

17 février 1965

LUXEMBOURG

RELEASE:

4/65

Library COPY

CECA
Reynaud

68
AM
AO

PORTE-PAROLE

PORTE-PAROLE:
POSTE 5-384

PRESSE et PUBLIC RELATIONS:
POSTE 5-468

INFORMATION BACKGROUND:
POSTE 5-390

INFORMATION BACKGROUND

LA C.E.C.A. AUX PRISES AVEC LES CONVERSIONS

par

Roger REYNAUD,
Membre de la Haute Autorité

Dans le programme d'action pour l'avenir, qui constitue la deuxième partie du Rapport politique que vient de publier la Haute Autorité de la C.E.C.A., une place importante est faite au problème de la reconversion industrielle et de la systématisation de l'action communautaire en la matière. Sur ce sujet M. Roger Reynaud, Membre de la Haute Autorité, vient de publier une étude dans la Revue de l'Action Populaire, de Paris (février 1965).

Le traité de Paris donnait à la C.E.C.A. une mission essentielle : mettre les industries du charbon et de l'acier au service de l'expansion générale. La réalisation de cet objectif impliquait la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé. Elle devait entraîner une concentration des exploitations là où les conditions de rentabilité étaient les plus favorables, et une amélioration continue des potentiels de production en fonction des progrès de la technique.

Mais il était évident, dès le départ, que l'augmentation de la production ne suivrait pas toujours celle de la productivité et qu'il en résulterait des problèmes d'emploi. Localement, les fermetures d'entreprises les moins rentables entraîneraient des licenciements : on n'était pas certain que le personnel retrouverait immédiatement et sur place un emploi. Globalement, à supposer même que les travailleurs rendus disponibles acceptent de se déplacer pour continuer à exercer leur métier, il fallait envisager l'hypothèse où les besoins en main-d'oeuvre de l'ensemble des industries du charbon et de l'acier ne suffiraient pas à absorber ces travailleurs. Les rédacteurs du traité

de Paris se sont rendu compte que progrès économique et progrès social pouvaient ne pas coïncider à chaque instant.

Pour remédier aux effets sociaux néfastes de transformations inéluctables, ils envisagent deux moyens d'intervention. Le premier est plus social qu'économique : maintenir aux travailleurs ayant perdu leur emploi un niveau de revenu décent jusqu'à ce qu'ils trouvent une nouvelle occupation. Autour de cette idée, la Haute Autorité construit toute une partie de sa politique sociale, désignée sous le nom de réadaptation : elle tend à donner aux travailleurs les ressources nécessaires pour opérer eux-mêmes leur reclassement, soit dans la même profession, au prix d'un changement de résidence, soit, le plus souvent, dans d'autres activités, moyennant une rééducation professionnelle que les autorités communautaires s'efforcent de favoriser. Durant les cinq premières années de fonctionnement de la C.E.C.A., cette politique de réadaptation suffit ; dans un climat d'expansion générale, les difficultés sont localisées et d'une faible importance.

A partir de 1958, la crise charbonnière modifie les termes du problème, sous l'effet de la concurrence d'autres formes d'énergie et du charbon américain, les houillères de la Communauté doivent procéder à des fermetures d'exploitations et rationaliser les capacités maintenues. Dans les régions où la mine constituait l'activité principale, le reclassement sur place des travailleurs licenciés n'est plus possible. La Haute Autorité est ainsi amenée à utiliser une autre disposition du Traité, également sociale dans ses fins mais plus économique dans ses moyens : elle lui permet d'aider à la création d'activités nouvelles, afin de fournir un emploi aux travailleurs licenciés. Depuis plus de cinq ans s'est élaboré autour de l'idée de conversion un ensemble de techniques qui constitue l'aspect nouveau de l'action sociale de la Haute Autorité.

Conversion et réadaptation sont des moyens complémentaires. Il convient cependant de signaler qu'aux termes de la convention relative aux dispositions transitoires, ces deux moyens étaient prévus seulement en raison de troubles résultant de l'ouverture du Marché commun pour une période de sept ans ; d'autre part, l'article 56 du Traité permettait d'y avoir recours uniquement dans des situations dommageables à la main-d'oeuvre résultant de l'introduction de techniques nouvelles. Il a fallu une modification du traité - acquise en 1960 selon la formule originale de la "petite révision" (1) - pour donner à l'Exécutif communautaire des moyens d'action mieux adaptés aux changements intervenus sur le marché du charbon et de l'acier.

Quels sont ces nouveaux pouvoirs ? Quel usage la Haute Autorité en a-t-elle fait jusqu'ici ? Quelle leçon tirer de son expérience ?

(1) La "petite révision", prévue par l'art. 95, §3, permet d'apporter au traité des modifications ne touchant pas à l'essentiel, en faisant appel uniquement aux institutions communautaires, Haute Autorité, Conseil de Ministres, Cour de Justice et Parlement Européen. Cette disposition trop peu connue est la seule qui fasse intervenir le Parlement Européen en tant qu'assemblée législative. Elle a l'avantage de permettre des adaptations au traité sans recours aux procédures classiques de révision, lourdes à manier.

LES POUVOIRS DE LA HAUTE AUTORITE

Les possibilités d'action de la Haute Autorité reposent sur trois dispositions du Traité : l'article 46 permet la réalisation d'études; l'article 56 autorise le déclenchement des opérations de conversion, selon les techniques de l'article 54; celui-ci établit les conditions exigées pour l'octroi de prêts ou de garanties.

La possibilité d'effectuer des études n'est pas le moindre moyen à la disposition de la Haute Autorité. A la demande des gouvernements intéressés, elle peut participer à l'étude des possibilités de réemploi - soit dans des industries existantes, soit par la création d'activités nouvelles - de la main-d'oeuvre rendue disponible par l'évolution du marché ou les transformations techniques (2). C'est cependant l'article 56 qui est décisif en matière de conversion.

L'article 56

Certes, son premier paragraphe, en vigueur depuis l'ouverture du Marché commun en 1953, n'a pas encore trouvé d'application. Dans de rares cas, des gouvernements ont fait appel à ses dispositions : la Haute Autorité a dû constater que les conditions nécessaires pour sa mise en oeuvre n'étaient pas réunies. Celle-ci suppose en effet que se rencontrent simultanément une détérioration de l'emploi à la suite de l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux dans le cadre des Objectifs généraux, une réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'oeuvre dans le charbon et l'acier à la suite de cette rénovation technique et enfin des difficultés particulières pour le réemploi de la main-d'oeuvre disponible dans une ou plusieurs régions de la Communauté.

C'est le second paragraphe qui nous intéresse le plus, tel qu'il résulte de la modification du traité en 1960. Il reconduit, en fait, toute une série de modalités d'interventions pour la réadaptation et la reconversion prévues auparavant pour la seule période de transition; mais surtout, il étend leur domaine d'action aux cas des difficultés structurelles des industries charbonnières et sidérurgiques, impossibles à prévoir au moment de la rédaction du traité. Voici le texte relatif aux conversions :

"Si des changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries du charbon et de l'acier, qui ne sont pas directement liés à l'établissement du Marché commun, placent certaines entreprises dans la nécessité de cesser, de réduire ou de changer leur activité, de façon définitive, la Haute Autorité, sur la demande des gouvernements intéressés, peut faciliter, suivant les modalités prévues à l'article 54 (c'est-à-dire par l'octroi de prêts ou de garanties), soit dans les industries relevant de sa juridiction, soit, sur avis

(2) A ce sujet, la Haute Autorité doit d'ailleurs procéder à des consultations soit avec les gouvernements, soit avec les entreprises, les travailleurs, les utilisateurs, les négociants et leurs associations.

conforme du Conseil, dans toute autre industrie, le financement des programmes, approuvés par elle, de création d'activités nouvelles économiquement saines ou de transformation d'entreprises, susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'oeuvre rendue disponible".

La Haute Autorité n'a pas l'initiative des opérations de conversion. Celle-ci appartient aux gouvernements : ils doivent présenter leur demande à la Haute Autorité et peuvent se réserver d'établir une priorité entre diverses conversions possibles. Il n'est pas indispensable que l'on crée de toutes pièces une entreprise nouvelle : la Haute Autorité peut venir en aide à des sociétés qui transforment leurs activités, soit qu'elles les élargissent, soit qu'elles les modifient.

Un but social

Il apparaît surtout qu'on a voulu assigner à l'action de la Haute Autorité dans le domaine de la conversion un but social : il faut, en effet, que les industries nouvelles ou transformées soient susceptibles d'assurer le réemploi productif d'une main-d'oeuvre rendue disponible. Il ne s'agit donc pas directement de politique "régionale", ayant pour but la mise en valeur d'une région ou son développement; pour que la Haute Autorité agisse, il faut que les travailleurs mineurs ou sidérurgistes soient licenciés ou sur le point de l'être dans un proche avenir. Dans ses contrats de prêts pour conversion, elle exige, sous peine de rupture de contrat, le réemploi d'un certain pourcentage de mineurs ou de sidérurgistes. Cependant la Haute Autorité a toujours interprété largement les stipulations du texte; se basant sur les termes "entreprises susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'oeuvre rendue disponible", elle en déduit qu'il n'est pas nécessaire pour agir d'attendre que des travailleurs soient effectivement licenciés. Pour autant qu'elle ait des craintes sérieuses, à plus ou moins long terme, au sujet de tel bassin charbonnier ou de telle entreprise charbonnière ou sidérurgique, elle a toujours considéré qu'elle pouvait mettre en oeuvre la procédure de l'article 56 bien avant que les fermetures interviennent. Le Conseil des ministres l'a toujours suivie dans cette interprétation.

Les entreprises nouvelles à créer ou les activités à développer doivent être "saines". En ce qui concerne les entreprises du charbon et de l'acier, la Haute Autorité peut juger par elle-même; pour les entreprises d'autres secteurs, elle doit s'entourer de garanties, qui peuvent lui être données par la Commission économique européenne de Bruxelles et la Banque européenne d'investissement. Un groupe de travail commun a été créé entre ces institutions et la Haute Autorité : il examine les dossiers de conversion et donne son avis dans les domaines de sa compétence.

Au sujet des garanties financières, remarquons que les gouvernements conservent une part de responsabilité, puisqu'ils constituent les dossiers; en outre, la Haute Autorité demande généralement la garantie financière explicite de l'Etat pour ses prêts aux entreprises. De plus, la Haute Autorité n'étant pas une banque, elle peut prendre, pour des raisons politiques, des risques que ne prendrait pas un institut financier classique dans des opérations de ce genre.

POLITIQUE DE CONVERSION DE LA CECA

De ces bases juridiques se dégagent déjà un certain nombre de principes. Pour préciser les méthodes et les techniques, la Haute Autorité a réuni en septembre 1960 une Conférence intergouvernementale sur la conversion industrielle. Etaient présents non seulement les experts de l'Europe des Six mais également ceux du Royaume-Uni; ceux-ci ont une longue expérience en la matière - notamment grâce à la conversion du bassin du Lancashire. L'inventaire des expériences les plus instructives, la confrontation des législations et des réglementations, ont permis d'élaborer des méthodes que la Haute Autorité s'est efforcée d'appliquer aux divers cas concrets. Elles portent sur trois points essentiels : les études à mener, les hommes à trouver, les actions à entreprendre.

Etudes régionales

L'étude socio-économique de la région où peuvent se dérouler des opérations de conversion est fondamentale : analyse des conditions géologiques, démographiques, sociologiques, économiques, voire politiques qui faciliteront ou compliqueront les efforts. Il est indispensable que de telles études soient commencées à temps ; car il est plus facile de prévenir la dégradation économique et sociale d'une région que de la réanimer quand elle est déjà appauvrie et quand le climat psychologique s'est détérioré. De plus, pour réussir une conversion, il faut disposer d'un délai relativement long : il est non seulement nécessaire d'analyser la situation actuelle de la région, mais il faut encore des études prospectives pour déterminer les chances futures d'une entreprise qui accepterait de s'y installer. Les régions de conversion sont la plupart du temps des régions déshéritées ou dont l'activité dépend d'une industrie en régression ou destinée à régresser : souvent toute l'activité tournait autour d'une mine dont les coûts d'extraction sont désormais trop élevés pour concurrencer soit les bassins plus facilement exploitables, soit le charbon des pays tiers.

Il était donc important, avant toute chose, de savoir où se posaient des problèmes, quelle en était la nature et de quels moyens disposaient les gouvernements nationaux qui, en ce domaine, ont la responsabilité première. La Haute Autorité a entrepris dès le début deux sortes d'études : des monographies des principales régions où des opérations de conversion risquaient de s'avérer nécessaires : en France, l'Auvergne et l'Aquitaine; en Italie, l'Ombrie par exemple. Elle s'est livrée ensuite à une enquête détaillée sur des dispositions juridiques et financières des différents Etats en matière de conversion (3)

(3) Elle a publié un répertoire des "Dispositions juridiques et financières pour financer la création d'activités nouvelles dans les Etats membres et en Grande-Bretagne". Répertoire largement utilisé et périodiquement tenu à jour.

A l'expérience, ces interventions ne se sont pas révélées suffisantes. Il a fallu faire un pas de plus, passer de la description d'une situation donnée à la recherche des évolutions nécessaires ou souhaitables et envisager une forme de coopération avec les gouvernements et les pouvoirs locaux pour entreprendre des études plus complètes de type opérationnel. A Blanzay (Saône-et-Loire) et à Piombino (Toscane), deux régions caractérisées par la mono-industrie, la Haute Autorité est intervenue avant que les problèmes de main d'oeuvre ne se posent. Dans le premier cas, l'épuisement d'un gisement de charbon pouvait être prévu à coup sûr; dans le second, il fallait obtenir une diversification des activités économiques dans une région reposant uniquement sur la sidérurgie.

D'autres travaux du même genre intéressent l'activité de toute une province (4). Ainsi l'étude sur la Lorraine qui, déclenchée par les difficultés d'écoulement de la minette, recouvre divers aspects de l'économie régionale. Il y a d'ailleurs intérêt à situer les études dans leur contexte global. A propos de Blanzay, on a étendu des recherches à tout le pays de Montceau-les-Mines, du Creusot, et de Chalon-sur-Saône. En Belgique, les régions de Charleroi, du Centre et du Borinage ont fait l'objet de travaux de synthèse. Le seul principe qui guide la Haute Autorité en matière d'études est utilitaire : créer les conditions qui permettront de redonner un emploi aux travailleurs licenciés ou susceptibles de l'être. Exceptionnellement l'étude portera sur une localité, voire même sur une entreprise (5); le plus souvent elle englobera une région tout entière. La documentation ainsi rassemblée constitue les premiers éléments du dossier des investisseurs éventuels.

(4) Certaines études sont menées en rapport avec le Comité d'experts créé au titre de l'art. 46 qui assure une liaison entre la Haute Autorité et les administrations nationales. Les unes sont de caractère général, comme le rapport sur la "structure socio-économique des régions minières sidérurgiques" destiné à donner aux promoteurs des opérations de conversion une connaissance précise de la situation et des tendances des régions dans lesquelles ils doivent intervenir, et le rapport sur les "Organismes d'action régionale" qui cherche à définir les meilleures méthodes d'impulsion possible. D'autres concernent des problèmes pratiques précis comme, par exemple, le rapport sur les zonings industriels qui propose des solutions scientifiques pour la localisation, l'infrastructure et les relations avec les régions environnantes, ou l'étude sur les bâtiments industriels dans la politique de développement régional qui doit décrire l'état le plus avancé des méthodes de construction, notamment dans le secteur de la préfabrication des bâtiments industriels.

(5) La Haute Autorité a participé, par exemple, aux études sur la conversion du Boucau, dont il est question ailleurs.

Recherche des animateurs

Pour que des études puissent démarrer et être menées à bien, il ne suffit pas de l'action de la Haute Autorité ou du gouvernement national : il faut, dans la région, une équipe d'hommes qui s'en fassent les propagandistes.

Dans le passé, il arrivait qu'un entrepreneur rassemble, coordonne et mette en oeuvre les facteurs de production : toute la physionomie d'une région s'en trouvait changée. Guidé par le profit, il prenait sa décision d'après des critères basés uniquement sur les ressources du sol, les facilités de communications ou la possibilité de trouver de la main d'oeuvre. Ces critères demeurent assurément valables, même pour une politique régionale. Mais des animateurs régionaux sont le plus souvent nécessaires pour créer les conditions favorables à l'implantation d'industries. C'est d'eux que l'on a besoin aujourd'hui. Ils ne peuvent trouver le moteur de leur action dans le seul profit mais dans le désir d'assurer le développement de leur région, de la faire revivre ou d'enrayer son déclin.

Pour ce faire, ils doivent négocier avec les administrations nationales, souligner les aspects psychologiques souvent négligés dans les capitales et entreprendre le même effort auprès des institutions européennes. Ne pas s'en tenir au lancement des opérations, mais suivre leur déroulement, rendre les autorités nationales ou européennes attentives aux difficultés d'exécution.

A échelle limitée, il suffit parfois d'un homme ou d'une entreprise. Ce fut le cas en Auvergne lorsqu'a été créée une usine de charpentes métalliques et de chaudronnerie pour occuper une centaine de mineurs licenciés à la suite de la fermeture de la petite mine de Champagnac. Ce fut le cas également pour une usine de bas sans couture qui a recruté un nombre égal d'anciens travailleurs du puits de Saint-Eloi-les-Mines. Ailleurs, c'est tout un ensemble industriel qu'il faut aménager pour décider les entrepreneurs à s'implanter, surtout si la région ne jouit pas d'une réputation favorable, soit qu'elle manque de dynamisme à la suite du départ de jeunes travailleurs vers des régions en expansion, soit que la situation sociale y soit turbulente, soit tout simplement que son attrait touristique soit négligeable.

Création d'infrastructures

Il existe finalement deux méthodes en dehors des facilités financières classiques, pour décider des investisseurs : créer une infrastructure et trouver des activités de base qui entraînent la création d'activités satellites.

Sans infrastructure, aucune chance de réaliser des opérations de convergence. Il s'agit des moyens de communication, des zonings ou des terrains industriels équipés en eau, gaz et en électricité; également, des logements pour les cadres et pour les travailleurs. Il peut même être néces-

saire de songer aux écoles, aux hôpitaux, à toutes les dépenses non immédiatement rentables qui conditionnent cependant la prospérité d'une région.

Quelquefois, l'infrastructure préexiste comme à Ghlin-Baudour, dans le Borinage; des entreprises industrielles peuvent s'installer immédiatement. Ailleurs, il faut tout créer : c'est le sens de l'opération que la Haute Autorité a contribué à lancer pour l'aménagement d'un zoning industriel à Liège. La Société Provinciale d'Industrialisation de Liège - à qui la Haute Autorité a accordé des crédits - a déjà mis des terrains à la disposition d'entreprises; elle aménage un zoning industriel sur le plateau des Hauts-Sarts avec réseaux de distribution d'eau, de gaz et d'électricité; elle va de même entamer la valorisation des sites miniers désaffectés. Rappelons enfin l'importance des moyens de communication. La route expresse construite sur une initiative locale pour relier la région de Blanzey à la future autoroute Paris-Marseille ou l'amélioration des canaux du Borinage contribueront au sauvetage de ces régions.

L'installation de l'infrastructure suffit parfois à décider les entrepreneurs. Les caractéristiques propres de chaque région sont d'ailleurs mises en évidence grâce aux études; les industries de régions voisines peuvent aussi faciliter, par leur seule existence, des opérations de conversion, soit qu'elles fournissent les matières premières ou des produits à transformer, soit qu'elles aient déjà engendré par leur importance même des activités satellites. Mais, souvent, il faut créer le pôle de développement indispensable. La Haute Autorité a déjà eu à connaître de tels cas, notamment en Sardaigne.

L'exemple sardo

Le bassin charbonnier de Sulcis en Sardaigne, exploité par la Carbosarda, avait déjà été l'objet des préoccupations de la Haute Autorité; pendant une partie de la période transitoire, il avait bénéficié, au même titre que le charbon belge, de la péréquation prélevée sur les charbonnages aux prix de revient plus bas. Pour se moderniser, la Carbosarda avait reçu des versements d'environ 13 millions de dollars; la réadaptation avait fonctionné au bénéfice des mineurs licenciés, la Haute Autorité avait ouvert en leur faveur un crédit d'environ 2.300.000 dollars. La question était pourtant loin d'être réglée. Etant donné l'excentricité du bassin et le niveau des frais de transport supportés par son charbon, il était urgent de trouver une solution pour l'aménagement de la mine et le reclassement éventuel des travailleurs. Mais une telle décision entraînait la suppression d'une activité importante du sud de la Sardaigne.

Après de nombreuses hésitations, des impulsions d'ordre privé, diverses études menées dans le cadre d'une loi spéciale sur le développement futur de la Sardaigne, la solution a été trouvée : une importante centrale thermique utilisera de façon rentable le charbon de la mine. Le gouvernement italien a donc sollicité un prêt de la Haute Autorité, à la fois pour moderniser les installations du fond et pour construire la centrale - trois groupes de 250 mégawatts qui consommeront la totalité du charbon produit.