

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

HAUTE AUTORITÉ

Rapport politique

LUXEMBOURG
FÉVRIER 1965

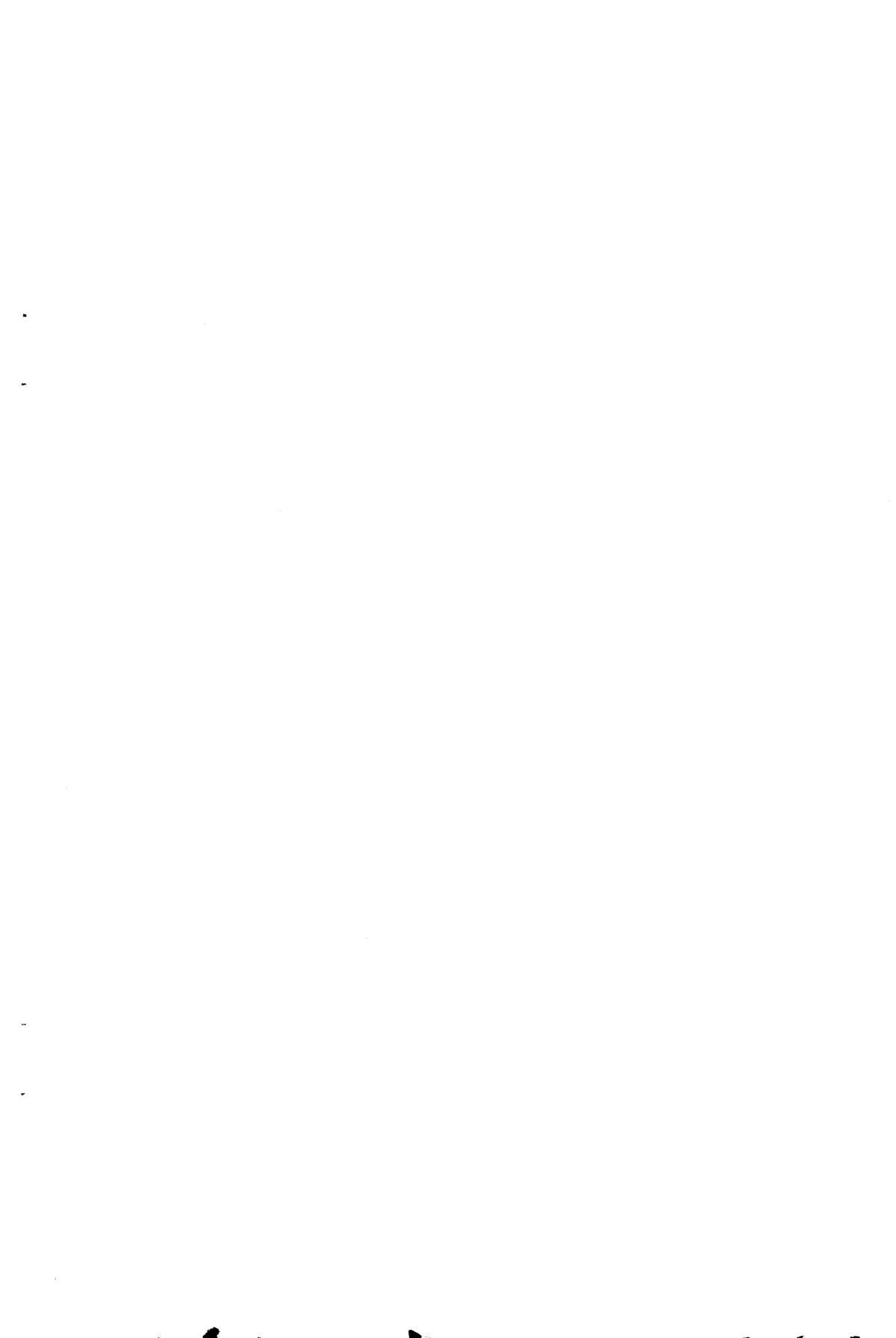


COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

HAUTE AUTORITÉ

Rapport politique

LUXEMBOURG
FÉVRIER 1965



INTRODUCTION

Pour donner suite aux engagements qu'elle a pris en juin 1964, lors des débats que le Parlement européen a consacrés au « 12^e Rapport général » de la C.E.C.A., la Haute Autorité présente aujourd'hui un rapport politique poursuivant un double but :

- les États membres ayant décidé de mettre en œuvre la fusion d'abord des exécutifs et ensuite des trois Communautés européennes, il convient d'établir le bilan des résultats obtenus sur la base du traité instituant la C.E.C.A., afin de contribuer à la préparation de la synthèse ultérieure des trois traités ;
- les problèmes économiques et sociaux avec lesquels la Communauté est confrontée restant les mêmes, quels que soient les changements d'ordre institutionnel qui interviendront ou la date de leur mise en œuvre, il importe de tracer les grandes lignes de l'action nécessaire à la solution de ces problèmes.

La première partie de cette étude correspond au désir exprimé par le Parlement européen de disposer d'une évaluation des pouvoirs institutionnels des organes de la Communauté ainsi que des mécanismes communautaires à caractère économique et social. Elle contient une analyse de ces divers éléments à la lumière de l'expérience de la première des Communautés européennes, traitant successivement de la structure institutionnelle de la C.E.C.A., des caractéristiques du traité de Paris par comparaison aux traités de Rome, et des résultats obtenus par l'application de ses dispositions spécifiques dans les domaines économique et social.

Le deuxième volet de la présente publication trace les lignes de l'action qui doit être menée dans le domaine du charbon et de l'acier. En effet, la perspective de la fusion ne doit pas amener les instances responsables des Communautés à ralentir leur action ou à prendre une attitude d'attente. Déjà, le temps nécessaire pour la réalisation de la fusion s'est avéré beaucoup plus long que ses initiateurs ne l'avaient initialement prévu ; en outre, les moyens d'action mis à la disposition des institutions communautaires ne sont pas si abondants qu'on puisse les négliger. La seule attitude possible pour l'exécutif de la C.E.C.A. est donc de continuer son action sans désespérer, en fonction même des nécessités des secteurs dont elle a la charge.

Les enseignements de douze ans

A — LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA C.E.C.A.

1. La présente publication, en s'adressant au Parlement européen, vise par là à contribuer à la prise de conscience des problèmes communautaires. Dans ce contexte, le rôle du Parlement est en effet essentiel. A défaut de cette institution, les Communautés perdraient une grande partie de leur portée politique. Sans *Parlement européen*, le travail des institutions communautaires n'atteindrait l'opinion publique que par l'intermédiaire des organes de la presse écrite et parlée des différents pays.

Une sensibilisation adéquate de l'opinion publique à propos des problèmes communautaires dans tous leurs aspects ne peut venir que du dialogue entre Haute Autorité, Commissions et Conseils d'une part et Parlement de l'autre. Encore faut-il qu'il s'agisse d'un exécutif responsable et d'un Parlement doté de pouvoirs réels ; si l'élément de responsabilité politique fait défaut, tout débat

parlementaire, pour intéressant qu'il puisse être, risque de rester académique. Seule la possibilité pour le Parlement d'agir sur la base de pouvoirs concrets établit un véritable contrôle démocratique. Le développement de l'œuvre communautaire ne peut pas se réduire à de simples colloques et échanges de vues ; il ne peut donc pas passer à côté du problème des pouvoirs parlementaires.

Il est certainement faux de prétendre que le Parlement européen, dans sa structure actuelle, n'est essentiellement qu'une assemblée consultative : il est, depuis ses débuts, et pour les matières régies par l'ensemble des trois traités, un organe de contrôle possédant notamment le pouvoir de censurer et de renverser la Haute Autorité et les Commissions. D'ailleurs, outre ce pouvoir fondamental, il possède déjà d'autres compétences. En effet, le traité C.E.C.A. comprend dans son article 95, alinéas 3 et 4, une possibilité originale et fort importante de modification — dans certaines limites — de ses dispositions par la seule intervention des quatre institutions communautaires (communément appelée « petite révision »). L'approbation de telles modifications par le Parlement européen par un vote à la majorité qualifiée constitue bien l'amorce d'un pouvoir législatif. Les expériences obtenues avec l'application de cet article sont importantes à deux égards : tout d'abord, il a été démontré que ce genre de modification du traité permet de compléter très efficacement les moyens d'action de la Communauté pour faire face à des situations qui n'ont pas été prévues à l'origine. C'est ainsi — il en sera encore question ci-dessous — que les critères d'application en matière de réadaptation des travailleurs et de reconversion industrielle ont pu être élargis en 1960, par l'action conjointe du Conseil, de la Haute Autorité, de la

Cour et du Parlement européen, pour mettre la Communauté en mesure de faire face aux conséquences de la crise charbonnière. Il est intéressant de noter au passage qu'à l'époque l'opinion prévalait que, du point de vue économique et social, cet élargissement n'était nécessaire que pour le seul secteur charbonnier. C'était principalement pour des raisons juridiques qu'il a été étendu au secteur sidérurgique ; or, à peine quelques années plus tard, on a dû constater que les nouvelles dispositions étaient également indispensables en dehors de l'industrie charbonnière, en l'occurrence pour les mines de fer.

La Haute Autorité et le Conseil ont entrepris une deuxième adaptation du traité par la voie de la « petite révision » : en 1961, une modification de l'article 65 visant à permettre l'autorisation temporaire de cartels de rationalisation et de crise a été tentée. La Cour de justice a toutefois statué que des limites juridiques s'opposaient à ce projet en raison des critères très stricts de l'article 95, alinéa 3. Le Parlement européen n'a donc jamais pu être saisi de cette proposition. L'expérience obtenue avec la « petite révision » a par conséquent démontré à la fois la très grande efficacité de cette procédure communautaire là où elle peut jouer, et les limites trop étroites dans lesquelles ce jeu peut actuellement s'accomplir.

Outre l'amorce d'un pouvoir législatif qui se trouve contenue dans l'article 95, alinéa 3, le Parlement possède dans la C.E.C.A. un début de pouvoir budgétaire sous la forme de sa participation, par le truchement de son président, à l'approbation de l'état prévisionnel des dépenses administratives au sein de la Commission des présidents des quatre institutions communautaires. Cette procédure

budgétaire pour les dépenses administratives de la C.E.C.A. n'est certes pas idéale, mais il faut la voir à la lumière des circonstances dans lesquelles elle est née : sur le banc d'essai de la première intégration économique institutionnalisée. Il s'agit donc d'une solution ad hoc dans le cadre de l'intégration partielle ; elle a pour le moins le mérite de donner une voix à toutes les institutions de la Communauté, donc en particulier aussi au Parlement européen. La commission parlementaire compétente a toujours suivi ces questions de très près, et l'influence du Parlement sur la fixation des dépenses administratives était assurée.

En ce qui concerne les recettes de la C.E.C.A., en d'autres termes le niveau du prélèvement qui doit être fixé chaque année conformément à l'article 50 du traité, la pratique institutionnelle a donné lieu à une solution au delà de la lettre du traité. Depuis des années déjà, la Haute Autorité se prête en effet à un échange de vues avec toutes les commissions intéressées du Parlement européen, préalablement à la fixation du taux du prélèvement. Ainsi, le budget de la C.E.C.A. n'est arrêté dans ses différents éléments que moyennant l'intervention du Parlement et par l'instance qui est directement responsable devant lui.

Ces compétences parlementaires dans le domaine législatif et budgétaire sont concrètes mais limitées ; elles prennent leur véritable sens si on les considère comme le départ d'une évolution, et préfigurent alors en quelque sorte la plénitude des pouvoirs parlementaires traditionnels. C'est la raison pour laquelle la Haute Autorité n'a pas manqué de souligner, à l'occasion des discussions sur la fusion des exécutifs, que la disparition du début de pouvoir budgétaire exercé par le Parlement européen au

sein de la Commission des quatre présidents apparaîtrait comme un recul par rapport à la pratique actuelle et aux idées généralement défendues dans ce domaine.

Des difficultés de ce genre sont sans doute inhérentes aux méthodes envisagées pour la fusion des exécutifs et des Communautés, mais puisque le problème des pouvoirs budgétaires du Parlement européen doit de toute manière être repris un jour, il serait hautement souhaitable de ne point laisser s'instaurer dans ce domaine une solution de continuité, même provisoire.

D'autre part, on a soutenu que l'influence du Parlement européen sur la composition de l'exécutif pouvait, dans la C.E.C.A., s'exercer à travers le système de la cooptation. En effet, selon le traité de Paris, les membres de l'exécutif sont, abstraction faite des cas de renouvellement général, alternativement nommés par les gouvernements et par l'exécutif lui-même. Comme tous les actes de la Haute Autorité, la cooptation est soumise au contrôle du Parlement. Or, avec le projet de fusion des exécutifs, ce lien disparaîtrait en même temps que la cooptation elle-même.

2. Lorsqu'on procède à une appréciation de la structure institutionnelle de la Communauté à la lumière de l'expérience et des réalités de la vie communautaire, il est impossible d'ignorer l'importance de la **Cour de justice des Communautés européennes**. La Cour est la gardienne du traité et, par là, l'élément le plus important pour le développement dans le sens d'une communauté fondée sur le droit. En passant en revue les multiples affaires tran-

chées par la Cour dans le domaine de la C.E.C.A., on se rend compte de l'importance de ses arrêts pour le processus d'intégration économique et juridique et l'on doit constater que la Cour remplit d'une manière exemplaire son rôle d'organe de contrôle judiciaire et de contrepoids des pouvoirs de l'exécutif.

Les tâches juridictionnelles de la Cour doivent à l'avenir, surtout en raison de l'augmentation du nombre des recours dans le domaine de la C.E.E., s'accroître encore. Il n'incombe pas à la Haute Autorité, mais à la Cour elle-même et aux autres instances compétentes, d'élaborer le cas échéant des propositions de modification concernant par exemple le nombre des juges, l'organisation des procédures, etc., afin d'assurer une rapidité et une qualité constantes de la juridiction.

Par ailleurs, il convient de signaler l'opportunité de prévoir pour l'avenir l'unification des règles actuellement encore divergentes sur certains points concernant les voies de recours dans les trois Communautés. Il s'agirait par exemple de compléter le privilège d'interprétation de la Cour pour le droit de la C.E.C.A. d'une façon analogue à ce qui est prévu à l'article 177 du traité C.E.E.

3. En ce qui concerne le **Conseil spécial de ministres**, sa fonction essentielle dans le cadre de la C.E.C.A. est d'« harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays » (article 26 du traité). Les pouvoirs

spécifiques du Conseil sont exercés le plus souvent sous la forme d'« avis conformes », qui sont donnés à des majorités variables selon les cas, ou même parfois à l'unanimité. Pour plusieurs actions en vertu du traité, la Haute Autorité doit en effet pouvoir s'appuyer sur de tels avis conformes. Aussi, il y a à côté des pouvoirs que la Haute Autorité exerce seule (souvent après avis du **Comité consultatif**) beaucoup d'autres compétences qu'elle exerce conjointement avec le Conseil. On peut dire que cette formule institutionnelle a fait ses preuves ; elle permet aux points de vue nationaux de se confronter de façon organisée avec les conceptions élaborées au niveau de la Communauté par un organe indépendant des autorités nationales, afin de trouver une synthèse qui tienne compte de tous les intérêts en cause.

Il convient encore de relever que dans les domaines où le traité présente des lacunes — par exemple en matière de politique commerciale — il a été possible dans plusieurs cas de combler celles-ci par une décision unanime des « représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil spécial de ministres », prise sur proposition de la Haute Autorité. Il s'agit alors de procédures en dehors du traité, mais rendues possibles par l'existence des institutions prévues par ce traité.

Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des compliments qu'on peut faire à ceux qui ont conçu le traité de la C.E.C.A. que de constater que les deux Communautés créées ultérieurement ont été fondées sur les quatre mêmes institutions : Exécutif, Parlement, Conseil et Cour, et que la Communauté unique future reposera sans doute sur cette même base institutionnelle.

B — LE TRAITÉ DE PARIS PAR COMPARAISON
AUX TRAITÉS DE ROME

4. Dans ses derniers rapports généraux et dans son introduction au rapport concernant dix années de marché commun du charbon et de l'acier ⁽¹⁾, la Haute Autorité avait déjà développé des réflexions sur **les rapports entre l'intégration partielle et l'intégration générale**. Le moment est venu d'approfondir ces problèmes qui demanderont des solutions concrètes lorsqu'on s'apprêtera à remplacer les trois traités européens par un traité d'ensemble.

On ne reviendra pas ici en détail sur les constatations faites dans le rapport précité au sujet des résultats positifs et des limites auxquels s'est heurtée, par sa nature même, l'intégration partielle que constitue la C.E.C.A. Ces constatations, fondées sur une large analyse des données économiques et sociales de la période 1952—1962, restent essentiellement valables.

Il s'agit ici de tirer les enseignements de l'application du traité de Paris depuis 1952, en le comparant à la mise en œuvre des traités de Rome. A ce propos, la Haute Autorité arrive à la conclusion que les oppositions entre ces trois traités n'empêchent en tout cas pas une synthèse constructive faisant appel aux éléments positifs de chacun d'entre eux.

5. Deux des trois traités européens, celui de la C.E.C.A. et celui d'Euratom, organisent une **intégration économique par secteurs**; le troisième est le fondement d'une

(1) « C.E.C.A. 1952-1962 : Résultats — Limites — Perspectives », mai 1963, pages V à XXV.

intégration qui doit — hormis les secteurs précités — s'étendre à l'ensemble de l'économie, mais qui est encore en pleine évolution puisqu'elle se trouve au stade de sa période transitoire.

La différence entre l'intégration par secteurs et l'intégration générale est moins fondamentale qu'elle ne pourrait le paraître à première vue. En effet, la politique économique et sociale, tout en partant d'une conception d'ensemble, doit nécessairement se différencier selon les caractéristiques spéciales des différents secteurs économiques. C'est une constatation qu'on peut faire, dans tous les pays industrialisés, à propos des législations économiques et de l'organisation gouvernementale. C'est ainsi d'ailleurs qu'un titre spécial du traité de la C.E.E. est consacré à la politique commune des transports. C'est ainsi également que l'agriculture, tout en participant aux conceptions d'ensemble qui régissent la C.E.E., y connaît un régime spécial. C'est encore ainsi que le traité de la C.E.E.A. — signé à Rome en même temps que le traité de la C.E.E. — contient des mécanismes et des dispositions spécifiques pour le secteur nucléaire.

Il serait donc erroné de déclarer qu'il y a une opposition de principe entre l'intégration par secteur et l'intégration générale, ou que la première peut se dissoudre dans la seconde. Au contraire, le développement même de l'intégration économique et sociale suppose qu'on élabore dans le cadre d'une politique générale des politiques appropriées pour certains secteurs, coordonnées bien entendu entre elles, mais répondant chacune aux exigences particulières du secteur en question. Cela s'est trouvé confirmé à nouveau lorsque la nécessité d'une politique énergétique

a été admise sur le plan européen. Les véritables questions qui se posent sont donc, d'une part, celles de la délimitation la plus appropriée des secteurs et, de l'autre, celles des règles spécifiques par secteur, par opposition aux règles qui s'appliquent à l'ensemble de l'économie.

L'objectif d'un traité unique ne peut donc pas être d'abandonner l'approche par secteur ; il doit au contraire lui rendre son plein sens en prévoyant les instruments de politique économique et sociale qui permettront le développement parallèle de la politique dans tous les secteurs à la fois, en y englobant les éléments qui, au stade actuel, ne se trouvent qu'à l'état d'embryon dans les traités européens tels que la politique fiscale et monétaire.

* * *

Examinant les expériences d'une intégration partielle, il est sans doute justifié de souligner par ailleurs que la formule d'intégration par secteurs peut être d'une grande utilité pour d'autres régions du monde désireuses de s'engager dans un processus d'intégration économique. En effet, il semble bien que pour des pays dont l'industrialisation n'en est qu'à ses débuts, ou à mi-chemin, la formule de l'intégration par secteurs, se concentrant d'abord sur des activités clés, est plus prometteuse de succès que la théorie de l'intégration générale qui ne prend son plein sens qu'entre économies avancées. C'est un point qu'il faut tenir présent à l'esprit lorsqu'on élabore la politique à l'égard des pays en voie de développement. L'expérience et l'aide technique de la Communauté pourront sans doute, mutatis mutandis, être très utiles dans la recherche des meilleurs mécanismes à cet effet.

6. Il est souvent souligné que le traité de la C.E.C.A. est un *traité de règles*, par opposition au traité de la C.E.E. qui est un *traité cadre*. Cette distinction, sans être fautive, est cependant une simplification qui ne doit pas tromper sur la véritable signification de la différence entre les traités. En effet, une analyse plus précise démontre qu'on se trouve toujours en présence d'un mélange des deux systèmes. Des parties importantes du traité de la C.E.E. sont bâties sur le modèle du traité de règles, telles les dispositions concernant la démobilisation tarifaire et contingentaire et l'établissement progressif du tarif extérieur commun. Si certaines autres parties de ce traité contiennent essentiellement des principes et des procédures pour leur application, ce n'est pas nécessairement parce que les négociateurs ont considéré cette solution comme la meilleure; c'est souvent parce qu'ils n'avaient pas encore réussi à se mettre d'accord pendant la négociation sur des dispositions plus précises. A leur tour, des parties importantes du traité de la C.E.C.A. ne prévoient pas plus que des principes et des procédures, telles les dispositions concernant les transports, et s'apparentent ainsi à la catégorie du traité cadre. Il n'est donc pas question d'une opposition absolue entre deux systèmes mais d'une différence pratique, l'accent étant nettement mis du côté des règles précises, immédiatement applicables et liant directement les entreprises dans le cas de la C.E.C.A. (et dans celui d'Euratom), tandis qu'il l'est du côté des principes et des procédures pour la C.E.E. Là où la mise en œuvre du traité de la C.E.E. a déjà conduit à l'établissement de règles précises, le résultat final peut être très proche de ce que prévoit le traité de la C.E.C.A.: la réglementation en matière de cartels en est un exemple.

Il est donc impossible de prétendre qu'un traité de règles est moins adéquat en soi qu'un traité cadre ou inversement. Un traité cadre n'a d'effet que pour autant qu'il donne lieu à l'élaboration de règles qui, elles seules, définiront le contenu véritable du système. C'est-à-dire que pour comparer aujourd'hui l'état de l'intégration économique réalisée par la C.E.C.A., la C.E.E. et l'Euratom, il n'est pas suffisant de mettre en parallèle les dispositions des trois traités. Il ne suffit pas par exemple de constater que l'article 201 C.E.E. contient une disposition concernant les ressources propres de la Communauté pour conclure que le mécanisme spécial d'autonomie financière de la C.E.C.A. est dépassé ; il faudrait d'abord connaître l'application concrète et réelle qui sera faite de cette disposition. De même, il ne suffit pas de savoir que le traité de la C.E.E. comporte l'engagement des États membres de mettre en œuvre une politique commune des transports pour conclure que les dispositions du traité de la C.E.C.A. en matière de transport du charbon et de l'acier sont devenues superflues.

Il en va de même de la question de la supranationalité, c'est-à-dire des pouvoirs propres de l'exécutif. Si les pouvoirs reconnus à la Haute Autorité découlent directement du traité, et s'il n'est guère possible ⁽¹⁾ de les augmenter — ni de les diminuer — sans amender le traité lui-même, l'application du traité de la C.E.E. peut, par contre, conduire à une augmentation considérable des pouvoirs de la Commission. Le degré des pouvoirs de cette dernière n'est cependant pas déterminé à l'avance ; il dé-

(1) Sauf application de l'article 95 (qui règle les « cas non prévus » et la « petite révision ») ; voir également le paragraphe suivant.

pend en effet de ce que les règlements et décisions contiendront à ce sujet. En matière d'ententes, par exemple, des pouvoirs ont été reconnus à la Commission de la C.E.E. qui sont très voisins de ceux dont dispose la Haute Autorité. Dans le domaine de la politique agricole, des règlements donnent des compétences directes à la Commission, mais organisent également un système de compétences mixtes partagées entre la Commission et des comités de gestion composés de représentants nationaux.

7. Il y a lieu maintenant d'attirer l'attention sur une conséquence — importante celle-là — des différences entre les traités européens qu'on vient d'analyser : c'est *la souplesse inhérente au traité de la C.E.E. par comparaison aux deux autres*. Les institutions de la C.E.E., pas plus que celles des autres Communautés, ne peuvent instituer des mécanismes communautaires en dehors des dispositions des traités, mais une large place est laissée à des adaptations successives des réglementations de la C.E.E. du fait même que ces réglementations résultent le plus souvent de décisions des organes communautaires. Le pouvoir de prendre une telle décision implique le pouvoir de la modifier. Tant que cela dépend de l'accord unanime des six partenaires, une telle modification n'est sans doute pas aisée ; l'introduction de la règle de la majorité qualifiée en 1966 sera toutefois de nature à augmenter considérablement la souplesse. Par contre, le traité de la C.E.C.A. définit souvent très en détail les conditions de l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité ; à l'intérieur de ces limites étroites, la souplesse est forcément très réduite et il n'y a que la procédure de la « petite révision » et celle des « cas non prévus » qui permettent de les élargir quelque peu.

L'importance de l'existence d'une possibilité d'adaptation des mécanismes du traité, mais également les limites auxquelles elle s'est heurtée, ont été constatées ci-dessus à la lumière de l'expérience de la C.E.C.A., notamment en face des problèmes de la crise charbonnière ⁽¹⁾. De même, l'utilité d'une possibilité d'intervention dans des cas non prévus a été démontrée à propos des difficultés charbonnières : par l'application de l'article 95, alinéa 1, il a été possible d'accorder des aides temporaires aux travailleurs victimes de chômage partiel dans les charbonnages et de contribuer au financement des stocks de charbon pendant la période la plus aiguë de la crise charbonnière. Mais en dehors de ces différentes possibilités d'application de l'article 95, toute modification de substance du contenu des réglementations de la C.E.C.A. est tributaire de l'élaboration d'un nouveau traité et de la ratification parlementaire dans les États membres. Il est évident qu'on n'a pas facilement recours à une telle procédure pour des révisions partielles, voire mineures.

C'est pourquoi il semble souhaitable d'introduire dans le traité unique des dispositions permettant à l'exécutif, ou à l'exécutif conjointement avec le Conseil, d'adapter, d'étendre ou de restreindre l'application des mécanismes communautaires prévus au traité. Le Parlement européen devrait intervenir dans de telles procédures là où il s'agit de mesures de portée générale. Voilà un enseignement pratique qui découle de l'expérience de douze ans.

8. Il semblait nécessaire de faire les constatations de caractère général contenues aux trois paragraphes précé-

(1) Voir ci-dessus, page 9.

dents. En effet, trop souvent, on ne prend qu'une optique partielle des détails des traités européens et les opinions sur ces matières ne sont pas toujours fondées sur une appréciation d'ensemble.

Il découle de ce qui précède que l'unification des trois traités ne peut pas consister à choisir l'un des trois comme modèle, mais qu'elle doit être une synthèse de l'expérience faite jusqu'ici en comblant les lacunes, en améliorant ce qui s'est révélé inapproprié, et en éliminant ce qui ne peut plus servir. Aux yeux de la Haute Autorité, une telle synthèse devrait combiner des éléments d'un traité cadre avec ceux d'un traité de règles, tout en élargissant les possibilités d'application des dispositions pour les « cas non prévus » et pour la « petite révision ».

C — LES MOYENS D'ACTION DE LA C.E.C.A. A LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE

9. Si l'expérience des douze dernières années a prouvé quelque chose, c'est que la création d'un marché commun industriel comporte la nécessité de compléter la suppression des barrières intérieures par des instruments appropriés de politique économique et sociale. Dans les domaines de la politique commerciale et des transports, le fait que la C.E.C.A. — n'étant qu'intégration partielle — n'a pas pu prévoir une politique véritablement communautaire s'est nettement fait sentir. Dans le domaine propre de l'économie charbonnière et sidérurgique, il n'y a guère de moyen d'action prévu par le traité auquel il n'a été fait appel pendant la période sous rubrique. En dehors des dispositions spécifiques du traité, tant l'article 95 (« cas non prévus » et

procédure de « petite révision ») que la clause exceptionnelle de l'article 37 avec son important aspect d'action autonome de l'exécutif ont d'ailleurs dû jouer à plusieurs reprises. Les exigences de la politique énergétique et charbonnière notamment ont cependant fait naître la conviction qu'un complément de moyens d'action est nécessaire, conviction dont témoigne l'adoption du protocole d'accord en matière de politique énergétique (1).

La Haute Autorité se rend évidemment compte que les problèmes énergétiques et sidérurgiques ne sont pas comparables sans plus à ceux de l'industrie en général ; mais les marchés du charbon et de l'acier avec leurs caractéristiques oligopolistiques, les conditions de production et d'écoulement particulières dans ces secteurs si sensibles aux mouvements conjoncturels, posent un ensemble de problèmes importants que l'on retrouve aussi, à des degrés divers, dans d'autres secteurs industriels.

L'évaluation des instruments de politique économique et sociale de la C.E.C.A. ne peut donc pas être entreprise du seul point de vue des secteurs relevant actuellement de celle-ci (à savoir le charbon, l'acier, le minerai et la ferraille). Dans la perspective de la fusion des Communautés, l'optique à adopter doit être celle d'**une politique industrielle** de la Communauté, dans laquelle la politique énergétique et sidérurgique devra s'intégrer.

Les milieux intéressés ont, dès le départ, reconnu les grandes possibilités qu'allait donner à l'industrie européenne la création du marché commun; les chefs d'entreprise

(1) Voir ci-dessous, deuxième partie, n° 4, ainsi que Journal officiel, 1964, n° 69.

y ont trouvé l'occasion d'un nouveau dynamisme, les syndicats se sont organisés pour prendre leurs responsabilités sur le plan européen. Encore faut-il que la Communauté puisse, à son tour, jouer pleinement son rôle en créant les conditions nécessaires à la modernisation et l'expansion régulière de la production dans l'ensemble de la Communauté.

A ce propos, il faut constater que le traité de la C.E.C.A. et celui d'Euratom, tout en se limitant à certains secteurs fondamentaux, visent expressément la mise en œuvre d'une politique industrielle comme moteur de l'expansion économique qui, seule, pourra garantir une augmentation du niveau de vie dans la Communauté.

Quant au traité de la C.E.E., il établit — de même que celui de la C.E.C.A. — des règles de concurrence et offre la place pour une politique de développement régional, mais ne contient guère de dispositions spécifiques sur le développement industriel. Il est vrai que la Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer à la mise en valeur de régions moins développées et à la réalisation de projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises, ou de projets d'intérêt commun pour plusieurs États membres qui dépassent les moyens nationaux ; elle n'a cependant pas de mission générale en vue du développement économique.

L'exécutif de la C.E.E. a récemment mis en route un programme qui doit conduire à la définition d'une politique économique à moyen terme ; celle-ci contiendra, sans doute, maints éléments d'une politique industrielle. Toutefois, à défaut de mécanismes et pouvoirs spécifiques

prévus à cet effet dans le traité de la C.E.E., elle devra s'appuyer essentiellement sur la coordination volontaire des actions des gouvernements.

10. On peut donc conclure que, dans le domaine de la politique industrielle, il n'est pas question non plus d'une opposition fondamentale entre les différents traités ; ils sont plutôt complémentaires. Il est évident, cependant, que la fusion future des Communautés ne peut pas simplement consacrer le statu quo, qui d'ailleurs, en certaines matières, accuse des divergences notables, par exemple dans les règles de concurrence des différents traités. En outre, la délimitation des secteurs telle qu'elle découle de la coexistence des trois traités est d'origine historique et ne correspond plus à la logique économique ; une politique énergétique coordonnée, voire commune, exige par exemple un régime cohérent pour tous les produits énergétiques.

Ce ne sont cependant pas uniquement les problèmes de l'énergie qui doivent retenir l'attention à propos de la politique industrielle ; celle-ci demande des points d'appui plus larges que les seuls secteurs de l'énergie et de la sidérurgie. L'exemple de la *politique de recherche* le démontre : on se plaint souvent que les entreprises du vieux monde ne puissent pas consacrer les mêmes moyens à la recherche — qu'elle soit fondamentale ou appliquée — que ses concurrents dans d'autres continents. Il se trouve toutefois qu'une politique communautaire de recherche se fondant sur un budget propre ne soit actuellement possible que pour le secteur nucléaire, ainsi que pour ceux du charbon et de l'acier ; une telle action communautaire n'est pas prévue dans les autres secteurs industriels. C'est là évidem-

ment une anomalie qu'il est indispensable d'éliminer par un alignement vers le haut.

11. Le financement par la Communauté de recherches scientifiques, techniques, économiques et sociales n'est qu'un des instruments de politique industrielle que prévoit le traité de la C.E.C.A. L'ensemble de ces instruments peut être caractérisé comme l'expression d'une politique qui vise à compléter le jeu des forces du marché par des interventions limitées sur des points clés, afin d'assurer l'accroissement et la modernisation réguliers de la production, et à corriger ce jeu des forces du marché lorsqu'il risque de créer une instabilité nuisible au développement à long terme.

La Haute Autorité établit, par exemple, périodiquement des **objectifs généraux** qui portent sur la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production des industries de la Communauté. Définies en consultation avec tous les intéressés et avec les gouvernements, ces prévisions aident à orienter leur action grâce à la meilleure information possible sur les perspectives dans les industries relevant du traité.

C'est précisément en fonction de ces objectifs généraux qu'en matière d'**investissements** la Haute Autorité formule des avis sur les programmes des entreprises et concourt à la réalisation de certains d'entre eux avec des prêts à long terme. A noter que les mécanismes d'Euratom présentent en beaucoup de points une similitude avec ce système existant dans la C.E.C.A. Cette attention spéciale pour l'orientation des investissements s'explique par la

nature des secteurs qui relèvent des deux traités: dans les deux cas, il s'agit d'industries de base où les investissements sont lents à mûrir et particulièrement lourds, tandis que leurs productions ont un caractère nettement spécifique et suffisamment diffus dans l'économie entière pour que l'évolution prévisionnelle de la demande puisse être rattachée à l'évolution prévue de la richesse générale.

Le système en question ne contient guère d'éléments de contrainte et il n'est pas dirigiste dans le sens de subordonner l'action des entreprises à la volonté des pouvoirs publics. C'est ainsi que *les prêts accordés par la Haute Autorité* depuis dix ans représentent le montant certes très considérable d'un demi-milliard d'unités de compte, mais ne constituent guère que 5 % du volume des investissements réalisés pendant cette période. Si une telle part du financement ne permet pas d'exercer une influence en profondeur sur l'activité d'investissement de l'ensemble de l'industrie, la signification de ces prêts ne doit toutefois pas être sous-estimée étant donné qu'ils se sont concentrés sur le financement de programmes répondant à l'intérêt général de la Communauté. Il est à noter que les prêts octroyés par la Haute Autorité ne sont pas uniquement des crédits industriels, mais portent également sur le secteur social, à savoir la construction de logements pour les travailleurs. Après dix ans d'expérience, l'efficacité d'un tel régime sur le plan européen ne fait pas de doute.

Abstraction faite de certaines modalités du système, le bon sens semble donc indiquer que la Communauté unifiée ne pourrait que profiter de semblables mécanismes permettant l'orientation des investissements dans des secteurs clés choisis selon leurs caractéristiques spécifiques.

Il apparaît d'ailleurs que ceci se situerait dans la ligne qui a été amorcée par la décision du Conseil de la C.E.E. d'avril 1964 ⁽¹⁾ concernant la politique économique à moyen terme et qui vise entre autres l'établissement d'un cadre économique pluri-annuel en fonction duquel la coordination des politiques économiques aura à intervenir, notamment dans les domaines qui ont une importance déterminante pour le développement économique et social de la Communauté.

12. A propos de la politique des investissements, on a constaté la valeur attachée par les auteurs du traité de Paris à la divulgation organisée de toutes les données pouvant aider les pouvoirs publics, les producteurs, les travailleurs et les utilisateurs à agir en parfaite connaissance de cause.

Le traité organise d'ailleurs d'une manière générale une collaboration systématique de l'exécutif avec les milieux intéressés. Des consultations suivies sont pratiquées tant au sein du Comité consultatif que par relations directes avec les producteurs, travailleurs, utilisateurs et négociants qui sont ainsi appelés à donner leur avis sur l'évolution du marché commun et sur l'utilisation des moyens d'action communautaires.

Par ailleurs, le fait que les règles communautaires sont directement applicables aux entreprises et que la Haute Autorité peut assurer le respect des dispositions du traité et des décisions d'application — si nécessaire moyennant des sanctions — constitue une caractéristique très impor-

⁽¹⁾ Journal officiel, 1964, n° 64.

tante du traité de Paris. Cette unicité des règles et de leur application est essentielle pour la transformation des marchés nationaux en un marché véritablement communautaire. Il en est ainsi par exemple en ce qui concerne les dispositions qui assurent la **transparence du marché** (publication des barèmes des producteurs de charbon et d'acier, publicité des prix de transport), laquelle doit à son tour contribuer à enrayer toute discrimination dans le but de maintenir des conditions normales de concurrence sur un marché oligopolistique. Concourt également à ce dernier objectif le principe de l'interdiction des aides des États.

Il en est de même des procédures d'**autorisation préalable des ententes et des concentrations**, ainsi que du contrôle des entreprises occupant une position dominante sur le marché.

Le traité de la C.E.E. est, dans le domaine des règles de concurrence, moins détaillé et moins strict que le traité C.E.C.A. — l'autorisation préalable des concentrations d'entreprises n'y est pas prévue, ni la publicité des prix, alors que les dispositions sur les aides des États, conçues entre autres en fonction des exigences d'une politique régionale, laissent une souplesse que le traité de Paris ne prévoit pas.

Une évaluation des instruments régissant le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier conduit aux constatations suivantes :

Tout d'abord, en ce qui concerne les ententes et concentrations, les dispositions du traité et la manière dont la Haute Autorité les a appliquées ont permis de préserver

dans des secteurs nettement oligopolistiques le jeu normal de la concurrence, tout en rendant possible l'adaptation indispensable des dimensions des entreprises à l'évolution du marché et de la technique. De même, des accords de spécialisation ont pu être mis en œuvre là où c'était nécessaire. Enfin, les ventes en commun qui revêtent, surtout dans le domaine charbonnier, une importance particulière, ont l'attention constante de la Haute Autorité. L'application des règles de concurrence peut ainsi apporter une contribution importante à une politique de structure, dont la signification pour la politique industrielle ne saurait être méconnue.

En ce qui concerne le problème des modalités administratives les plus appropriées en vue de la gestion du domaine des cartels et des concentrations après la fusion, il retient l'attention de la Haute Autorité. Elle ne manquera pas de faire connaître en temps voulu la conclusion de ses études à ce sujet.

Quant aux aides et subventions, l'expérience a démontré que le traité de la C.E.C.A. est trop rigide sur ce point; l'hypothèse d'une industrie en régression structurelle n'a pas été prévue et il n'a pas été fait suffisamment de place à une politique régionale. Les mécanismes assurant la transparence du marché et la non-discrimination ont — abstraction faite des avantages que comporte cette transparence elle-même pour producteurs et consommateurs — contribué à une plus grande stabilité du marché. Cette solution apportée par le traité C.E.C.A. au problème du fonctionnement des marchés oligopolistiques a permis d'accumuler des expériences précieuses qui devront encore être analysées soigneusement. En tout cas, il y aurait

intérêt à pouvoir adapter les modalités de ces règles selon les circonstances.

Quant aux dispositions spéciales prévues au sein de la C.E.C.A. pour les situations extrêmes de pénurie et de crise, l'application des mesures de pénurie n'est jamais devenue actuelle. Et, lorsque le charbon se trouvait en situation de crise, les dispositions spécifiques prévues pour cette situation n'ont pas pu jouer, la majorité au sein du Conseil de ministres n'étant pas convaincue que les mécanismes très complexes de l'article 58 fussent appropriés à la solution des problèmes charbonniers.

L'unification des traités devra être l'occasion d'une élimination des divergences entre les règles de concurrence des différents traités. En outre, une amélioration de certaines d'entre elles s'impose; plusieurs devront être assouplies. L'objectif devra être d'assurer le fonctionnement régulier et sans heurt des industries de la Communauté qui se trouvent à la base de toute la production industrielle, tout en promouvant par des règles appropriées concernant les concentrations une structure industrielle à l'échelle du monde moderne mais exempte de tout caractère monopolistique.

13. Il convient maintenant de retracer les expériences accumulées au sein de la C.E.C.A. avec ce qui constitue sans doute la plus originale des innovations que le traité de Paris a apportées à la politique socio-économique: ***l'ensemble « réadaptation — reconversion ».***

Là, le traité a mis l'accent sur une nécessité fondamentale de l'économie moderne: la transformation cons-

tante des structures industrielles dans la recherche d'une augmentation de la productivité et donc du bien-être des populations. En introduisant la notion de réadaptation des travailleurs, il a voulu éviter que le progrès économique de l'ensemble ne se traduise par des difficultés sociales pour certaines parties de la population ou pour certaines régions.

Les interventions, avec des fonds publics (moitié Haute Autorité, moitié gouvernements), au profit des travailleurs devant s'adapter aux transformations de structure qui accompagnent tout progrès économique, sont souvent de nature à parer aux conséquences sur le plan humain de ces transformations. Selon l'ampleur de celles-ci, il peut cependant ne pas suffire de faciliter la transition du travailleur d'une occupation à telle autre, puisqu'il faut d'abord stimuler la création d'activités nouvelles qui prendront la place de l'industrie traditionnelle en régression. Également à cet égard, le traité de la C.E.C.A. a été innovateur: il permet en effet à la Haute Autorité de contribuer au financement de la création d'activités nouvelles, pour autant que celles-ci permettent de replacer les travailleurs des mines ou de la sidérurgie. Il faut reconnaître qu'au départ les conditions d'octroi des aides de réadaptation et de reconversion étaient plutôt restrictives: elles visaient surtout les répercussions de l'établissement du marché commun qui devait évidemment entraîner des transformations de structure dans plusieurs régions. Mais on n'avait pas prévu qu'après la période transitoire (1953 — 1958) les secteurs du charbon et de l'acier allaient subir des effets de changements structurels dépassant de loin en ampleur les répercussions de la création d'un marché unique entre six pays. Ce phénomène s'est produit d'abord

dans le secteur charbonnier, peu après la période transitoire, et récemment également dans le secteur sidérurgique, notamment en ce qui concerne les mines de fer. Il a conduit, en 1960, à la « petite révision » de l'article 56 qui a étendu le bénéfice de la réadaptation et de la reconversion à tous les cas où un changement profond dans les conditions d'écoulement du charbon ou de l'acier en justifie l'application. Ainsi a été créé un instrument permanent fort important de la politique communautaire.

Rarement, une formule nouvelle en politique économique et sociale a eu un tel retentissement. Le titre III de la troisième partie du traité de la C.E.E. s'en inspire; les législateurs dans d'autres pays du monde ont repris la même idée, tant en Amérique que dans des pays européens.

Ce qui caractérise les mécanismes en question, c'est l'imbrication des éléments sociaux, régionaux et économiques. En effet, il n'y a pas de politique sociale durable sans action économique efficace; et tout progrès économique harmonieux suppose qu'on pare aux répercussions sociales et régionales des transformations de structure. Les indemnités d'attente, la formation professionnelle permettent aux travailleurs d'accéder à un nouveau métier; par là même, leur productivité deviendra plus élevée. La création d'activités nouvelles qui font appel aux travailleurs en provenance d'industries en régression ou en réorganisation empêche que les régions dépendant de ces industries traditionnelles subissent une perte de vitesse durable.

Malgré le fait, constaté ci-dessus, que d'une manière générale le traité de la C.E.C.A. ne fait pas une place assez large à *la politique régionale*, la réadaptation et la

reconversion ont permis à la Haute Autorité d'apporter une contribution notable à la solution de certains problèmes régionaux. Cette action peut et doit encore être intensifiée par une coopération toujours plus poussée avec les instances régionales et / ou nationales, tant sur le plan des études de structure que sur celui des opérations. On constate d'ailleurs que le nombre des dossiers de reconversion en instance à la C.E.C.A. s'accroît régulièrement.

Pour l'essentiel, la Haute Autorité estime en tout cas que l'expérience faite avec la réadaptation et la reconversion depuis dix ans ne peut conduire qu'à une seule conclusion: leur maintien, voire leur extension dans le cadre d'une politique industrielle efficace, lors de la fusion des Communautés.

14. Il est évident qu'une politique active de réadaptation et de reconversion, tout comme une action communautaire en matière de recherche, n'est concevable que sur une base financière solide. Il en est de même de la politique d'aides aux investissements sous forme de prêts, ainsi que du financement de la construction de maisons ouvrières. C'est pourquoi *l'autonomie financière* est une des pièces maîtresses de toute la construction de la C.E.C.A.

Du point de vue du coût, le «prélèvement» représente actuellement un cinquième de pour-cent de la valeur de la production. Mais du point de vue politique, l'existence de ce prélèvement est depuis l'origine la garantie de l'action autonome de la Communauté. En outre, il constitue, ensemble avec une politique financière solide, une des bases du crédit de la Haute Autorité qui, en dix ans, a pu réaliser un volume d'emprunts de plus d'un demi-milliard

d'unités de compte. L'activité financière de la C.E.C.A. n'a pas seulement contribué aux investissements économiques et sociaux, elle a encore conduit à une coopération plus étroite des milieux financiers nationaux et internationaux. Alors que le démarrage de ces activités d'emprunt avait eu lieu essentiellement en dehors de la Communauté, il a été possible ces derniers temps de faire dans une mesure croissante appel aux capitaux de la Communauté. Le dernier emprunt de la C.E.C.A. réalisé par un consortium groupant des banques de onze pays européens peut être considéré comme un nouveau signe encourageant de la coopération internationale en matière financière.

Il paraît indispensable que lors de l'unification des trois traités, la Communauté conserve une base semblable pour son crédit et son action, à savoir le pouvoir de se procurer elle-même les ressources nécessaires. C'est indispensable, d'une part, pour garantir les multiples obligations qui ont été contractées en dix ans au nom de la Communauté, d'autre part, pour asseoir, de façon durable, une action économique et sociale en profondeur. La modestie du taux du prélèvement auquel on est arrivé après douze ans (le taux initial était de 0,9 % pour tomber progressivement à 0,2 %) est de nature à éliminer la crainte de voir s'ajouter une lourde fiscalité européenne aux charges fiscales nationales déjà très substantielles. En effet, l'action communautaire ne doit pas viser à se juxtaposer simplement aux politiques des gouvernements, voire à les concurrencer; sa nature doit être coordonnatrice d'une part, complémentaire de l'autre, en ce sens qu'elle ajoute à l'action des autorités nationales une dimension nouvelle conçue en fonction de l'intérêt général de la Communauté.

Mais pour pouvoir remplir son rôle ainsi conçu, il est indispensable que l'action de l'exécutif soit — dans des limites raisonnables bien entendu — véritablement autonome, tant en ce qui concerne ses pouvoirs qu'en ce qui concerne ses ressources.

15. Tels sont les principaux enseignements que tire la Haute Autorité de l'application du traité de la C.E.C.A. pendant douze ans. La pratique a démontré que ce traité contient maints points de départ utiles ou même indispensables pour un traité d'ensemble qui réglera l'intégration économique dans tous ses aspects. On a vu qu'il en est surtout ainsi lorsqu'on songe à la nécessité d'une politique industrielle à l'échelle européenne. On a également signalé des points sur lesquels des améliorations et des adaptations paraissent souhaitables; c'est notamment le cas dans le domaine des règles de concurrence, où certaines divergences entre le régime pour les produits C.E.C.A. et le régime pour les autres secteurs devront être éliminées. Cette élimination présente une urgence spéciale là où il s'agit de la concurrence entre produits de substitution tels que le charbon et le fuel.

Ensuite, il y a des points sur lesquels l'intégration partielle réalisée par la C.E.C.A. devra nécessairement s'insérer dans les conceptions qui sont à la base de l'intégration générale: il en est ainsi notamment pour la politique commerciale commune, la politique commune des transports, la libre circulation de la main-d'œuvre. De même, l'intégration générale devra apporter des solutions dans des domaines qui ne pouvaient pas être couverts par un traité régissant deux secteurs économiques seulement: c'est le cas par exemple du droit d'établissement, de la

libre circulation des capitaux, de l'harmonisation des législations et notamment celle de la fiscalité.

* * *

Les considérations générales qui précèdent seront suivies, en temps voulu avant la fusion des exécutifs, d'un dossier précisant la position de la Haute Autorité en vue de la fusion ultérieure des Communautés. Ce n'est que cette dernière fusion qui pourra donner tout son sens à l'étape intermédiaire que constituera la création d'un exécutif unique pour trois Communautés distinctes et différentes. C'est pourquoi il semble nécessaire que l'opinion publique européenne se préoccupe d'ores et déjà des orientations à donner à cette deuxième phase des opérations de fusion, même si elle ne doit se réaliser que dans quelques années. Car c'est cette fusion des Communautés qui sera essentielle pour le résultat final de l'œuvre d'intégration économique commencée en 1950.

Programme d'action

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

1. Avant d'esquisser les grandes lignes de l'action communautaire dans le domaine du charbon et de l'acier telles que la Haute Autorité les conçoit pour la période à venir, il peut être utile de rappeler les transformations très rapides dont ces deux secteurs ont fait l'objet ces dernières années et qui continueront à jouer un rôle déterminant dans la définition de la politique à suivre à leur égard.

Depuis 1957, le *charbon* continue à subir l'effet de la substitution d'autres combustibles et notamment du fuel. Il ne s'agit nullement d'un phénomène limité à la Communauté : dans l'Europe occidentale prise dans son ensemble, les livraisons de houille à tous les secteurs de consommation sauf trois — cokeries, centrales thermiques et usines d'agglomérés — ont constamment diminué. Au sein de la Communauté, en dépit d'une très forte augmentation de la demande globale d'énergie, certains bassins ont connu une contraction substantielle de leur activité. Si la production communautaire ne se situe néanmoins pas

loin du niveau, d'il y a sept ans, cet équilibre n'est que précaire et tributaire de multiples interventions des pouvoirs publics (régulation de l'importation du charbon des pays tiers, taxation du fuel, aides de différentes sortes). Les mesures de rationalisation prises ou envisagées ne suffisent point à elles seules pour rétablir la compétitivité des charbonnages ; la question fondamentale qui se pose est donc celle des capacités de production qu'on désire sauvegarder soit pour des raisons de politique régionale, soit pour des motifs de sécurité de l'approvisionnement. La Communauté doit se préoccuper des mesures à prendre à cet effet, ainsi que de leur coordination ; des distorsions au sein du marché commun devront être évitées. Les intérêts légitimes de la main-d'œuvre touchée par la réorganisation profonde de l'industrie charbonnière et l'équilibre économique des régions affectées devront être sauvegardés.

En *sidérurgie*, l'augmentation du simple au double de la production globale en dix ans cache des transformations également très importantes, liées d'ailleurs partiellement à la modification fondamentale des données du marché charbonnier : l'accès aux matières premières d'outre-mer devenu plus facile et moins onéreux a favorisé le développement d'industries côtières qui ont assuré une grande part de l'expansion parallèlement aux bassins traditionnels à l'intérieur de la Communauté. L'ensemble de l'industrie de l'acier a été compris dans une évolution technique et structurelle rapide nécessitant des investissements très coûteux. Les mines de fer font péniblement face à la concurrence du minerai importé, et les usines de fonte non intégrées éprouvent des difficultés. De plus en plus, les producteurs communautaires — de même que ceux des

autres pays sidérurgiques traditionnels — doivent tenir compte de la concurrence de nouveaux centres de production situés dans d'autres parties du monde.

Tant dans le secteur charbonnier que dans celui de la sidérurgie, l'accent doit donc être mis avant tout sur l'augmentation de la productivité, c'est-à-dire la modernisation, l'adaptation, la réorganisation. Pour que ce processus puisse se dérouler convenablement, il importe de maintenir un climat de stabilité sans éliminer pour autant le stimulant de la concurrence, et de favoriser par tous les moyens l'évolution des structures traditionnelles vers des formes nouvelles permettant aux industries de base de la Communauté de continuer à jouer leur rôle dans l'intérêt de l'expansion économique générale.

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET L'ÉVOLUTION STRUCTURELLE DU MARCHÉ COMMUN

2. Il a été constaté maintes fois que, dans les conditions actuelles, la définition d'*objectifs généraux pour le charbon* ⁽¹⁾ suppose une connaissance des grandes lignes de la politique énergétique de la Communauté.

En effet, la capacité de production de charbon communautaire qui pourra être maintenue dépend en premier lieu de la politique qui sera suivie par les gouvernements à l'égard de l'importation du charbon des pays tiers et à l'égard du pétrole, ainsi que des aides qui seront ou resteront accordées à la production charbonnière. A défaut de

(1) Voir également ci-dessous, n° 4.

programme concret ou d'informations précises de la part des gouvernements à ce sujet, la Haute Autorité a dû se borner jusqu'ici à des études préparatoires dans divers domaines ; sur un plan plus général, elle a présenté les « perspectives » en matière d'énergie (1).

Dans cette étude sur les perspectives à long terme, la Haute Autorité s'est, en effet, efforcée de montrer quelles pourraient être, dans les limites d'une évolution économique raisonnable, les incidences des différentes politiques énergétiques sur l'approvisionnement de la Communauté en énergie et, en particulier, sur le niveau de la production charbonnière. En somme, ces perspectives présentent un faisceau d'hypothèses.

Entre temps, les gouvernements, par le « protocole d'accord » du 21 avril 1964 (2), firent un premier pas dans la voie d'une véritable politique énergétique. D'une part, dans ce document, ils en ont fixé les grandes lignes ; d'autre part, ils y ont défini les principaux instruments d'une politique de coordination énergétique, parmi lesquels figure une procédure communautaire d'aides des États aux charbonnages.

C'est ainsi qu'un projet de décision concernant les aides aux charbonnages a été soumis au Conseil par la Haute Autorité au titre de l'article 95, alinéa 1, du traité (3) dans le cadre de la mise en œuvre de ce protocole.

(1) « L'étude sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne », Luxembourg 1962.

(2) Journal officiel, 1964, n° 69.

(3) Voir également ci-dessous, n° 4.

Dans ces conditions, la Haute Autorité estime qu'elle doit, malgré les difficultés d'une telle entreprise, prendre pour sa part la responsabilité d'une publication d'objectifs généraux charbon dans le courant de 1965. Les consultations avec les experts des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et des gouvernements commenceront incessamment. Sur certains points, il sera nécessaire d'adopter des hypothèses ; la Haute Autorité, en consultation avec les milieux intéressés, aura à choisir les hypothèses qu'elle trouve, sur le vu de toutes les circonstances, les plus raisonnables et les plus conformes à l'intérêt général.

Quelles que soient ces hypothèses, l'adaptation et la rationalisation de l'industrie charbonnière devront se poursuivre ; il s'agit de prévoir les répercussions que ceci pourra avoir pour certaines régions. C'est pourquoi la Haute Autorité accordera une attention spéciale aux problèmes régionaux dans le cadre des objectifs généraux « charbon », non seulement du point de vue de l'analyse et des prévisions, mais encore et surtout du point de vue des solutions à apporter à ces problèmes. Elle sera ainsi amenée à prendre les contacts nécessaires avec des experts et des représentants des régions en question.

Elle ne manquera pas de tenir la commission compétente du Parlement européen au courant du déroulement de l'ensemble de ces travaux.

En ce qui concerne les *objectifs généraux « acier »* ⁽¹⁾ une première note de synthèse faisant le tour des perspec-

(1) Voir également ci-dessous, n° 5.

tives et des principaux problèmes de la sidérurgie communautaire d'ici 1970 sera examinée sous peu par la Haute Autorité. Elle pourra servir de base à des discussions avec les commissions d'experts ; la Haute Autorité sera par ailleurs heureuse d'avoir un échange de vues à ce sujet avec la commission compétente du Parlement européen. Elle se propose de publier les objectifs généraux « acier » pour 1970 également dans le courant de 1965.

Parmi les problèmes à étudier d'une manière approfondie figureront notamment :

- l'influence sur l'activité sidérurgique du rythme et des formes de la croissance économique ;
- l'influence du progrès technique sur les consommations unitaires d'acier ;
- le rôle moteur de la sidérurgie dans la croissance ;
- la sidérurgie communautaire dans le marché mondial.

A ce dernier propos, il convient de souligner que, de plus en plus, la place prise sur les marchés mondiaux dépendra des conditions comparées des prix de vente. Cela doit conduire à examiner, d'une part, l'évolution des conditions comparées de production (et les moyens d'action de la Haute Autorité), d'autre part, les méthodes de formation des prix dans les pays concurrents. Dans l'étude comparative des conditions de production, il faudra accorder une importance toute particulière aux coûts de l'ap-

provisionnement en matières premières, à la vitesse de diffusion des nouvelles techniques, au coût de l'investissement, et à la productivité, outil par outil, afin d'élucider entre autres les principales causes de l'écart de productivité entre les usines communautaires et celles d'autres pays tels que les États-Unis.

L'étude comparée des conditions de production dans la Communauté et dans les pays tiers doit être complétée par une étude des mécanismes par lesquels se déterminent les prix de vente, sur le marché intérieur et à l'exportation des principaux pays concurrents.

Pour cela, des contacts seront à organiser ou à développer avec certains pays tiers.

LES RELATIONS EXTÉRIEURES ET LA POLITIQUE COMMERCIALE

3. Les répercussions possibles du marché mondial sur le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier sont en effet devenues telles qu'on est conduit à traiter les problèmes des relations extérieures et de la politique commerciale — qui n'occupent qu'une place plus ou moins marginale dans le traité de Paris — en liaison directe avec le paragraphe précédent qui concernait les perspectives d'avenir des industries communautaires.

La Haute Autorité devra renforcer ses *relations avec d'autres parties du monde* qui sont intéressées aux échanges mondiaux des produits relevant du traité. On constate d'ailleurs un désir analogue de la part de ces

pays tiers, tant en Europe qu'au dehors. Les liens existant entre la Communauté et la Grande-Bretagne par l'accord d'association offrent un cadre naturel pour le développement de tels rapports. Avec les autres pays européens et notamment avec l'Autriche, les relations se sont intensifiées. Il en est de même des rapports avec les deux Amériques ; l'intérêt porté par l'Amérique latine à la C.E.C.A. a conduit la Haute Autorité à la décision d'y installer un bureau de liaison, chargé de tâches techniques dans le cadre de la compétence de la C.E.C.A. Elle devra également porter son attention sur l'évolution dans les autres continents, spécialement en ce qui concerne les pays grands producteurs et/ou exportateurs d'acier.

Des relations plus suivies avec ces autres régions du monde et la meilleure information sur les tendances du marché mondial qui en seront le fruit paraissent indispensables pour bien situer les problèmes — notamment de la sidérurgie — dans le contexte de l'évolution à l'échelle mondiale et des modifications structurelles qui en résultent. En outre, un des objectifs du développement de ce réseau de relations internationales doit être l'encouragement de tout ce qui peut contribuer à assurer progressivement une certaine harmonisation des conditions de concurrence dans le commerce international. Ces objectifs devront par ailleurs être poursuivis en partie dans le cadre des négociations Kennedy (entre autres pour le problème du « dumping ») et dans celui de l'O.C.D.E.

Parmi les relations avec les pays tiers, le **problème des pays en voie de développement** mérite une attention particulière. Plusieurs d'entre eux sont des fournisseurs de plus en plus importants de matières premières, notamment

de minerais. En outre, le développement économique de ces régions présente un intérêt par le fait que les débouchés de certains produits communautaires pourront ainsi se trouver élargis. Toutefois, il serait naïf de penser que les mieux placés de ces pays ne créeront pas le moment venu une production sidérurgique propre. C'est pourquoi, dans le souci d'un développement harmonieux du marché mondial, il importe de déterminer les conditions auxquelles les contradictions entre l'évolution des intérêts communautaires et ceux des pays en voie de développement pourraient être éliminées ou prévenues. La Haute Autorité doit aider à l'élaboration de pareilles conditions et jouer son rôle dans la propagation de telles idées.

A part ces considérations générales dans le domaine des relations extérieures, la Haute Autorité doit se préoccuper de la **politique tarifaire et paratarifaire** de la Communauté. Elle est décidée, malgré les insuffisances du traité sur ce point particulier, à faire le maximum possible dans le sens du développement d'une politique commerciale commune.

Depuis une année, les premiers jalons d'une telle politique ont pu être posés. Sous la pression des événements, il a été possible d'amener les gouvernements à coordonner leurs politiques d'importation vis-à-vis des pays de l'Est en matière de fonte et d'acier. Les accords conclus au sein du Conseil étant venus à expiration à la fin de l'année 1964, leur prorogation a été assurée entre temps pour une nouvelle année moyennant les adaptations nécessaires.

Dans le domaine des tarifs douaniers pour les produits sidérurgiques, les événements ont conduit à ce que les États

membres, sur recommandation de la Haute Autorité, appliquent jusqu'à nouvel ordre des droits quasi identiques (seules exceptions : les quelques positions consolidées au regard du G.A.T.T.). Il importe de transformer, à travers les ***négociations Kennedy***, cette unification ad hoc en un tarif définitivement unifié.

Dans cette perspective, il est de la plus haute importance qu'il ait été possible d'obtenir, en novembre 1964, un accord unanime des États membres sur un tarif de négociation commun qui a été déposé à Genève, la Haute Autorité étant chargée d'assumer le rôle de porte-parole des gouvernements dans les négociations. L'objectif de la Communauté restera d'arriver à un rapprochement substantiel des protections des pays grands producteurs et/ou exportateurs d'acier, à un niveau modéré mais ayant encore une signification réelle. Ayant elle-même donné l'exemple d'un abaissement des droits de douane dès sa création, la C.E.C.A. est en droit d'attendre qu'il soit tenu dûment compte de cette attitude dans les négociations actuelles.

Dans le domaine du charbon, les régimes tarifaires et paratarifaires divergent encore largement d'un pays membre à l'autre. Cependant, les négociations Kennedy sont de nature à conduire à une unité d'action plus grande; elles ont déjà eu comme résultat une coordination des attitudes à prendre au regard des partenaires du G.A.T.T. Par ailleurs, la mise en œuvre du protocole d'accord en matière de politique énergétique dont il sera question par la suite devra contribuer à un rapprochement des politiques d'importation.

LA POLITIQUE CHARBONNIÈRE DANS LA PERSPECTIVE D'UNE
POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COMMUNE

4. Le **protocole d'accord** ⁽¹⁾ qu'on vient de mentionner définit les grandes lignes d'un programme dans le domaine de l'énergie. Les gouvernements y affirment leur volonté de «mettre en œuvre une politique commune notamment en ce qui concerne :

- la politique commerciale et d'approvisionnement en provenance des pays tiers ;
- le régime des aides des États ;
- les règles et conditions régissant la concurrence pour les différentes sources d'énergie».

Le programme d'action «charbon» de la Haute Autorité se confond largement tant avec la préparation des objectifs généraux dont il a été question ci-dessus sous le n° 2, qu'avec la mise en œuvre du protocole.

C'est ainsi qu'il faudra assurer rapidement la mise en place du système de **consultations entre les six gouvernements** prévu à l'article 10 du protocole et portant sur les différentes mesures de politique nationale affectant l'économie charbonnière. La Haute Autorité attache la plus grande importance à ces consultations ⁽²⁾ d'où devrait

(1) Journal officiel, 1964, n° 69.

(2) Le gouvernement de la République fédérale vient d'engager les premières procédures à ce titre.

sortir, entre autres, une politique d'importation concertée des principaux pays charbonniers, en attendant qu'une politique commerciale commune soit réalisée.

Les consultations devront pouvoir s'appuyer sur des bilans énergétiques complets et récents. Spécialement dans la conjoncture énergétique actuelle, la surveillance du marché est une responsabilité importante de la Haute Autorité. Aussi a-t-elle dès la fin de 1964 établi un bilan énergétique « rapide » faisant le point de l'année écoulée et dessinant les perspectives de l'année en cours. Ce bilan « rapide » sera complété début 1965 par un bilan détaillé qui s'inscrira dans la série traditionnelle des bilans annuels.

Dans son article 11, le protocole charge la Haute Autorité de préparer un projet de mise en œuvre d'une **procédure communautaire des aides des États**. Les grandes lignes de cette procédure ont été définies dans un projet de décision, dont le Comité consultatif et le Conseil ont été saisis au titre de l'article 95, alinéa 1, du traité, après une série de contacts bilatéraux avec les gouvernements et les milieux intéressés. Une fois cette décision adoptée, il faudra organiser la collecte des informations prévues notamment dans le domaine des contributions étatiques à la sécurité sociale, et les modalités pratiques d'examen des différents cas qui seront soumis à la Haute Autorité. L'organisation et le développement de ces procédures d'examen seront une des tâches essentielles à accomplir par la suite.

En ce qui concerne l'étude sur l'**approvisionnement en charbon à coke** de la Communauté visée à l'article 12

du protocole, une première phase en est déjà terminée, mais elle nécessite une délicate interprétation et certains prolongements qui demanderont encore un certain temps.

Si le protocole d'accord est important, il n'est qu'une étape dans la mise en place d'une politique énergétique commune. Il appelle donc des prolongements. Ces prolongements doivent se situer dans la perspective d'une évolution accélérée de la structure du marché européen de l'énergie.

Dans cette optique, on cherchera en tout premier lieu à mieux préciser, en liaison avec les autres exécutifs, l'importance de la concurrence potentielle du gaz naturel sur le charbon communautaire. Parallèlement, il est envisagé de mettre à jour l'«Étude sur les perspectives énergétiques à long terme» établie en 1962 ⁽¹⁾ pour tenir compte précisément de l'évolution récente des facteurs à long terme que sont la concurrence du fuel, du gaz naturel et les perspectives de l'énergie nucléaire.

Par ces actions, la Haute Autorité espère jeter les bases indispensables à un progrès effectif vers la construction d'un marché commun de l'énergie qui reste son objectif final.

Après ces questions se rapportant à la mise en œuvre progressive d'une politique énergétique, il y a lieu de signaler quelques domaines plus spécifiques intéressant l'économie charbonnière et dont plusieurs présentent un intérêt particulier pour la préparation des objectifs généraux ⁽²⁾ :

⁽¹⁾ Cette étude vient d'être republiée avec toutes ses annexes par les soins de la Haute Autorité.

⁽²⁾ Voir également ci-dessus, n° 2 de cette même partie.

Le problème essentiel qui se pose reste celui d'une amélioration importante de la **productivité des charbonnages communautaires** liée à un abaissement substantiel de leurs coûts. Des progrès dans les méthodes classiques d'exploitation ne suffisent pas à eux seuls ; des méthodes nouvelles doivent être recherchées, développées et mises en œuvre à grande échelle pour que le handicap des charbonnages vis-à-vis de leurs concurrents soit réduit. Des études et des progrès dans ce sens doivent être réalisés sous l'impulsion de la Haute Autorité.

Par ailleurs, l'industrie charbonnière devrait, avec le concours de la Haute Autorité, étudier les moyens techniques de rendre la production communautaire plus apte à répondre aux variations de la demande ainsi que les incidences financières des opérations nécessaires pour atteindre ce but. Ces études devraient en particulier s'attacher à deux problèmes :

- Par quels moyens et dans quelle mesure la production peut-elle rencontrer des variations temporaires ou accidentelles de la demande ?
- Dans quelle mesure peut-elle rencontrer à plus long terme des variations de la demande par arrêt temporaire ou mise en veilleuse de sièges ?

Dans le domaine de l'**écoulement et de l'utilisation**, la Haute Autorité devra renforcer son action en recourant, dans le cadre de l'article 57 du traité, à une coopération plus étroite avec les gouvernements pour régulariser ou

influencer la consommation générale, en particulier celle des services publics.

Considérant le développement quantitatif et technique de la production d'énergie électrique, il serait particulièrement intéressant d'étudier dans quelles conditions et dans quelle mesure le charbon peut participer à l'avenir d'une part à l'approvisionnement de base des centrales thermiques, d'autre part, dans la perspective du développement des centrales nucléaires, à l'approvisionnement des centrales d'appoint.

En outre, la Haute Autorité devrait procéder avec les producteurs et les utilisateurs à l'examen des moyens à mettre en œuvre pour améliorer l'écoulement du charbon communautaire notamment dans les autres grands secteurs de consommation ; elle devra provoquer et faciliter toutes recherches et tous développements techniques améliorant les conditions d'emploi du charbon.

A ce souci s'ajoute la nécessité pour la Haute Autorité, au besoin avec l'aide de recherches fondamentales, de promouvoir tout développement technique susceptible d'ouvrir au charbon de nouveaux débouchés ou d'en permettre une utilisation nouvelle.

En ce qui concerne enfin le problème **des règles de concurrence** applicables aux différentes sources d'énergie, il ne pourra lui être trouvé de solution satisfaisante que lors de l'alignement des dispositions divergentes des traités. Au demeurant, les mouvements désordonnés des prix sur le marché du fuel, qui se sont encore manifestés avec une particulière intensité ces derniers temps, aggravent davan-

tage la situation du charbon vis-à-vis de ses concurrents. La Haute Autorité doit souligner les graves inconvénients de cet état de choses.

L'ACTION EN MATIÈRE D'ACIER

5. Les études de la Haute Autorité et d'autres organismes ont démontré que l'excédent d'offre sur le marché mondial de l'acier persistera encore pendant plusieurs années. Dès lors, au premier affaiblissement de la conjoncture, la pression sur les prix risque de reprendre avec intensité. Il faut donc se préparer à une telle éventualité. Sur le plan interne se posent les problèmes suivants :

- Il est apparu pendant l'année 1963 que, dans la mesure où les ventes ne s'effectuaient pas en alignement sur des offres en provenance de pays tiers, le **niveau des prix** dans la Communauté a été déterminé en grande partie par les barèmes de certaines petites entreprises qui avaient sensiblement abaissé leur prix sous la pression des importations. Si le marché devait accuser un nouvel affaiblissement, il faudrait s'attendre à ce que les alignements sur les prix des pays tiers prennent à nouveau une importance considérable. Le problème se pose ainsi des répercussions du prix marginal du marché mondial sur le niveau des prix à l'intérieur du marché commun.
- La Haute Autorité ne peut contrôler directement que les seules entreprises relevant du traité, c'est-à-dire les entreprises de production. Indirectement,

à savoir par le truchement de ces entreprises, elle peut avoir accès à la documentation commerciale des intermédiaires qui travaillent pour le compte desdites entreprises. Mais elle n'a pas le droit actuellement de procéder à des contrôles auprès de négociants et d'utilisateurs. Des conversations à ce sujet ont été engagées avec les gouvernements en vue de soumettre ces secteurs également au contrôle.

Par ailleurs, les prescriptions du traité ne portent pas sur les ventes ex magasin des négociants. Il importe donc également d'aviser aux moyens de combler cette lacune.

Le *mouvement conjoncturel* sur le marché de l'acier se caractérise par une intensité particulière, ce qui tient aux variations des stocks et à l'influence exercée par le marché mondial de l'acier. Comme, en raison de l'excédent actuel des capacités et du volume que la consommation d'acier a atteint entre temps, les fluctuations conjoncturelles risquent d'être très prononcées, les programmes prévisionnels trimestriels devraient donner des renseignements plus précis sur l'apparition de perturbations du marché. Il y aurait d'abord lieu de donner non seulement pour l'ensemble de la Communauté, mais pour chaque pays, des renseignements sur l'évolution de la consommation d'acier ainsi que des stocks, et d'étudier les variations des délais de livraison ainsi que leurs incidences. Ensuite, des indications appropriées dans les programmes prévisionnels peuvent contribuer à réduire des perturbations qui, à la suite de fluctuations à court terme des importations et des exportations, se manifestent sur le marché commun.

En ce qui concerne *les problèmes structurels de la sidérurgie* communautaire (qui touchent tant le marché de l'acier que l'évolution à long terme de la production, et intéressent donc également les objectifs généraux ⁽¹⁾), les observations suivantes doivent être faites :

- Les usines de la Communauté laminent surtout des lots de petite et très petite importance, ce qui les défavorise par rapport à leurs concurrents, principalement aux États-Unis et en U.R.S.S. L'attention de la Haute Autorité doit se concentrer à ce propos sur le rôle du négoce, la fonction des relamineurs, la réduction du nombre trop élevé des profils et des dimensions et la spécialisation plus poussée des entreprises de production.
- Les travaux entamés par la Haute Autorité pour susciter un langage technico-économique commun par la création d'Euronormes doivent se poursuivre. L'application des Euronormes sur le plan commercial permettrait d'améliorer sensiblement la transparence du marché commun.
- Grâce à l'introduction, jusqu'à fin 1965, d'un droit de douane spécifique équivalant à 7 dollars par tonne de fonte de moulage, les producteurs de fonte de la Communauté ont obtenu une protection temporaire, destinée à créer les conditions permettant la mise en œuvre des mesures indispensables pour l'assainissement de ce secteur. La Haute Autorité

(1) Voir ci-dessus, n° 2 de cette même partie.

examine avec les intéressés ces mesures de rationalisation et veille à leur conformité avec le traité.

Quant à *la consommation d'acier*, le tassement relatif qu'elle subit par rapport à la production industrielle globale s'explique d'une part par l'expansion ralentie des branches à haute consommation d'acier, d'autre part par la diminution de la consommation spécifique. Mais il y a également des secteurs où l'utilisation de l'acier peut être stimulée. Le congrès sur l'emploi de l'acier dans le bâtiment et dans la construction métallique organisé par la Haute Autorité en octobre 1964 devait ainsi promouvoir l'utilisation d'acier dans ces branches. Les résultats de ce congrès seront publiés afin qu'il s'en dégage l'effet le plus large possible. Le succès remporté d'ores et déjà par cette initiative amène la Haute Autorité à prévoir pour fin 1965 un congrès semblable et à prendre en considération des méthodes pour assurer sur une base permanente des contacts étroits entre spécialistes de la production et de l'utilisation. Elle contribuera, elle-même, à l'accroissement de la consommation d'acier en encourageant des recherches techniques et économiques sur de nouveaux emplois de l'acier.

Dans ce contexte, il convient encore de signaler que les prescriptions légales concernant l'utilisation de l'acier, par exemple en matière de construction, varient d'un pays à l'autre. La Haute Autorité, bien que n'ayant pas de compétence directe dans ce domaine, devra se préoccuper de l'harmonisation de ces réglementations. Par ailleurs, il faudra assurer leur adaptation en vue d'éviter que l'utilisation de l'acier selon des conceptions modernes ne se heurte à des obstacles d'ordre administratif.

En ce qui concerne les *matières premières*, le marché de la ferraille ne pose actuellement aucun problème aigu d'approvisionnement ; il faut toutefois suivre attentivement et de façon permanente l'évolution de ce marché afin d'éviter la brusque apparition de difficultés.

Dans le domaine du minerai de fer, la question de la substitution de minerais importés aux minerais indigènes se pose avec une acuité croissante pour certains bassins. Ce problème doit être considéré de plusieurs points de vue, comme par exemple :

- la rationalisation de la production et la stimulation de l'utilisation de minerais indigènes grâce à une meilleure préparation,
- les problèmes sociaux et économiques qui résultent de la fermeture de mines de fer indigènes,
- la sécurité d'approvisionnement ; à ce propos, une participation communautaire (mieux proportionnée) aux investissements miniers d'outre-mer pourrait conduire à un certain équilibre.

LA RÉADAPTATION ET LA RECONVERSION

6. Les transformations structurelles intervenues depuis la création de la Communauté ont été accompagnées de vastes mouvements de la main-d'œuvre. Dans les charbonnages, les effectifs ⁽¹⁾ sont tombés de plus de 900 000 à

(1) Fond et jour.

600 000 en sept ans. Dans les mines de fer, la diminution a d'abord été plus lente, mais elle s'est accentuée ces dernières années et n'a certainement pas encore touché à sa fin; les effectifs y sont aujourd'hui de 30 000 contre 51 500 fin 1957. Dans la mesure où l'économie en expansion peut absorber la main-d'œuvre rendue disponible, des mesures de réadaptation (indemnité d'attente, formation professionnelle, etc.) permettent d'amortir efficacement les chocs de telles transformations; mais là où elles conduisent à une perte de vitesse régionale, une politique positive de **reconversion industrielle** s'impose. Aussi, il a été fait appel dans une mesure croissante aux interventions de la C.E.C.A. à ce titre, d'abord en Belgique et en France, puis en Italie et en Allemagne; la Haute Autorité doit se préparer à une augmentation considérable du nombre de cas dans lesquels elle aura encore à intervenir.

A cet effet, elle vise à remplacer les interventions ad hoc par une politique plus systématique. Les gouvernements ont pleinement reconnu l'intérêt d'une collaboration tant dans le domaine des études que dans celui des opérations; le Comité d'experts gouvernementaux pour la reconversion assure la continuité et la coordination nécessaires à cette collaboration. Par ailleurs, la jonction est assurée avec la Commission économique européenne et la Banque européenne d'investissement par un groupe de travail commun: ainsi la Haute Autorité a-t-elle l'assurance que ses interventions hors des industries de sa compétence sont conduites en conformité avec les règles du traité de Rome.

Sur la base de l'expérience acquise, il s'agira maintenant notamment:

- de suivre systématiquement l'évolution socio-économique des bassins miniers ou sidérurgiques afin de prévoir autant que faire se peut et de susciter en temps utile les opérations de reconversion ;
- de systématiser certaines décisions fondamentales pour la réussite d'une reconversion, et notamment la localisation des zones industrielles, l'équipement de ces zones, la pondération des activités à l'intérieur de ces zones ;
- d'apprécier les différents types d'organismes propres à promouvoir des opérations de reconversion ;
- de mieux connaître certaines solutions utilisées pour faciliter la reconversion, par exemple, l'utilisation du bâtiment industriel dans la politique de développement régional (bâtiments préconstruits, location ou location-vente d'usines, etc.).

Il reste à résoudre le problème de disposer pour la reconversion d'un volant de crédits suffisant à des conditions attractives tant en ce qui concerne les modalités de remboursement qu'en ce qui concerne les taux d'intérêt.

La systématisation de l'action de la Haute Autorité selon les lignes indiquées ci-dessus doit entre autres conduire à augmenter le nombre des candidats à des aides de reconversion, ce qui permettra de faire un choix entre différentes actions possibles ; il faudra promouvoir de préférence des investissements dans des activités industrielles à haute valeur ajoutée susceptibles d'assurer dans les meilleures conditions le remplacement d'ouvriers à salaires antérieurs relativement élevés. En ce faisant, une attention spéciale devra être accordée à l'implantation d'industries utilisa-

trices d'acier, pour que, en même temps, la sidérurgie puisse y trouver des débouchés nouveaux ou accrus.

Il va de soi que l'intensification de l'effort dans le domaine de la reconversion ne diminuera en rien l'importance des opérations de **réadaptation** au contraire, notamment la rééducation professionnelle des travailleurs touchés par les déagements d'effectifs dans les industries traditionnelles est une condition de la réussite de la création d'activités nouvelles. Ici également, la Haute Autorité doit donc se préparer à une activité accrue, tout en systématisant et en perfectionnant ses méthodes d'intervention, en collaboration avec les autorités nationales.

AUTRES QUESTIONS SOCIALES

7. Parallèlement à la diversification, l'élargissement et l'accélération des informations concernant les salaires et les conditions de vie dans la Communauté, la Haute Autorité désire renforcer le rôle des **commissions mixtes**, en leur donnant comme mandat non seulement de comparer ces informations mais également de les discuter et de les confronter.

En ce qui concerne **la situation professionnelle du mineur**, la Haute Autorité souligne qu'un point crucial pour l'avenir de l'industrie charbonnière est de lui garantir une main-d'œuvre hautement qualifiée et stable. C'est pourquoi il apparaît de plus en plus nécessaire de prendre une série de mesures qui inciteront les mineurs à rester ou à venir à la mine. Dans ce domaine, la Haute Autorité a pris position. Elle intensifiera maintenant son action pour

amener les intéressés progressivement à des accords sur des éléments d'un statut du mineur et elle est convaincue que l'adoption par le Conseil spécial de ministres de son projet de décision concernant les aides aux charbonnages ⁽¹⁾ pourra faciliter de tels accords.

Dans le domaine de la *formation professionnelle*, eu égard aux problèmes posés par le progrès technique en général et l'automatisation en particulier, il faudra accélérer les échanges d'expériences et étudier à fond les nouvelles méthodes. Il est envisagé de mettre sur pied un groupe d'experts hautement qualifiés pour conseiller la Haute Autorité dans le domaine des conséquences sociales du progrès technique et de l'automatisation.

Quant à la structure de l'*emploi* celui-ci subit des changements profonds qu'il faudra analyser de façon permanente, avec une référence particulière aux travailleurs âgés de plus de 40 ans. Les modifications dans la structure de la main-d'œuvre montrent un glissement des travailleurs manuels vers les non manuels. Dans ce domaine, la Haute Autorité devra rassembler des informations sur les conditions de vie et de travail de ces catégories et entreprendre de nouvelles études en vue de déterminer et de délimiter les problèmes que provoque ce déplacement.

L'installation des industries sidérurgiques le long des côtes crée toute une série de problèmes de caractère économique, technique et surtout social. La Haute Autorité entreprendra une étude d'ensemble tendant à obtenir, au bénéfice de tous les intéressés, une connaissance exacte

(1) Voir ci-dessus, n° 4 de cette même partie.

de ces problèmes et de leurs implications pour la main-d'œuvre.

Les *travailleurs migrants* étant très nombreux dans les industries de la C.E.C.A., la Haute Autorité entreprendra une étude sur les problèmes que posent le recrutement et les conditions d'emploi des travailleurs migrants ainsi que sur les services sociaux en faveur de cette catégorie de travailleurs. Cette dernière étude devra permettre de dégager des propositions quant à une meilleure organisation de ces services sociaux.

En ce qui concerne la *sécurité du travail*, il convient de rappeler que la sécurité dans les charbonnages est traitée par l'Organe permanent pour la sécurité dans les mines d'une part et, dans le domaine de compétence propre de la C.E.C.A., par les services de la Haute Autorité d'autre part.

La demande de la Haute Autorité d'étendre les compétences de l'Organe permanent aux mines de fer et à la médecine et l'hygiène du travail est toujours en instance devant le Conseil spécial de ministres.

Pour la sidérurgie, la Haute Autorité vient d'accepter le principe de la création d'une commission générale pour la sécurité en sidérurgie. Il faudra que cette commission puisse commencer son activité le plus rapidement possible.

Il y aura encore lieu, dans le domaine de la sécurité, d'étendre les programmes de recherche et les études, de même que d'intensifier les échanges d'expériences.

En ce qui concerne la **médecine du travail** il faudra prévoir le lancement de nouveaux programmes de recherche, notamment dans le domaine des maladies et des états dus aux dangers des professions et aux contraintes psychophysiologiques en rapport avec le progrès technique. Il faudra également développer d'une façon dynamique, auprès de tous les intéressés (médecins, ingénieurs, travailleurs), la diffusion des connaissances acquises grâce aux programmes de recherches déjà venus à terme.

En ce qui concerne finalement la **construction de maisons ouvrières**, les dernières enquêtes confirment l'insuffisance de logements sociaux. Dans ce domaine, la Haute Autorité poursuivra son action par le lancement prochain d'un sixième programme de financement.

LES INVESTISSEMENTS ET LES RECHERCHES

8. A côté des prêts pour la construction de maisons ouvrières qu'on vient d'évoquer, la Haute Autorité continuera à développer son action dans le domaine des **investissements industriels**. Pendant l'année 1964, elle a réalisé un chiffre record d'emprunts dépassant la contrevaletur de plus de 125 millions de dollars ; elle a pu développer son activité de prêts en conséquence.

Parallèlement à l'élaboration de nouveaux objectifs généraux ⁽¹⁾, il sera nécessaire de préciser davantage les

(1) Voir ci-dessus, n° 2 de cette même partie.

priorités concernant les programmes d'investissements soumis à l'examen de la Haute Autorité, afin de faire ressortir l'opportunité de nouveaux efforts dans certains secteurs (installations d'agglomération, aciéries à l'oxygène, etc.).

La *politique de recherche* retient particulièrement l'attention de la Haute Autorité. En effet, le progrès dans l'industrie est de plus en plus influencé par le niveau des connaissances scientifiques et techniques et par la rapidité avec laquelle celles-ci viennent en application. Dans tous les pays, les pouvoirs publics encouragent la recherche technique et dans la plupart des cas, ils contribuent à sa mise en œuvre et à son financement.

Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier donne mission à la Haute Autorité d'encourager la recherche technique et économique intéressant la production et le développement de la consommation du charbon et de l'acier, ainsi que la sécurité du travail dans ces industries. A cet effet, il lui incombe d'organiser une collaboration judicieuse entre les organismes de recherche existants⁽¹⁾.

Consciente du fait que la recherche constitue une condition indispensable à la poursuite des objectifs fondamentaux du traité, la Haute Autorité est fermement décidée à user de toutes les possibilités qui lui sont offertes. La politique de recherche technique arrêtée en 1963 sera réexaminée à la lumière des nouveaux objectifs généraux relatifs

(1) Voir aussi la réponse de la Haute Autorité à la question écrite n° 100 de M. Pedini et Mme Gennai Tonietti.

au charbon et à l'acier. Par ailleurs, les résultats du congrès sur l'utilisation de l'acier comportent des enseignements dignes d'intérêt du point de vue de la recherche.

- Jusqu'à présent, les projets de recherche financés avec l'aide de la Haute Autorité portaient essentiellement sur les domaines techniques (recherche appliquée). Il y aura lieu d'examiner dans quelle mesure il conviendra d'étendre l'aide financière à la recherche scientifique générale (recherche fondamentale), pour autant que celle-ci favorise une accélération du progrès technique à proprement parler.

- La Haute Autorité a présenté récemment une étude sur le perfectionnement des méthodes d'exploitation en usage dans les mines américaines, l'étude qui renferme des indications précieuses pouvant être utilisées pour déterminer les objectifs à considérer lors de la sélection des projets de recherche dignes d'encouragement. Par ailleurs, il y a lieu de signaler la valeur des échanges d'informations et d'expériences au sujet de la mécanisation dans les mines qui ont lieu dans le cadre du Conseil d'association C.E.C.A. — Grande-Bretagne.

Dans le domaine de l'acier, et eu égard à l'état de la technique dans les usines sidérurgiques américaines et à l'essor spectaculaire de la sidérurgie japonaise, la Haute Autorité pourrait être conduite à faire effectuer des études analogues concernant la sidérurgie.

- D'une manière générale, les progrès rapides des techniques modernes de production font apparaître la nécessité de développer encore l'importante action de coordination des activités de recherche des divers instituts nationaux.

LES ENTENTES ET LES CONCENTRATIONS

9. Dans ce domaine, la Haute Autorité intervient en première ligne à la demande des entreprises ou à propos de plaintes présentées par les intéressés. Elle intervient également d'office, lorsque des cas concrets parviennent à sa connaissance. En outre, elle procède aux contrôles nécessaires pour assurer le respect des dispositions du traité et des décisions d'autorisation. Un compte rendu de ces travaux ne trouve pas sa place dans un programme d'action, qui doit être axé sur les grandes lignes de la politique à suivre.

Il convient de souligner à ce propos que dans son activité courante, la Haute Autorité continuera à tenir compte notamment :

- du développement général du marché commun et de ses changements structurels ;
- des conclusions qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour de justice ;
- des suggestions du Parlement européen visant à faire usage de la possibilité d'assortir les autorisations de conditions susceptibles d'assurer le maintien de la concurrence prescrite par le traité.

Par ailleurs, il faudra élaborer des propositions concernant la révision de la décision portant **exemption d'autorisation** de certaines concentrations, afin d'étendre de façon appropriée les limites qui ont été tracées pour la consommation de charbon et d'acier en cas de concentration verticale. Une difficulté réside dans le procédé à suivre en matière de concentrations mineures mais cumulatives (un négociant en gros se concentre par exemple successivement avec une longue série de petits négociants). On étudie actuellement la question de savoir si, pour des cas pareils, on pourrait éventuellement prévoir l'exemption, mais en instituant en même temps l'obligation de déclaration. Ceci permettrait au moins de surveiller de tels processus de concentration, en vue d'une nouvelle réforme ultérieure des limites d'exemption.

L'accumulation des **contrats de livraison et d'achat à long terme**, que l'on observe depuis un certain temps et qui concernent surtout les demi-produits en acier, exige que l'on examine si, dans quelle mesure et sur la base de quelles dispositions du traité l'on pourrait et devrait instituer l'obligation de déclarer ce genre de contrats.

Finalement, l'étude de certains problèmes généraux devra se poursuivre, dont le plus important est celui de **l'analyse de la structure des marchés**. Une telle analyse existe dans une large mesure en ce qui concerne les industries de la Communauté. Les éléments d'une comparaison internationale, contenus dans l'étude effectuée par la Haute Autorité à l'intention du Parlement européen ⁽¹⁾, doivent être développés et complétés par des recherches

(1) Voir Bulletin de la C.E.C.A., n° 47, avril 1964.

spéciales sur les industries sidérurgiques des principaux pays intéressés au commerce mondial.

Dans le cadre de telles recherches, on pourra probablement recueillir des éléments susceptibles d'être utilisés judicieusement pour l'appréciation de la question difficile concernant la *dimension optimale des établissements, entreprises et groupes* (« *Konzerns* ») — question qui a été tout récemment soulevée à plusieurs reprises, notamment au sein du Parlement européen.

Dans l'intérêt d'une discussion utile, ces questions exigent une subdivision bien nette, autrement de sérieux malentendus risquent de surgir. Il faut distinguer entre :

- la dimension optimale de l'unité de production,
- la dimension optimale d'entreprises et de concentrations d'entreprises,
- l'aménagement optimal d'autres genres de coordination des activités d'entreprises, comme par exemple d'accords de spécialisation,
- les questions qui sont en relation, non pas réellement avec la dimension d'entreprises en tant que telle, mais avec la base financière et l'extension des possibilités de financement.

Même si la Haute Autorité ne peut influencer qu'indirectement l'évolution des choses dans ce domaine, la dimension optimale d'entreprises et de concentrations d'entreprises est pour elle d'importance dans ces considérations

générales au sujet des structures désirables d'entreprises et de marchés par rapport surtout à la situation dans le reste du monde. Par ailleurs, des recherches approfondies de ce genre peuvent être instructives pour les intéressés au regard de leurs décisions et de l'appréciation de leur capacité compétitive.

LES TRANSPORTS

10. L'expérience a montré que le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier exige le respect des règles posées par le traité dans le domaine des transports en raison, d'une part, de l'incidence particulièrement importante des frais de transport dans le prix rendu de ces produits et, d'autre part, des règles posées par le traité C.E.C.A. pour le fonctionnement du marché commun, notamment de l'article 60.

La réalisation intégrale de ces objectifs exige que la Haute Autorité poursuive son action principalement dans les domaines ci-après :

En ce qui concerne la **transparence du marché des transports**, la Haute Autorité doit obtenir des six États membres, pour tous les modes de transport, une exécution complète et effective de la recommandation n° 1-61⁽¹⁾. Tous les moyens juridiques que lui fournit le traité seront mis en œuvre à cet effet. La réalisation d'une publicité des prix et conditions de transport telle qu'elle permette à la fois l'application effective des prescriptions de l'article 70 et le fonctionnement correct du marché commun selon

(1) Journal officiel, 1961, n° 18.

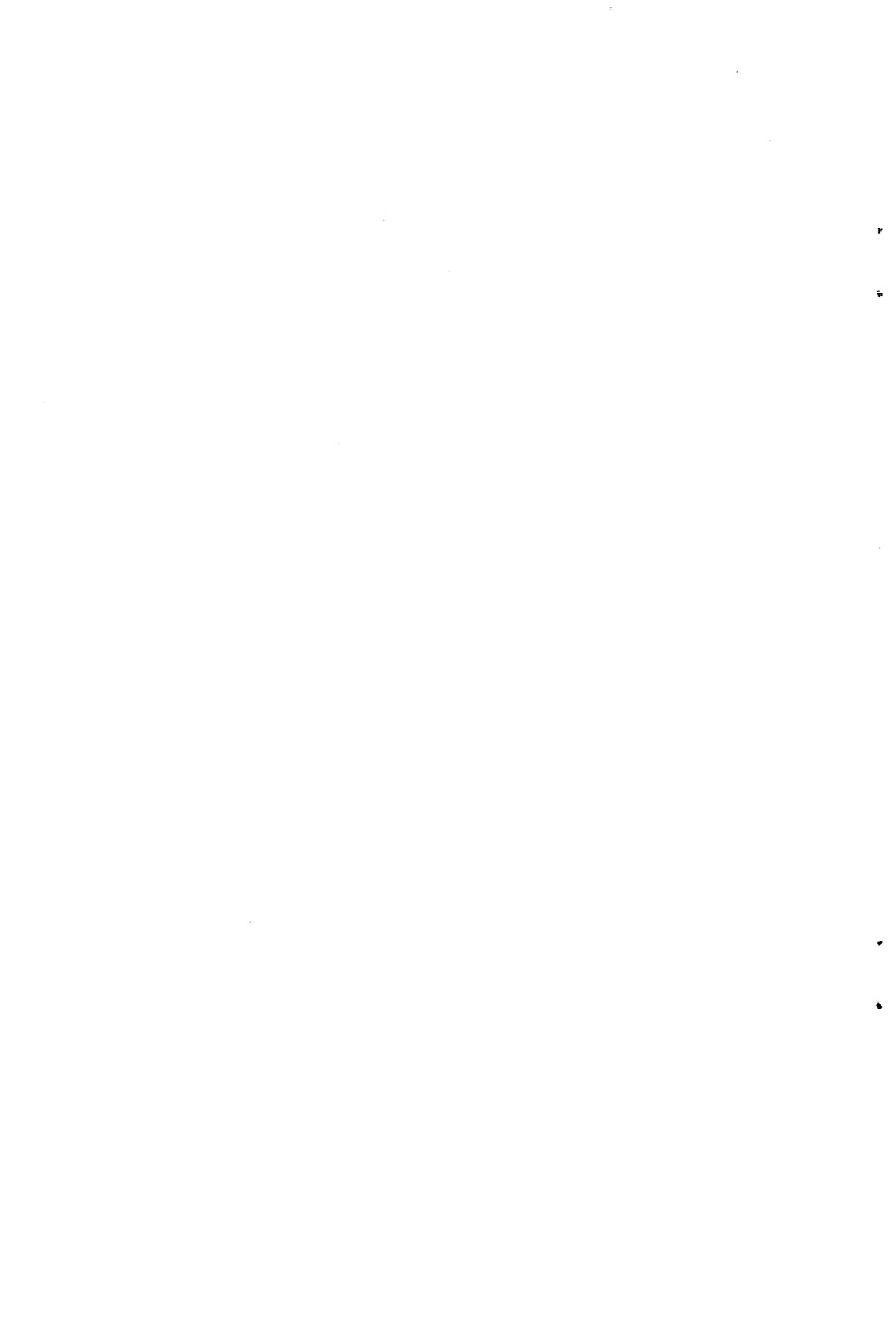
les exigences de l'article 60, est en effet une obligation formelle qui incombe aux États membres en application des dispositions du traité rappelées par la recommandation n° 1-61.

Une publicité adéquate des prix et conditions des transports routiers et fluviaux (y compris les transports rhénans) permettra notamment à la Haute Autorité de renforcer son action en vue de déceler et d'éliminer les **discriminations**. Ceci vaut en particulier dans le domaine des transports fluviaux (coexistence de frets réglementés en trafic intérieur des États membres et de frets libres en trafic international).

La Haute Autorité s'efforcera, à l'occasion de l'exécution de la recommandation n° 1-61, de promouvoir l'établissement de **tarifs directs internationaux routiers et fluviaux**. Des négociations sous l'égide de la Haute Autorité sont déjà en cours entre l'Allemagne et la France pour l'établissement de tarifs internationaux routiers.

Par ailleurs, il faudra poursuivre l'**harmonisation des prix et conditions de transport** à l'intérieur de chaque mode de transport, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun.

Tout en tenant compte des exigences du traité C.E.C.A. notamment en matière de publicité des prix et conditions de transport, ce programme nécessite des contacts étroits avec la Commission de la C.E.E. dans le cadre de l'accord de coopération conclu à cet effet.



CONCLUSION

Un thème central se dégage du programme d'action de la Haute Autorité : celui d'une adaptation toujours plus poussée des industries relevant de la C.E.C.A. aux conditions nouvelles d'un marché conçu à l'échelle d'une Communauté toujours plus engagée dans le circuit de l'économie mondiale. Une telle politique d'adaptation veut dire deux choses : tout d'abord, l'acceptation d'une évolution nécessaire qui conduit, sous la pression du progrès technique, à l'augmentation des unités de production, à l'élargissement des marchés et des espaces économiques eux-mêmes. Une politique d'adaptation veut dire aussi que cette acceptation n'est pas passive, mais qu'on l'oriente dans le sens du plus grand intérêt tant de la Communauté que des différentes régions qui la composent, et en harmonie avec le développement de l'économie mondiale.

Les expériences économiques et les réflexions institutionnelles convergent pour démontrer qu'il s'agit d'un effort constant et conscient qui doit s'appuyer sur des actions et des mesures communautaires mises en œuvre dans le cadre d'institutions communes. Car si l'abaissement des barrières nationales est une condition nécessaire d'une

économie européenne unifiée, on a dû constater qu'elle est loin d'être suffisante. Le stimulant de la mise en commun des ressources de la Communauté et de la concurrence des pays tiers ne peut pas toujours suffire à déclencher le progrès technique et à orienter les investissements dans le sens le plus utile, ni surtout à éviter que des mutations trop brutales des structures ne provoquent des crises dans certaines industries ou dans certaines régions. Au delà de ces problèmes d'investissements, de politique régionale et sociale, de reconversion et de réadaptation, on a été confronté successivement avec les exigences d'une politique commerciale, d'une politique de concurrence, d'une politique énergétique, d'une politique de recherche, communes et à l'échelle du monde du XX^e siècle.

Ainsi les expériences de douze ans et le programme d'action de la Haute Autorité apparaissent-ils comme une démarche progressive vers un objectif plus vaste et à plus long terme qui s'imposera, en tout état de cause, lors de la fusion des Communautés. Dans le domaine agricole, la politique commune est en train de se réaliser. Dans le domaine industriel, la mise en œuvre du traité C.E.C.A. a préparé la voie à la mise en place d'un marché industriel à l'échelle de la Communauté.

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
3634/2/65/1