

456.3

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

DOCUMENTS DE SÉANCE

1960-1961

20 JUIN 1960

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 44

Library Copy

Rapport

fait au nom de la

commission du marché intérieur
de la Communauté

sur

**certaines questions actuelles du marché
du charbon et de l'acier**

par

M. Alain Poher

Rapporteur

Library Copy

La commission du marché intérieur a examiné au cours de ses réunions des 10 septembre, 20 octobre, 19 novembre 1959 et 23 février 1960 les problèmes relatifs au marché du charbon et de l'acier. Elle a poursuivi ses travaux sur la base du Huitième Rapport général sur l'activité de la C.E.C.A. au cours de ses réunions des 23 mars, 30 avril, 2 - 3 juin et 14 juin 1960.

Lors de la réunion du 25 juin 1959, M. Alain Poher a été nommé rapporteur sur certaines questions actuelles du marché du charbon et de l'acier.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité par la commission en sa réunion du 14 juin 1960.

Étaient présents : M. Turani, président, M. Poher, rapporteur, M. Carboni, suppléant M. Martinelli, MM. Darras, Ferrari, Filliol, Fischbach, Hahn, Leemans, Nederhorst, Odenthal, suppléant M. Kreyssig, Philipp, Helmut Schmidt, Thorn, Vanrullen.

Sommaire

	page		page
I. Introduction	1	III. Problèmes de l'acier	
II. Problèmes du charbon		a) Les concentrations dans l'industrie sidérurgique	10
a) La crise charbonnière	1	b) Le problème des prix de l'acier	11
b) La situation des charbonnages belges	4	c) Le problème de la ferraille	13
c) Problèmes de structure : les organisations de vente	5	IV. Rémarques finales	14
d) Le régime des prix du charbon	9		

RAPPORT

sur certaines questions actuelles du marché du charbon et de l'acier

par M. Alain Poher, rapporteur

I. Introduction

1. Comme chaque année, le Huitième Rapport général de la Haute Autorité fournit à l'Assemblée une description détaillée de la situation observée dans les secteurs d'activité économique intégrés dans la Communauté européenne du charbon et l'acier ainsi que de l'action des institutions communautaires. Votre commission du marché intérieur y a trouvé, notamment dans les chapitres IV et V, des éléments d'information très précis sur divers problèmes qui rentrent dans le domaine de sa compétence et ont été l'objet de ses préoccupations. Elle n'entend pas cependant se borner à formuler une appréciation sur les éléments ainsi présentés dans le rapport général.

2. Une première remarque formelle doit être faite. Le Huitième Rapport général porte sur une période d'un an prenant fin le 31 janvier 1960. L'on ne saurait en être surpris, puisque la date de clôture a été fixée pour répondre à un désir de notre Assemblée. Depuis, cependant, divers problèmes qu'il évoque — et non des moindres — ont évolué. Votre commission a donc estimé qu'une première tâche, pour rendre plus actuels et plus utiles les débats sur l'activité de la Communauté, était de procéder sur quelques points à une sorte de mise à jour.

3. D'autre part, le rapport de la Haute Autorité, comme tous les documents de cette nature, présente essentiellement un caractère descriptif. Il ne dégage guère de positions définitives ou de jugements de portée générale que sur des problèmes actuellement résolus et sur des situations closes.

Sans doute est-ce là-dessus qu'aux termes stricts du traité l'Assemblée peut seulement exercer son pouvoir fondamental, celui de sanctionner le cas échéant, mais toujours *a posteriori*, la Haute Autorité par une décision dont on a eu beau jeu de souligner le caractère exceptionnel et brutal.

Cependant, l'Assemblée a depuis longtemps ajouté à ce droit éventuellement répressif une action, sans doute beaucoup plus efficace encore que discrète, de contrôle de l'activité de l'exécutif alors même que cette activité se développe.

4. Votre commission a donc tenu à informer l'Assemblée de l'état des problèmes importants apparus dans l'évolution du marché commun du charbon et de l'acier, pour lesquels les solutions ne sont pas encore arrêtées ni les décisions prises mais sur lesquels il paraît opportun que l'Assemblée tout entière puisse sans plus attendre exprimer ses préoccupations, ses soucis, éventuellement ses vœux. Elle ne saurait manquer de le faire, non point en s'appesantissant sur les détails d'une discussion technique mais toujours dans la volonté d'orientation politique qui demeure la règle de notre institution.

C'est dans ces perspectives que votre commission a voulu vous présenter ce rapport. Elle ne s'attachera donc pas à commenter la totalité des indications qui vous sont fournies par le Huitième Rapport général mais bien plutôt à en examiner les prolongements explicites ou implicites, se limitant aux questions les plus importantes et les plus actuelles et les replaçant, autant qu'elle le pourra, dans le cadre du développement d'ensemble des Communautés européennes.

II. Problèmes du charbon

a) La crise charbonnière

5. Votre commission n'a pas jugé utile de revenir longuement dans ce rapport sur les causes fondamentales de la crise charbonnière, ni sur les épisodes qui en ont marqué l'évolution au cours des précédentes années. Le sujet a été longuement développé l'an dernier dans le rapport présenté

par M. Korthals (1) ainsi que dans d'autres documents qui vous ont été soumis. D'autre part, le Huitième Rapport général, dans ses chapitres consacrés tant au marché de l'énergie qu'à la situation du marché commun du charbon, présente une excellente description des faits.

6. Votre commission aurait souhaité cependant que les vicissitudes du plan anti-crise proposé par la Haute Autorité au Conseil de ministres et finalement rejeté par celui-ci, le 14 mai 1959, aient été présentées de façon moins succincte. Sans doute est-il normal que, dans son nouveau rapport général, la Haute Autorité estime suffisant de mentionner ses propositions sans insister sur un épisode qui appartient maintenant au passé (2). Au surplus, l'Assemblée a reçu, en son temps, de la Haute Autorité un « Rapport spécial concernant la question charbonnière » qui apportait sur cette affaire une documentation plus complète. Il n'est quand même peut-être pas inutile de rappeler, au moins sommairement, différents points de vue qui se sont affrontés, et certaines conclusions qui restent valables.

7. A l'époque, subsistaient encore quelques contestations — dont votre Assemblée a d'ailleurs recueilli les échos — sur le caractère principal de la crise charbonnière. Personne ne niait qu'elle comportât des éléments structurels, tenant notamment à l'expansion rapide de sources d'énergie susceptibles de remplacer le charbon dans divers emplois. Beaucoup, cependant, se refusaient à considérer que le charbon européen dût en rester handicapé d'une façon aussi sévère et pensaient qu'il fallait voir d'abord dans la conjugaison de divers facteurs conjoncturels ou passagers la cause de graves difficultés d'écoulement rencontrées par les mines de nos pays.

Ce débat paraît s'être retrouvé dans les délibérations du Conseil de ministres qui ont abouti au rejet du plan présenté par la Haute Autorité. On sait que ce rejet fut provoqué par les votes des trois plus grands pays membres. L'opposition des gouvernements qu'ils représentaient ne tenait d'ailleurs pas à des raisons identiques. Pour l'un d'eux, essentiellement importateur d'énergie, le plan de

la Haute Autorité méconnaissait les nécessités d'une politique d'approvisionnement à bon marché. Les deux autres gouvernements cependant avaient au moins un point commun dans les argumentations qu'ils développaient contre les propositions de la Haute Autorité : celles-ci, considéraient-ils, étaient surtout conçues comme devant faire face à des difficultés conjoncturelles alors que la crise était à dominante structurelle et qu'il fallait essentiellement organiser ce que la Haute Autorité a elle-même depuis fréquemment appelé le « combat en retraite du charbon ».

Il n'y a certes pas lieu de penser que la Haute Autorité ait méconnu l'importance des facteurs structurels de la crise, mais elle a mis tout naturellement en avant les moyens dont elle disposait. Or, il faut reconnaître que l'article 58 du traité de la C.E.C.A., qui constituait la base du plan de la Haute Autorité, a été rédigé d'abord dans le souci d'une éventuelle crise conjoncturelle. Quelque souplesse qu'on lui apporte, un système de quotas de production, nécessairement basé sur les références antérieures, ne pouvait manquer de soulever certaines objections, car on pouvait craindre qu'il ne cristallise la situation au lieu de l'assainir. Ce dont il s'agit, en effet, c'est bien d'améliorer la capacité compétitive, de l'ensemble des moyens de production de la Communauté, en émondant les exploitations marginales.

8. Cette considération n'est pas purement rétrospective puisqu'on la retrouve sous un aspect un peu différent dans les actuels problèmes d'assainissement de la production charbonnière belge sur lesquels nous reviendrons dans une autre partie de ce rapport.

L'article 58 du traité devra-t-il être quelque jour modifié ou complété par des dispositions d'autre nature ? Votre commission n'entend pas actuellement répondre à cette question. Elle tient à faire remarquer que, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, les dispositions originales du traité ne paraissent pas de nature à faire face à toutes les situations. L'Assemblée en a déjà jugé ainsi sur un point particulier, quand elle a approuvé, lors de sa session d'avril 1960, la révision de l'article 56 relatif à la réadaptation des travailleurs, donnant à la Communauté de puissants moyens pour atténuer les répercussions sociales de la crise charbonnière.

9. Celle-ci persiste en effet et alors que l'on observe dans plusieurs pays de la Communauté et dans un certain nombre de secteurs, un nouveau mouvement d'expansion comparable à celui connu dans les brillantes années 1956-1957, il n'est certes plus question de voir dans la récession la cause

(1) Doc. n° 17, mars 1959.

(2) Le Huitième Rapport général rappelle que le plan de la Haute Autorité s'inspirait des idées suivantes :

- réduction des importations excédentaires ;
- réduction de la production excédentaire ;
- souplesse dans les mesures de réduction de la production pour aller dans le sens de l'assainissement ;
- » gel « des stocks.

Les moyens employés devaient résulter de l'application de l'article 58 du traité (permettant en cas de « crise manifeste » de contrôler la production par un régime de quotas) et de l'article 74 (permettant de contrôler les importations).

principale du marasme du marché charbonnier européen. Facteurs structurels et conjoncturels s'étant conjugués cependant pour l'aggraver, on peut se demander si la transformation des seconds a suffi à beaucoup améliorer la situation. Comment celle-ci se présente-t-elle à l'heure actuelle ?

10. La vigoureuse reprise économique a naturellement apporté un certain soulagement. D'après les indications qui nous ont été fournies par la Haute Autorité, le surplus du bilan houille dans la Communauté s'élève, pour les quatre premiers mois de cette année, à 3,6 millions de tonnes contre 10,7 millions de tonnes pour les quatre premiers mois de l'année 1959. Cette amélioration paraît résulter en premier lieu d'un arrêt dans l'inquiétante chute de la demande qui ne cessait de se manifester au cours des années précédentes. L'expansion de l'activité industrielle paraît avoir stabilisé la demande à un niveau un peu supérieur à celui du début de 1959. On peut même espérer que le développement à un rythme très élevé de l'industrie sidérurgique procurera des débouchés accrus dans ce secteur particulier, surtout quand auront cessé des déstockages encore importants dans les entreprises consommatrices elles-mêmes.

Dans les « autres industries » aussi, le taux d'expansion très élevé soutient fermement la demande. Faut-il rappeler que la Haute Autorité estime qu'un taux d'accroissement de 5 à 6 % de la production industrielle dans ces dernières est nécessaire pour assurer le seul maintien de la consommation de charbon ? Il reste d'ailleurs à préciser dans quelle mesure ce taux tient compte de l'évolution des substitutions.

11. Les importations en provenance de pays tiers, qui ont joué un si grand rôle dans l'évolution de la crise charbonnière, ont vu leur importance encore réduite au premier trimestre 1960. L'essentiel de la réduction porte sur les approvisionnements américains. Les courants d'importation en provenance des pays de l'est se sont trouvés eux aussi diminués. En revanche, on enregistre, non sans une certaine surprise, une augmentation des livraisons de charbon britannique, due surtout au contingent importé en Allemagne en exemption de droits.

12. D'autre part, il faut aussi noter que les exportations à destination des pays tiers ne cessent de s'amenuiser et ne jouent plus qu'un rôle insignifiant dans le bilan total de la Communauté : elles ne représentent guère que 1,5 % de la demande intérieure. Il n'y a sans doute pas à attendre de progrès à cet égard.

13. Dans ce tableau d'ensemble du marché charbonnier, le volet qui nous intéresse le plus —

puisque c'est celui sur lequel les institutions de notre Communauté ont en principe les responsabilités les plus directes — reste l'offre intérieure. Il faut constater que le caractère surabondant n'en paraît pas atténué ainsi que le montre clairement le chiffre le plus significatif pour l'opinion : celui des stocks sur le carreau des mines dans la Communauté. Il paraît intéressant d'en rappeler les tonnages à diverses dates :

31. 12. 1957 . . .	7,3 millions de tonnes
30. 6. 1958 . . .	18,2 »
31. 12. 1958 . . .	29,5 »
31. 3. 1959 . . .	27,9 »
30. 6. 1959 . . .	31,6 »
30. 9. 1959 . . .	32,5 »
31. 12. 1959 . . .	31,2 »
31. 1. 1960 . . .	30,6 »
29. 2. 1960 . . .	30,4 »
31. 3. 1960 . . .	31,3 »
30. 4. 1960 . . .	31,9 »

La réduction globale des stocks amorcée à la fin de 1959 et au début de 1960 ne s'est donc pas poursuivie. Ceci tient notamment à une importante augmentation du stockage en France où plusieurs bassins producteurs, qui avaient été longtemps relativement protégés de la mévente, se trouvent à leur tour menacés.

14. Il faut sans doute souligner encore une fois à cette occasion le caractère général de la crise charbonnière européenne. D'aucuns avaient voulu, lors des débats intervenus l'an dernier autour du plan anti-crise de la Haute Autorité, en limiter strictement les effets à certains bassins ou parties de bassins à la productivité manifestement insuffisante. Des mines françaises auxquelles une modernisation intensive a assuré un très haut rendement et qu'une politique commerciale efficacement protectrice met à l'abri des surplus de charbon américain, ont dû, depuis le début de cette année, stocker massivement tout en imposant plusieurs jours de chômage.

C'est assez dire qu'il n'est pas dans la Communauté de pays producteur qui ne doive, à quelque degré, envisager un assainissement de sa production charbonnière pour en améliorer la compétitivité. Un important mouvement en ce sens intervient en Allemagne où l'on a parlé d'une réduction de capacité de production de 10 à 12 millions de tonnes. En France, le ministre de l'industrie a récemment fait état d'un plan de réorganisation des charbonnages qui paraît devoir nécessairement comporter une notable réduction de capacité de production (1).

(1) Même en Italie, où la production charbonnière est très modeste, se posent des problèmes de réadaptation et de reconversion (Sardaigne).

15. Sans entrer ici dans des considérations de politique énergétique qu'il appartient à la commission compétente de développer, votre commission reconnaît qu'il n'est pas facile d'établir à bon escient de tels plans d'assainissement. Il est malaisé en effet de savoir avec précision quelle capacité de production sera finalement obtenue lorsque le plan sera réalisé, compte tenu des augmentations de rendement qui doivent être encore attendues. D'autre part, le calcul du coût de production qui en résultera est complexe et assez aléatoire.

Ce qui semble important, c'est que cet assainissement de la production charbonnière européenne se fasse selon des critères suffisamment homogènes et selon des directives communes. Votre commission attend avec intérêt les mesures à court terme qui doivent être prochainement proposées par la Haute Autorité aux gouvernements comme régime transitoire à cette politique énergétique coordonnée dont la mise au point risque d'être assez longue (1).

16. Votre commission rappelle enfin qu'il ne saurait y avoir de marché commun avec des politiques commerciales nationales discordantes. Le traité de la C.E.C.A. comporte à cet égard des dispositions hybrides dont l'insuffisance a été à maintes reprises dénoncée. Votre commission n'entend nullement ici reprendre le problème de fond. Elle souligne seulement que l'assainissement de la production charbonnière européenne ne pourra sans doute se faire qu'à l'abri de certaines protections douanières. D'autre part, que la future politique énergétique européenne accepte ou non comme modèle permanent celui d'un marché disposant d'une certaine protection, il devra y avoir, dans tous les cas, une politique commerciale commune. Sur ce point encore, les textes devront être amendés et complétés.

b) La situation des charbonnages belges

17. Si la crise charbonnière qui se manifeste dans la Communauté depuis plus de deux ans présente, on l'a rappelé, un caractère général, ses effets sont particulièrement désastreux sur la production charbonnière belge. Il ne pouvait en être autrement puisque, dès avant l'ouverture du marché commun, on avait prévu qu'une partie de la production charbonnière belge ne pourrait s'y intégrer et qu'une autre exigeait un effort de rationalisation qui devait normalement se poursuivre tout au long de la période transitoire. Jugés vulnérables à une époque où la primauté du charbon

(1) Cf. sur ces questions le rapport présenté au nom de la commission pour la politique énergétique par M. Leemans, doc. n° 42, juin 1960.

européen n'était guère contestée, les charbonnages belges devaient être d'autant plus touchés par la crise charbonnière qu'ils n'avaient guère mis à profit la période transitoire, avec les protections et aides accordées par la Communauté, pour procéder à l'effort d'adaptation qu'on attendait d'eux. La haute conjoncture et le niveau très élevé de la demande charbonnière expliquent, dans une large mesure, qu'on ait éludé pendant des années des fermetures d'exploitations que, dès 1952, on savait condamnées à terme.

18. On peut davantage déplorer qu'un effort d'accroissement de la productivité n'ait pas été entrepris dans la fraction appelée à être conservée en tout état de cause. Cet accroissement était pourtant parfaitement réalisable puisque, sous l'effet des menaces qui pèsent sur elles, un certain nombre de mines s'emploient maintenant avec succès à l'obtenir. Tous ces faits ont déjà été exposés et le Huitième Rapport général en fournit une description d'une objectivité assez sévère. Votre commission n'entend ni les détailler à nouveau, ni surtout ouvrir un procès pour rechercher des responsabilités sans doute assez diffuses et, de toute façon, passées.

19. On sait que, pour amorcer les redressements indispensables, il a fallu entamer un certain nombre d'opérations qu'on pourrait qualifier de chirurgicales. Une procédure a été mise en route dans le cadre de l'article 37 du traité — qui constitue en quelque façon une clause de sauvegarde générale — établissant ou, plus exactement rétablissant un isolement du marché charbonnier belge. Cette condition était évidemment nécessaire à l'exécution des plans d'assainissement qui doivent permettre à la Belgique d'éliminer les fractions irrémédiablement marginales de sa production charbonnière, notamment dans le Borinage et le Centre.

Le premier plan de réduction de capacité de 5,5 millions de tonnes a dû être remplacé par un second plan portant sur 9,5 millions de tonnes à « fermer » d'ici 1963 (1). Il semble que ce plan ne soit pas lui-même définitif puisque le gouvernement belge devait présenter le 1^{er} mai un nouveau programme, dont la publication, sinon la mise au point, paraît cependant quelque peu retardée.

20. Des indications reçues par votre commission et qui complètent celles du rapport général de la Haute Autorité, il ressort que l'exécution des plans de fermeture s'est réalisée jusqu'à maintenant de façon satisfaisante et à un rythme accéléré. Il est clair toutefois que les difficultés dans

(1) Production moyenne des charbonnages belges pendant les cinq premières années du marché commun : 29,5 millions de tonnes.

une telle affaire ne peuvent aller qu'augmentant, en même temps que s'accroît l'ampleur des réadaptations et reconversions à réaliser. Votre commission laisse à la commission des affaires sociales le soin d'examiner plus en détail ces derniers aspects du problème (1). Elle a tenu cependant à marquer la nécessité d'une coopération étroite entre les Communautés pour aider à l'élaboration rapide de solutions d'autant plus urgentes et difficiles que, dans certains bassins à reconvertir, la mine représentait, directement ou indirectement, à peu près la source unique de revenus pour la population et que « l'assainissement » entraînera des cessations d'emplois pour plusieurs dizaines de milliers de mineurs.

21. Dans l'immédiat, la situation des mines en activité reste franchement mauvaise. Le stockage a pratiquement atteint les limites physiques et financières concevables en l'état actuel des choses (7,5 millions de tonnes sur le carreau des mines belges). La réduction de production ne peut se faire que par le chômage partiel qui, pour l'ensemble des bassins belges, serait en moyenne de 3 à 4 jours par mois. Il est, dans certains cas, beaucoup plus important puisque l'on a cité à votre commission des charbonnages où l'on chôme un jour sur deux. . .

22. Il faut souligner que l'augmentation de rendement observée dans les mines belges ne contribue pas à alléger la situation actuelle, quelque saine que paraisse de prime abord une réaction de recherche de productivité dont on regrette cependant qu'elle soit bien tardive. Cet accroissement de rendement n'est pas tel en effet qu'il doive rendre compétitive un certain nombre de mines dans lesquelles il est réalisé et qui devront cependant être touchées un jour ou l'autre par l'inéluctable assainissement. D'autre part, il développe la production à un niveau plus élevé que celui qui devait résulter de réductions de capacités calculées sur des chiffres d'extraction qui ne sont plus actuels. Ainsi le bilan charbonnier belge se trouve aggravé par un excédent de disponibilité dépassant les prévisions faites lors des premières discussions sur l'application de l'article 37.

23. Votre commission a cherché à connaître quelles mesures de réorganisation d'ensemble seraient prises tant sur le plan technique que commercial pour réaliser progressivement cet assainissement des bassins belges qui ne peut consister seulement en une succession de fermetures de sièges. . .

(1) Sans préjudice des questions d'économie générale ou régionale soulevées par ces reconversions et que peut utilement aborder la commission de la politique économique à long terme et des investissements.

Certains membres de la commission ont demandé si l'effort de rationalisation et de centralisation réalisé avec succès dans le proche bassin du Nord-Pas-de-Calais ne pourrait pas connaître son équivalent dans les bassins belges, en dépit de conditions géologiques quelque peu différentes. Les conditions juridiques et le morcellement de la propriété rendent sans doute plus difficile une telle réorganisation. Les informations qui percent font cependant prévoir que l'effort à poursuivre en Belgique prendra un caractère plus collectif et plus homogène qu'il ne l'a été jusqu'à présent. La discrétion qui entoure actuellement les nouveaux projets gouvernementaux et professionnels et le fait que certains textes sont encore en instance d'examen devant le Parlement belge n'ont pas permis à votre commission d'aller plus loin pour l'instant.

24. Une remarque doit encore être faite qui met en évidence la complexité des problèmes soulevés. On aurait pu penser que les mines de Campine, aux conditions d'extraction très supérieures et appelées à figurer parmi les bassins européens qui resteront rentables à long terme, sont dans une situation bien meilleure que celles des bassins du Sud et du Centre. Le chômage y sévit cependant comme dans les autres bassins. On peut y voir à bon droit l'effet d'une certaine péréquation de l'emploi, mais il faut cependant constater que le chômage partiel contrarie notablement l'effort de réorganisation dont les mines de Campine elles-mêmes ont besoin pour faire face aux compétitions très dures qui continueront à animer le marché européen de l'énergie.

25. En résumé, votre commission croit devoir insister sur la gravité de la situation observée dans l'industrie charbonnière belge et la nécessité d'en suivre l'évolution. L'isolement temporaire du marché belge n'est qu'une des conditions pour opérer un redressement qui exigera — du fait surtout des redoutables problèmes sociaux posés (1) — un long et intense effort de coopération de toutes les institutions communautaires.

c) Problèmes de structure : les organisations de vente

26. Votre commission a été conduite à se pencher à nouveau longuement sur un problème qui s'est constamment posé aux instances communautaires : celui des organisations de vente en commun des divers bassins charbonniers. En ce qui concerne plus spécialement les charbonnages de

(1) Cf. rapport présenté au nom de la commission des affaires sociales par M. Bertrand, doc. n° 43, Juin 1960.

la Ruhr, on peut dire qu'il a été l'objet d'études, de pourparlers et de décisions avant même que la C. E. E. ne fonctionne. C'est en effet au cours de négociations liées à la préparation du traité de Paris qu'a été établie la nouvelle organisation de vente se substituant à l'ancien comptoir unique D. K. V. et comprenant six comptoirs coiffés par un organisme commun : La «Georg», (Gemeinschafts Organisation Ruhrkohle).

27. Il apparut très vite que — contrairement aux espoirs de ses promoteurs — ce dispositif n'avait aucune valeur concurrentielle et fonctionnait, tout autant que le D. K. V., comme un comptoir unique. La Haute Autorité se préoccupa donc de créer une organisation qui établisse une certaine concurrence dans le bassin de la Ruhr, étant entendu que la nécessité de ménager des transitions ainsi que des raisons économiques et sociales à long terme — sinon permanentes — pouvaient rendre indispensables certains organes et mécanismes communs. Le problème a été longtemps devant l'Assemblée commune de la C. E. C. A. où il a fait l'objet de multiples et copieux débats.

Pour récapituler rapidement ce qui fut mis au point par la Haute Autorité et les conclusions finalement tirées de ce qu'on peut appeler une expérience, il ne paraît pas inutile de reprendre les éléments fondamentaux de cette affaire tels qu'ils apparaissent dans les rapports généraux annuels.

28. Dans le Quatrième Rapport général (avril 1956), la Haute Autorité exposait les principes d'ensemble adoptés pour une nouvelle organisation de vente dans laquelle les six anciens comptoirs dépendant de la «Georg» étaient remplacés par «trois comptoirs autonomes». Il était spécifié notamment que «l'indépendance des trois comptoirs entraîne l'autonomie dans la fixation des prix et des conditions de vente, l'interdiction de se servir d'un agent commun dans les différentes zones de vente et, en particulier, l'interdiction de tout cumul de fonctions entre les membres de la direction des comptoirs».

29. Un «bureau commun» aux trois comptoirs devait fonctionner «sous leur autorité commune», habilité à négocier avec les gros consommateurs. Le bureau commun, traitant pour le compte des comptoirs, disposait ainsi d'une masse de manœuvre à répartir entre les trois comptoirs, permettant d'assurer dans l'ensemble du bassin de la Ruhr un certain «équilibre de l'emploi, des sortes et de l'approvisionnement».

Enfin certains mécanismes financiers communs étaient autorisés ayant objet «d'assurer une pé-

réquation des transports depuis les mines jusqu'à Ruhrort ou jusqu'aux ports de mer; une péréquation des moins-values de recettes résultant de l'alignement sur offres des pays tiers; une péréquation entre les entreprises suivant les degrés d'emploi, en cas de contraction de la demande».

Le nouveau régime, résultant de décisions prises le 15 février 1956, était applicable à partir du 1^{er} avril 1956 pour une durée de trois ans.

30. Dans le Cinquième Rapport général (avril 1957), la Haute Autorité exposait brièvement les conditions pratiques selon lesquelles avaient été mis en place les organes et mécanismes qui viennent d'être exposés. Elle soulignait s'être réservé le droit de contrôler régulièrement si les entreprises, les comptoirs et le bureau commun respectaient les limites des organisations accordées. Elle mentionnait enfin que le net excédent de demandes sur l'offre l'avait conduite à contrôler les programmes de livraison des trois comptoirs de vente.

31. Dans le Sixième Rapport général (avril 1958), la Haute Autorité évoque certains doutes qu'on peut élever sur l'indépendance des trois comptoirs. Elle constate notamment qu'ils ont «relevé», fin septembre 1957, de manière identique jusque dans les moindres détails, leurs prix pour l'ensemble des sortes et catégories». Sans doute les décisions touchant ces nouveaux barèmes ont-elles donné lieu à des formalités distinctes de la part des trois comptoirs et les assemblées générales ont été réunies séparément et indépendamment pour les approuver. La Haute Autorité n'en estime pas moins que les barèmes ont été établis en commun, encore que la situation du marché ait pu faire considérer qu'il n'y avait pas de la part des dirigeants des trois comptoirs volonté de restreindre systématiquement le jeu normal de la concurrence. Néanmoins «pour éviter que ne se renouvelle ce genre de pratique», la Haute Autorité fixait un préavis de 4 semaines que devaient respecter les comptoirs en notifiant leurs changements de barèmes à la Haute Autorité.

32. Le Septième Rapport général (avril 1959) dégage les conclusions «de trois ans d'expérience depuis les autorisations de février 1956». La Haute Autorité

«est arrivée à la conclusion que l'organisation de vente des charbons de la Ruhr telle qu'elle a fonctionné n'a pas été conforme à ces autorisations et n'a pas donné les résultats qui étaient attendus de ces décisions.

En effet, les trois sociétés de vente n'ont pas développé des politiques commerciales auto-

nomes. Bien au contraire, un système de vente uniforme a été maintenu en opposition avec les dispositions du traité.

Il en résulte que l'organisation actuelle de vente du charbon de la Ruhr doit être modifiée ».

33. Compte tenu de la conjoncture difficile et pour ménager les transitions, la Haute Autorité spécifiait toutefois qu'elle prorogait pour une durée d'un an non renouvelable sa décision d'autorisation des organes et mécanismes financiers communs aux trois comptoirs et pour une durée d'un an, éventuellement renouvelable une fois, ses décisions d'autorisation des trois comptoirs eux-mêmes.

La Haute Autorité était amenée ensuite à exposer à quels principes elle entendait subordonner à l'avenir de nouvelles autorisations d'ententes ou de groupements d'entreprises :

- 1) Décisions indépendantes prises par les différentes entreprises dans les modes de vente du charbon de la Ruhr.
- 2) Mode de vente efficace pour améliorer le fonctionnement du marché commun et la situation concurrentielle du charbon.
- 3) Autorisation éventuelle de procédures et mécanismes assurant la continuité de l'emploi et le maintien du revenu des travailleurs.

34. Où en est-on maintenant ?

La fiction des comptoirs indépendants ayant été pratiquement écartée par les parties intéressées—Haute Autorité, producteurs—on est en présence d'un cartel unique, provisoirement autorisé—on pourrait mieux dire toléré—pour des raisons d'opportunité, mais auquel la Haute Autorité entend substituer un régime normal conforme au traité.

De leur côté, les charbonnages de la Ruhr ont réclamé collectivement le maintien d'un comptoir unique ou, en d'autres termes, une sorte de reconnaissance et de légalisation par la Haute Autorité de l'état de choses actuel, sous réserve sans doute de certaines garanties. Une première demande en ce sens a été formulée en décembre 1959. Elle a été rejetée par la Haute Autorité qui l'a jugée incompatible avec les dispositions de l'article 65 du traité. Les conceptions qui prévalent dans celui-ci interdisent-elles inéluctablement l'organisation de la vente en cartel unique dans un bassin tel que la Ruhr ?

35. On a suggéré — et cette position a été souvent soutenue par une fraction de votre commission — que les inconvénients d'un cartel unique pourraient être réduits, sinon supprimés par un contrôle approprié exercé par la Haute Autorité. A cette conception, la Haute Autorité a toujours répondu qu'un tel compromis n'était conforme ni à l'esprit ni à la lettre du traité. L'objectif essentiel de l'article 65, c'est le maintien de la concurrence dans un véritable marché. La Haute Autorité entend trouver dans l'existence d'un tel marché, où se présentent plusieurs vendeurs, une garantie pour l'approvisionnement des consommateurs. Elle n'entend pas y substituer le contrôle par elle-même de prix fixés par un organisme monolithique.

Les contrôles divers qu'a dû exercer ou qu'exercera encore la Haute Autorité dans l'affaire des organisations de vente n'interviennent que pour vérifier l'exécution des décisions qu'elle a prises et nullement comme un contrôle permanent de gestion. A l'intérieur même de la commission du marché, diverses interventions ont, sur ce point particulier, appuyé la position de la Haute Autorité, venant souvent de défenseurs du principe d'un cartel unique.

36. Tout en insistant de façon constante sur les positions de principe qui rendent très difficile — sinon impossible — l'autorisation d'un cartel unique, la Haute Autorité ne s'est pas refusée à discuter devant votre commission de divers éléments de fait.

Au reproche, adressé normalement à un cartel unique, de fixer arbitrairement les prix sur le marché, certains membres de la commission ont objecté que le prix des charbons de la Ruhr ne pouvait plus être fixé souverainement par un comptoir de vente qui se trouve soumis aux pressions provenant de la concurrence du fuel et du charbon importés. On a fait état, par contre, d'une meilleure possibilité de la part d'un cartel unique de se défendre contre ces concurrences extérieures. La Haute Autorité a beau jeu de répondre que ces deux arguments sans être tout à fait incompatibles révèlent tout de même une certaine contradiction, encore qu'ils aient été quelquefois soutenus dans la même thèse.

Ce qui tend surtout, selon la Haute Autorité, à démontrer que le cartel unique est bien maître des prix dans une très large mesure, c'est qu'au projet un moment envisagé de rétablir la concurrence par la présence active de charbonnages dissidents, la majorité des professionnels ont répondu qu'un tel dispositif aurait pour effet de faire baisser dangereusement les prix et d'introduire une concurrence chaotique...

37. Votre commission a eu, en effet, un échange de vues assez approfondi avec la Haute Autorité sur la formule d'un comptoir qui n'aurait pas englobé tous les charbonnages de la Ruhr, mais se serait trouvé exposé à la concurrence d'outsiders. Nous ne reviendrions pas sur un projet dépassé, s'il n'avait été l'occasion de prises de position intéressantes et susceptibles de redevenir actuelles, concernant la structure commerciale du grand bassin.

38. A l'opposé des thèses qui voyaient dans la présence d'outsiders un élément de désordre dans le marché, les suggestions de la Haute Autorité pour un comptoir flanqué de dissidents se sont heurtées surtout au sein de votre commission à d'autres objections portant sur l'efficacité du dispositif. Compte tenu des objectifs recherchés par la Haute Autorité, on a observé pendant longtemps que la quasi totalité des charbonnages de la Ruhr était attachée au système du cartel de vente général. Les tendances à la dissidence spontanée ont été rares et peut-être passagères. Est-on sûr que les dissidents, quand sur le plan formel ils auraient été désignés, auraient joué réellement un jeu autonome? N'y aurait-il pas eu formation d'une sorte de supercartel clandestin rétablissant pratiquement l'état de choses antérieur? Tout devait dépendre des vocations sincères qui pourraient se trouver dans certaines sociétés pour l'autonomie commerciale. S'il y en avait, ce ne pourrait être sans doute que dans des charbonnages de très bonne productivité et peu menacés par les concurrences d'autres sources, autrement dit des producteurs d'antracite ou de fines à coke. Dans ce dernier cas, il faudrait encore qu'il ne s'agisse pas de charbonnages trop étroitement liés à des industries consommatrices (*werkselbstverbrauchrecht*) et donc pratiquement absents du marché.

On percevait mal enfin comment se ferait la répartition entre charbonnages du comptoir et outsiders, ces derniers ne pouvant certainement pas être désignés d'office pour jouer ce rôle.

39. D'autres objections étaient faites touchant les dispositifs de compensation communs, conformes à l'article 53 et qui s'appliqueraient à tous les charbonnages.

La Haute Autorité, en effet, pour répondre à un certain nombre de préoccupations qui valent pour la totalité des charbonnages (écoulement progressif des stocks, assainissement, etc.) s'est déclarée prête à autoriser l'institution de mécanismes financiers conformes à l'article 53 du traité C.E.C.A. D'aucuns ont voulu voir là, cependant, en dépit des prises de position très nettes de la Haute Autorité contre un cartel unique contrôlé par elle-

même, un dispositif qui relèverait quelque peu de cette notion. Cette objection n'a pas paru *a priori* déterminante, des mécanismes de péréquation entre entreprises n'entraînant pas nécessairement la formation d'une entente. Si cependant les mécanismes sont multiples et portent sur des éléments financiers qui interviennent trop largement dans les « résultats » on aura tout de même tendance à s'acheminer vers un régime cartellisé.

40. Dans le cas du cartel avec dissidents envisagé, on voyait mal que les outsiders — *a priori* relativement bien placés sur le marché — acceptent de participer de bon gré à des compensations visant à aider leurs concurrents les moins compétitifs. Peut-on exiger que des entreprises assument les sujétions réelles de l'autonomie commerciale tout en contribuant à en réduire les risques pour leurs concurrents?

On pouvait douter aussi de la présence des dissidents sur les marchés contestés. Dans la situation actuelle du marché charbonnier, les outsiders sérieux auraient-ils conservé leur indépendance autrement qu'en maintenant des positions plus ou moins garanties sur des marchés privilégiés. Auraient-ils pris part aux périlleuses batailles sur le front du fuel et du charbon américain?...

Encore une fois, ce projet ne paraît plus entrer en ligne de compte et votre commission ne l'a évoqué dans ce rapport que parce qu'il posait des problèmes intéressants dont la portée dépassait sans doute leur contexte immédiat.

41. Vers quelle solution s'achemine-t-on maintenant? Rappelons d'abord que la rigueur doctrinale avec laquelle la Haute Autorité veille sur l'application de l'article 65 ne l'empêche pas d'être parfaitement consciente d'un ensemble de faits et de besoins. Elle n'ignore pas qu'il serait chimérique de prétendre obliger toutes les entreprises minières de la Ruhr à pratiquer une politique commerciale autonome et à reprendre, toutes, une concurrence à laquelle elles ont volontairement renoncé depuis quelque trois quarts de siècle. Elle connaît, d'autre part, les nécessités économiques et sociales qui obligent à maintenir, entre une grande partie au moins des charbonnages, certains dispositifs communs.

Elle sait, d'autre part, par les expériences qui viennent d'être rappelées, que la répartition des charbonnages en plusieurs comptoirs sensiblement égaux en importance est un leurre et un acheminement vers un nouveau cartel unique.

42. Si donc il ne peut y avoir ni comptoir unique, ni plusieurs comptoirs, ni comptoir avec

dissidents, ni retour à la concurrence générale entre mines, on se trouve, semble-t-il, dans une impasse...

Elle ne peut-être cependant définitive et plusieurs issues sont actuellement recherchées. En premier lieu, les charbonnages de la Ruhr ont présenté une nouvelle demande d'autorisation de vente en comptoir, présentant un certain nombre de dispositions nouvelles. Certains commissaires ont estimé qu'une souplesse nouvelle étant introduite dans les décisions communes de l'éventuel comptoir, la Haute Autorité pourrait admettre sa compatibilité avec les dispositions du traité, au terme d'un examen qui doit être activement mené et rapidement conclu (1).

43. Compte tenu de l'importance et de l'urgence du problème, on a déjà envisagé quelle procédure devrait être engagée pour trouver de nouvelles formules au cas où la Haute Autorité devrait rejeter la seconde demande de la Ruhr. On envisage de faire d'abord confirmer — où éventuellement infirmer — par la Cour de justice l'interprétation donnée par la Haute Autorité de l'article 65. Le cas échéant, on rechercherait ensuite quels amendements devront être apportés au traité pour régler le problème de l'organisation de vente de la Ruhr et des organisations de vente en général...

44. Il est d'autres organisations, en effet, dont votre commission a eu précédemment l'occasion de vous entretenir et dont on a eu l'habitude dans la Communauté de lier dans une large mesure le destin à celui de l'organisation de vente de la Ruhr, selon un souci que certains ont jugé de stricte logique et d'autres seulement d'apparente symétrie.

45. Le cas de « Cobechar » (Comptoir belge des charbons) ne paraît pas appeler présentement d'observations particulières. En l'état actuel du marché belge, il joue sans doute un rôle stabilisateur contre des risques de baisses désordonnées. Il ne peut, d'autre part, abuser de sa position puisqu'il existe un certain nombre de dissidents : maintenant 10 sur 55 qui vendent selon des barèmes autonomes. Le tonnage de production intéressé par les dissidents représente près de 30 % de la production totale. Les dissidents se limitent cependant à des mines de Campine et à des producteurs de charbons maigres et anthraciteux.

46. Revenant incidemment sur les problèmes évoqués plus haut, votre commission a remarqué qu'on ne pouvait guère trouver dans l'existence de dissidents belges, un encouragement pour la

promotion de dissidents dans la Ruhr... Les premiers ont choisi eux-mêmes cette position. On ne leur trouvait pas encore d'émules dans le grand bassin allemand.

47. La situation de « Saarlör » et de l'Oberrheinische Kohlenunion (O.K.U.) n'a pas provoqué de remarques de la part de votre commission qui s'est informée, d'autre part, auprès de la Haute Autorité de l'état des négociations menées avec le gouvernement français sur l'ensemble de questions qu'on baptise habituellement « problème de l'A.T.I.C. ».

48. Si, comme on peut le prévoir, une revision profonde des conceptions jusqu'à présent à l'honneur dans la Communauté se dessine en matière d'organisation du marché charbonnier, tous les problèmes que nous venons d'évoquer seront à reprendre dans une optique nouvelle.

Votre commission, avec certaines nuances d'expression chez ses membres, ne peut manquer de rappeler que, dès le début du marché commun, des réserves multiples ont été formulées visant le caractère concurrentiel du marché charbonnier, tel que le dessinait un traité quelque peu théorique sur ce point comme sur quelques autres.

d) *Le régime des prix du charbon*

49. En matière de prix du charbon, votre commission n'a porté son attention que sur un point qui lui paraît essentiel et sur lequel le Huitième Rapport général ne laisse percevoir aucune indication. Il n'est pas douteux que la disparité des conditions de vente entre le charbon et le fuel donne à ce dernier produit un avantage considérable dans la compétition engagée entre eux.

La commission pour la politique énergétique a attiré, de son côté, l'attention sur ce problème et reproduit dans son rapport des considérations chiffrées qui donnent à réfléchir sur le handicap qu'impose aux charbonnages l'obligation d'obéir aux règles de l'article 60, alors que les vendeurs de produits pétroliers ont les coudées franches (1). Dans un passé récent, la Haute Autorité avait annoncé qu'elle mettait à l'étude des possibilités d'assouplissement de l'article 60 : par exemple, par autorisation d'alignement sur les prix du fuel. Les producteurs de charbon, tout en se plaignant de la disparité, paraissent récuser une telle orientation et demandent qu'on envisage d'appliquer au fuel un minimum de règles susceptibles de normaliser la concurrence.

(1) Vraisemblablement avant la session de juin de l'Assemblée.

(1) Cf. rapport Leemans, déjà cité, §§ 65-67.

50. Votre commission ne peut que souligner l'importance du problème et demander à la Haute Autorité, en liaison avec les autres exécutifs, d'y trouver une solution acceptable.

Si aucune obligation ne peut-être introduite en matière de vente de produits pétroliers, il faudra nécessairement aboutir à une modification des règles jusqu'ici applicables au charbon, modifications qui risquent d'aller loin et d'entraîner peut-être un démantèlement partiel ou total de l'article 60. Celui-ci ayant fait la preuve de son intérêt pour régir une saine concurrence, votre commission, sans prétendre qu'il soit absolument intangible, préférerait qu'on fasse en sorte de ne pas en arriver là.

III. Problèmes de l'acier

a) *Les concentrations dans l'industrie sidérurgique*

51. En matière de concentrations comme en d'autres chapitres du rapport qu'elle vous présente, votre commission ne pouvait s'en tenir aux indications données par le Huitième Rapport général. Celui-ci indique en effet diverses opérations de concentrations intéressant le charbon, l'acier ou encore les industries de transformation: concentrations d'importance limitée et pour lesquelles les chiffres donnés font aisément penser qu'aucun problème sérieux ne se soit posé.

52. Votre commission s'est cependant penchée avec beaucoup d'intérêt sur un cas de concentration resté en suspens par la décision même des demandeurs mais qui, à divers titres, a retenu l'attention de l'opinion dans nos pays. Il s'agit du problème de l'éventuelle fusion de la August Thyssen-Hütte et de Phoenix-Rheinrohr. La demande d'autorisation ayant été finalement retirée, on pourrait estimer qu'il n'y a plus lieu de revenir sur ce problème. Votre commission, qui a eu de longs échanges de vues à ce sujet avec la Haute Autorité, croit de son devoir de donner quelques éléments d'information à l'Assemblée puisqu'il s'agissait d'un cas particulièrement important, mettant en cause toute la politique de la C.E.C.A. en matière de concentrations et permettant de saisir un peu mieux quels pourraient être les critères d'autorisation ou de refus.

53. On a pu s'étonner de la très longue période d'instruction de cette affaire depuis le moment où la demande a été déposée jusqu'à celui où elle a été retirée sans que la Haute Autorité ait encore statué. Sans doute le dossier présentait-il une

grande complexité et posait-il des problèmes avec lesquels la Haute Autorité ne s'était jamais trouvée réellement affrontée au moins par l'ampleur du regroupement envisagé et peut-être par certaines incidences psychologiques ou politiques que la Haute Autorité a déclaré vouloir ignorer mais qui n'en existaient pas moins. C'est bien pour cela sans doute qu'elle a jugé devoir retarder l'examen du dossier en période de renouvellement du collège et considérer que le décès d'un des membres allemands rendait inopportune toute décision tant que son successeur ne pourrait prendre part aux délibérations.

54. Ce qui semble intéressant à retenir, c'est que pour la seconde fois la Haute Autorité a été amenée à envisager une autorisation sous conditions, conformément à ce qu'envisage d'ailleurs l'article 66-2 du traité C.E.C.A. : « La Haute Autorité peut subordonner l'autorisation à toutes conditions qu'elle estime appropriées aux fins du présent paragraphe. »

De telles conditions avaient été une première fois envisagées et finalement appliquées à la concentration entre la Bochumer Verein et les Hüttenwerke Rheinhausen. La Haute Autorité avait estimé en effet que la puissance financière du groupe Krupp qui contrôlait Rheinhausen permettrait à la concentration autorisée de prendre par la suite un développement dépassant de beaucoup celui réalisé dans l'immédiat par le regroupement des deux firmes. La Haute Autorité montrait ainsi que dans l'appréciation d'une concentration elle ne peut se limiter à la capacité présente de production des éléments regroupés, mais à leur capacité de production future, susceptible de donner lieu à une emprise sur le marché éventuellement très supérieure à celle observée dans l'immédiat.

55. Ce point de vue s'est trouvé également déterminant dans l'examen de la concentration Thyssen — Phoenix — Rheinrohr et la Haute Autorité s'est également préoccupée, non seulement de la capacité de production à l'heure actuelle des deux puissantes firmes, mais aussi du développement que cette capacité était capable de connaître. Il faut voir là une des raisons qui avaient fait envisager, parmi les quatre conditions un moment énoncées pour l'autorisation de concentration, celle d'un contrôle des investissements auquel les firmes intéressées paraissent s'être refusées. Elles ont proposé d'y substituer seulement un engagement de ne pas procéder à des investissements nouveaux pendant deux ans.

56. Les trois autres conditions portaient sur des renoncements de participation des entreprises in-

téressées à d'autres firmes pour ne pas élargir encore leur champ d'action possible.

Votre commission a tenu à connaître ces conditions, mais ne pense pas qu'il y ait lieu de s'y arrêter maintenant. Elle donne acte bien volontiers à la Haute Autorité du fait que la demande ayant été retirée avant qu'une décision soit prise, on ne peut affirmer que les quatre conditions que la presse s'est d'ailleurs chargée de divulguer aient constitué les exigences définitivement arrêtées par la Haute Autorité pour autoriser la concentration.

57. Votre commission n'entend pas développer dans ce rapport des considérations étendues sur l'ensemble du problème des concentrations puisqu'elle a décidé de préparer prochainement sur ce sujet un rapport de caractère beaucoup plus général, s'appliquant à toutes les industries et non point seulement à celles du charbon et de l'acier.

Les échanges de vues portant sur le cas Thyssen ont quand même permis de confirmer et de préciser quelques points dont votre commission entend, sans plus attendre, informer sommairement l'Assemblée. La Haute Autorité a tenu à souligner que dans l'instruction de la demande qui lui était soumise, comme dans toutes les précédentes, elle s'était tenue strictement à l'application de l'article 66 du traité C.E.C.A. et aux directives d'ordre économique que celui-ci stipule. En résumé, on peut dire que l'autorisation est donnée de plein droit si elle ne permet pas aux entreprises ainsi regroupées de déterminer les prix, de contrôler ou de restreindre la production ou la distribution, de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur une partie importante du marché des produits.

58. Même si l'on fait abstraction de toute autre considération, l'application de tels principes n'est pas immédiate et ne peut se résoudre de façon permanente en critères chiffrés de capacité de production, que ceux-ci soient fixés en valeur absolue ou en pourcentage. Encore faut-il distinguer, dans le cas de concentrations sidérurgiques, la position quant à l'ensemble de la production d'acier brut et celle dans les différentes catégories de produits. Dans chaque catégorie de produits, la position dominante sur le marché peut répondre à des critères de dimension assez différents, suivant la structure de l'ensemble de l'appareil de production, et notamment suivant son caractère oligopolistique ou morcellé. Telle usine produisant 20 % d'une catégorie de produits peut détenir une position dominante sur le marché, alors que dans telle autre catégorie de produits, un pourcentage de production de 30 % n'assurerait pas cette position

dominante. C'est une telle étude, basée sur les positions dominantes dans les productions mêmes, sans négliger les prolongements en amont et en aval, qui a procuré à la Haute Autorité les bases des conditions qu'elle avait posées lors des pourparlers préalables à la décision qu'elle devait prendre dans l'affaire Thyssen.

59. Votre commission a volontiers reconnu qu'il n'était pas possible de définir de façon générale des critères simples. Aussi certains membres ont-ils rappelé que généralement les législations anti-trusts ont surtout prévu des moyens de contrôle et d'appréciation confiés à une instance judiciaire ou arbitrale sans tenter de fixer des normes réglementaires dont l'application ne serait plus qu'un acte administratif.

b) Le problème des prix de l'acier

60. Le Huitième Rapport général de la Haute Autorité n'évoque l'application des règles du marché commun en matière de prix de l'acier que sur deux points particuliers : l'alignement des prix sur le marché italien et la recommandation faite en 1958 au gouvernement français comme suite aux mesures monétaires qu'il avait prises à la fin de 1958 (1).

61. Le premier point ne soulève plus aucun problème ainsi que le souligne la Haute Autorité elle-même. Autant il était normal, au cours de la période transitoire, de faciliter la mise en compétitivité de la sidérurgie italienne par des mesures limitant la concurrence des autres producteurs, autant cette adaptation paraît avoir été réalisée avec succès, compte tenu d'ailleurs d'une protection géographique non négligeable.

62. Le second point par contre ne paraît pas entièrement résolu, car s'il ne provoque guère à l'heure actuelle de difficultés concrètes, il pose des questions de principe importantes auxquelles il n'a pas encore été donné de réponses pleinement satisfaisantes.

Après les mesures monétaires prises par le gouvernement français à la fin de 1958, les prix de l'acier français sont descendus à un niveau particulièrement bas par rapport à ceux des autres producteurs de la Communauté et même après la hausse du début 1959, ils sont restés de beaucoup les moins élevés. Les producteurs des autres pays membres s'en sont émus et la Haute Autorité a considéré que le niveau inférieur des prix français pouvait présenter des effets dommageables pour les autres entreprises sidérurgiques du marché commun. En conséquence, elle a adressé le 11 mars

(1) Huitième Rapport général, Chapitre V, chiffres 89 et 90.

1959 une « recommandation » au gouvernement de la République française dans laquelle elle se basait essentiellement sur certaines dispositions de l'article 67 du traité C.E.C.A. (1).

63. En ce qui concerne les faits et la situation du marché, il semble que, même dans la période assez peu active des premiers mois de 1959, il n'ait pas été clairement prouvé que la pénétration de l'acier français se soit considérablement accentuée sur les marchés voisins et que des dommages notables aient été subis par les concurrents des producteurs français.

Le Huitième Rapport général précise que « les effets dommageables ont été temporairement réduits par suite de la forte reprise de la demande constatée sur le marché de l'acier à partir du printemps de 1959 ». On peut noter aussi qu'une nouvelle hausse du prix des aciers français, d'un montant de 4,75 % en moyenne, vient d'intervenir s'ajoutant à la hausse de 9 % du début de 1959. Elle paraît contribuer encore à réduire l'écart qui avait inquiété la Haute Autorité et les producteurs des autres pays membres. Au surplus, la conjoncture actuelle fait effectivement penser qu'aucun dommage n'intervient pour les producteurs des autres pays.

64. La Haute Autorité déclare cependant que « le problème n'en reste pas moins posé au fond » et il nous paraît intéressant de reprendre la question dans son principe.

Il n'est pas douteux que l'article 67 du traité instituant la C.E.C.A. vise entre autres les manipulations monétaires qui pourraient être faites par certains États membres. Il est certain aussi que le rétablissement de taux de change auquel a procédé le gouvernement français fin 1958 était une remise en ordre qui devait d'autant moins surprendre les exécutifs communautaires que, depuis plusieurs années, leurs experts n'avaient cessé de préconiser de semblables mesures pour répondre à certaines objections élevées en France sur les

(1) Article 67:

1. « Toute action d'un État membre susceptible d'exercer une répercussion sensible sur les conditions de la concurrence dans les industries du charbon ou de l'acier doit être portée à la connaissance de la Haute Autorité par le gouvernement intéressé.

2. Si une telle action est de nature, en élargissant substantiellement, autrement que par variation des rendements, les différences de coûts de production, à provoquer un déséquilibre grave, la Haute Autorité, après consultation du Comité consultatif et du Conseil peut prendre les mesures suivantes :

.....
Si l'action de cet État comporte des effets dommageables pour les entreprises de charbon ou d'acier relevant de la juridiction des autres États membres, la Haute Autorité lui adresse une recommandation en vue d'y remédier par les mesures qu'il estimera les plus compatibles avec son propre « équilibre économique ».

possibilités qu'avait ce pays d'entrer en concurrence normale avec ses partenaires du marché commun.

Faut-il, d'autre part, rappeler qu'une parité monétaire unique doit s'appliquer pour tous les échanges entre deux pays. Les systèmes à taux de change multiples constituent des expédients généralement liés à des politiques économiques à tendances autarciques et leur principe est condamné dans tous nos pays comme s'opposant au développement normal du commerce international.

Il faut donc admettre la légitimité des mesures prises par le gouvernement français et la Haute Autorité le reconnaissait dans sa recommandation. Dans ses considérants, en effet, la Haute Autorité déclarait explicitement que les mesures prises par le gouvernement français ont eu pour objet de « mettre un terme aux tendances inflationnistes et au déficit de la balance des paiements ». Elle reconnaît aussi que les nouvelles relations de prix qui s'établissent tendent nécessairement à accroître l'avantage de certaines industries dont la situation précédente n'était pas défavorable (1).

65. Dans ces conditions, il ne semble pas que le nouveau taux de change français ait créé par lui-même une situation présentant de façon permanente un caractère anormal. Il semble que se posait là seulement un problème d'adaptation progressive du marché en évitant d'éventuelles perturbations brutales. C'est en ce sens que la Haute Autorité préconisait dans sa recommandation « la mise en place, à titre temporaire, de mécanismes amortisseurs qui permettent l'établissement progressif des nouvelles relations de prix... » et déclarait qu'il appartenait au gouvernement français de « prendre les mesures propres à amortir le déséquilibre provoqué par son action » (2).

66. Il n'apparaît pas que le gouvernement français ait pris des mesures particulières à la suite de la recommandation de la Haute Autorité. Il est probable aussi que la situation à laquelle cette dernière se proposait de remédier est définitivement dépassée car avec ou sans mesures, on ne saurait plus guère parler, après 15 mois, d'un « amortissement » à introduire dans le changement des rapports de concurrence, d'autant que, encore une fois, les tendances conjoncturelles ainsi que la récente hausse française laissent mal concevoir que les entreprises des autres pays souffrent de dommages.

(1) Cf. Recommandation (Journal officiel des Communautés du 23 mars 1959, page 391).

(2) Ibidem, pages 392/59.

67. La déclaration de la Haute Autorité, considérant que le problème continue à se poser au fond, pose elle-même d'autres problèmes si elle se rapporte à la nécessité de mesures faisant suite à la dévaluation française, car elle signifierait que cette dernière entraîne de façon permanente des effets anormaux. En d'autres termes, cela pourrait vouloir dire que le gouvernement français maintiendrait un taux de change fixé à un niveau trop bas pour entretenir artificiellement une surcompétitivité de certains produits nationaux. Telle ne paraît pas être exactement la signification à retenir, mais ce point pourrait être précisé.

68. Quoique le Huitième Rapport général ne l'indique pas, on peut se demander si les « conversations poursuivies avec le gouvernement français » n'ont pas porté sur des aspects un peu différents et plus généraux du problème.

A vrai dire, il semble bien que le point délicat n'ait pas été tellement dans les décisions du gouvernement français touchant le réajustement monétaire, que dans la pression qu'il paraît avoir fait peser depuis des années sur le niveau des prix des produits sidérurgiques français. Son influence à cet égard s'est exercée directement à diverses reprises en établissant ou en confirmant une interdiction de répercuter sur les produits de transformation les hausses éventuelles des aciers français. La répercussion des hausses des produits importés étant autorisée, les producteurs français voyaient là une sorte de discrimination formelle établie à leur encontre.

Ce processus de blocage indirect s'est sans doute associé à des interventions officieuses mais directes auprès des dirigeants professionnels. La seule lecture de la grande presse suffirait d'ailleurs à faire connaître que tous les changements de barème de produits sidérurgiques ont été précédés de larges négociations avec les autorités gouvernementales françaises.

Lors de la récente hausse de 4,75%, l'indication de telles interventions gouvernementales auprès de l'organisme professionnel compétent a été pour la première fois explicitement évoquée puisque le président de la Chambre syndicale de la sidérurgie française a mentionné publiquement que cette hausse avait été limitée pour répondre aux désirs du gouvernement français.

69. Il est certain que le gouvernement français n'a pas été le seul depuis les débuts de la C.E.C.A. à prendre, sous des formes diverses, de telles initiatives.

Il y a là un problème de fond auquel il faudrait bien chercher une solution, car il paraît difficile d'interdire à des gouvernements de se préoccuper,

dans une situation économique délicate, de la stabilité des prix de certains produits de base, tels le charbon et l'acier. Le traité interdit-il de trouver une telle solution ? L'article 26 traitant des attributions du Conseil mentionne en premier lieu l'harmonisation de « l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leur pays ». Les préoccupations qui viennent d'être évoquées rentrent dans le cadre de cette harmonisation. Ne pourrait-on étudier des procédures permettant aux gouvernements de faire valoir leurs soucis et à la Haute Autorité de faciliter, le cas échéant, des aménagements aux principes formellement indiqués par le traité en matière de formation de prix ?

70. A défaut, les influences gouvernementales continueront à s'exercer le plus souvent par la voie d'interventions indirectes ou officieuses peu compatibles avec les dispositions du traité et ne donnant le plus souvent pas prise à une action formelle de la Haute Autorité. Leur caractère discret pourra même interdire le plus souvent à la Haute Autorité de prendre position à l'égard de ces interventions.

c) Le problème de la ferraille

71. La Haute Autorité expose dans son Huitième Rapport général la situation du marché commun de la ferraille et fait état de la relative détente qui y est intervenue. Compte tenu des difficultés longtemps observées dans l'approvisionnement en ferraille des usines sidérurgiques de la Communauté, votre commission se félicite de cette amélioration où elle voit, au moins pour une part, un résultat de l'action de la Haute Autorité encourageant au développement de la consommation de fonte en lieu et place de ferraille.

Si la situation économique s'est assainie en ce qui concerne la ferraille, il reste que les difficultés nées du fonctionnement des organes et des mécanismes ayant pour objet la péréquation des ferrailles importées causent encore des soucis.

72. Votre commission a attaché beaucoup d'importance aux enquêtes poursuivies sur les irrégularités observées dans divers pays, spécialement à la suite de l'action entreprise par M. Worms. La pétition présentée en son temps par celui-ci a été examinée. Votre commission, après une étude approfondie, l'a transmise à la Haute Autorité avec un avis.

73. L'enquête d'ensemble menée par la Haute Autorité et sur laquelle votre commission a déjà été informée par un rapport intérimaire n'est pas

terminée. Elle a été aidée par l'intervention des organismes fiduciaires et comptables spécialisés auxquels on a fait appel. Elle se heurte cependant au volume considérable de documents à examiner et à certaines difficultés pour recevoir des administrations nationales intéressées, aussi rapidement qu'elle le souhaiterait, les éléments nécessaires à ses investigations.

La Haute Autorité a fait connaître à votre commission qu'elle informerait l'Assemblée au cours de la prochaine session de l'état actuel de son enquête. Votre commission ne croit pas, dans ces conditions, devoir développer dans ce rapport les questions soulevées par ces fraudes ou irrégularités, questions qui présentent un caractère assez différent de toutes celles qu'elle vous a par ailleurs soumises.

Elle compte cependant vous présenter un rapport spécial sur cette affaire dès que la Haute Autorité aura achevé de nous apporter les éléments d'information demandés.

IV. Remarques finales

74. Au terme de ce rapport, votre commission rappelle qu'à bien des égards le traité de la C.E.C.A. n'a pu résoudre tous les problèmes qui se trouvaient posés par l'intégration des industries sidérurgique et charbonnière de nos six pays. Il n'y a certes pas lieu de s'en étonner, ni de s'en affliger. Le traité de Paris comporte, en effet, divers aspects indispensables à la construction d'une œuvre complexe mais qui résultent de soucis assez différents.

On y trouve d'abord les objectifs politiques qui ont fait l'objet de la déclaration dont nous avons fêté récemment le dixième anniversaire : il s'agissait de servir l'unité européenne par des réalisations concrètes en même temps que de trouver une solution au problème de la gestion en vue d'intérêts communs, sur une base permanente et égalitaire, de certaines industries lourdes en Europe.

75. Mais à l'organisation créée en vue de satisfaire ces objectifs, on appliquait des principes économiques relevant à la fois de certaines structures préexistant dans nos pays et de l'application d'une sorte de réglementation économique destinée à rendre rationnelle et équitable la concurrence entre entreprises.

C'est cet aspect du traité de la C.E.C.A. qui paraît maintenant appeler quelques retouches. En premier lieu, la Communauté qu'il créait limitait, pour des raisons historiques et psychologiques, sa

compétence aux seules industries charbonnière et sidérurgique.

Certes, on savait déjà que le charbon ne représentait plus dans le monde, et même en Europe, une source d'énergie d'une importance aussi exclusive qu'autrefois. On savait aussi qu'en dépit du rôle des produits sidérurgiques, dans l'équipement industriel comme dans la consommation, des industries nouvelles disputaient à la sidérurgie sa primauté traditionnelle. Pour l'opinion, le charbon et l'acier restaient quand même les éléments fondamentaux de puissance. D'autre part, dans une Europe qui n'avait pas achevé sa reconstruction, on n'avait ni assez de charbon, ni assez d'acier. Pour un long temps encore, on imaginait mal que des problèmes fussent plus importants que le développement de l'extraction minière et de la production sidérurgique d'une part, la répartition de leurs produits d'autre part, en vue de satisfaire équitablement des consommateurs placés généralement en une position de demandeurs.

76. On sait à quel point cette situation s'est modifiée, du moins pour le charbon qui, de produit rare et réclamé dans tous nos pays, est devenu surabondant. La production d'acier, beaucoup plus élastique, s'est adaptée assez aisément à une demande variable, mais n'a pas vu sa position d'ensemble se dégrader sensiblement dans la compétition avec les produits concurrents. On ne saurait oublier que cet avantage ne sera pas forcément permanent : certains problèmes qui se posent actuellement pour l'un des deux grands secteurs de la C.E.C.A. peuvent, le cas échéant, se poser quelque jour pour l'autre.

En tout cas, il apparaît maintenant plus clairement que le choix des secteurs intégrés s'est trouvé quelque peu conventionnel. Depuis que le traité de Rome a mis en route l'intégration générale des économies de nos six pays, le sort particulier réservé à deux secteurs industriels apparaît même nécessairement arbitraire et les inconvénients de certaines différenciations sont évidents.

77. Le traité de Paris a appliqué aux industries charbonnière et sidérurgique un compromis original entre principes néolibéraux et interventions des pouvoirs publics communautaires dans les situations extrêmes. C'eût été un véritable miracle que les conceptions, pour une part théorique, dont il est issu aient permis d'obtenir d'emblée un système parfaitement adapté aux besoins et pour lequel l'expérience n'aurait pas exigé certains amendements.

78. Un régime de prix, comme celui prévu à l'article 60 du traité C.E.C.A. présente un incontestable intérêt pour une concurrence ordonnée. Il

résulte d'une analyse économique poussée et aussi, il faut le dire, de l'expérience acquise dans certaines industries où sur le plan professionnel, on avait déjà réalisé des réglementations qui n'étaient pas sans analogie avec celles édictées dans l'article 60. La réalité industrielle et commerciale est trop complexe pour qu'on soit assuré que de telles formules restent constamment satisfaisantes à la fois dans leur précision et dans leurs limites. Il n'est pas surprenant que l'on ait posé la question de l'opportunité de maintenir pour le charbon seul les règles de l'article 60 et qu'on parle ou de les assouplir ou de les étendre à d'autres produits... auxquels elles ne sont d'ailleurs peut-être pas totalement applicables.

79. Même si l'on considère comme chimérique ou périmée une conception extrême de la concurrence, il était sage de faire en sorte que cette dernière motion, avec ce qu'elle peut apporter de bénéfique, ne soit pas totalement battue en brèche par des ententes qui, assurant à tous les producteurs des garanties de débouchés, pourraient éventuellement compromettre l'amélioration des conditions de production et nuire gravement aux intérêts des consommateurs. Il était normal que l'on ait tenté, dans la Communauté charbon et acier, de réaliser sur le plan communautaire la législation anti-cartel que tant d'États ont essayé de réaliser sur le plan national.

Il se trouve cependant que la production charbonnière européenne, pour des raisons techniques et humaines maintes fois exposées, se prête mal à une concurrence que pratiquent sans inconvénients d'autres industries. Votre commission constate que, près de huit ans après les débuts de la Communauté, on n'a pu trouver une formule qui puisse, sans risque de troubles économiques et sociaux graves, rétablir un régime concurrentiel dans le plus grand bassin houiller de la Communauté et qu'on a adopté une série de formules provisoires dont on pouvait comprendre qu'elles n'étaient que des expédients destinés à tourner les interdictions trop claires de l'article 65 du traité. La Haute Autorité n'entend pas consacrer définitivement ces expédients en affectant de croire que le traité est respecté. On doit certes l'en approuver mais votre commission ne croit pas anticiper dangereusement sur l'avenir en disant que, dès maintenant, l'on s'oriente vers une révision de l'article 65 du traité.

80. La politique commerciale en matière de charbon et d'acier ne peut plus être considérée

comme régie de façon satisfaisante par le chapitre X du traité, insuffisant dans ses dispositions et difficilement susceptible d'une articulation cohérente avec les dispositions correspondantes du traité de Rome. C'est un des points sans doute sur lesquels il semble particulièrement nécessaire de mettre en harmonie les trois traités et déjà, autant que possible, leurs modalités d'application.

81. Pour toutes ces questions et pour d'autres encore que votre commission n'a pas à aborder, il est clair que l'on devra, un jour ou l'autre, songer à une révision du traité de la C.E.C.A. Sans même toucher au cadre institutionnel qui n'est pas en cause ici, les amendements à intervenir paraissent, dans certains cas, si importants qu'il ne sera peut-être pas toujours possible — compte tenu des principes directeurs fixés par les articles de base — de recourir à cette procédure dite de « petite révision » par laquelle on a pu déjà apporter une importante contribution à la solution de certains problèmes charbonniers, en modifiant l'article 56.

82. Votre commission n'entend pas rentrer dans des considérations de politique générale qui ne sont pas de sa compétence, mais elle croit devoir affirmer qu'au degré auquel sont déjà parvenues les Communautés européennes, on ne saurait éluder certaines modifications de caractère technique à introduire dans le traité instituant la C.E.C.A. sous prétexte que celui-ci appartient aux fondements d'une construction politique encore trop neuve et trop fragile.

83. Les Communautés sont rentrées dans les faits et dans les esprits, la nécessité de l'union sous toutes ses formes apparaît de plus en plus clairement dans nos pays. Loin d'ébranler l'édifice communautaire, votre commission pense qu'on ne devra pas tarder, pour le consolider, à en éliminer quelques défauts de construction et quelques manques d'harmonie.

Même si le traité de la C.E.C.A. doit être modifié sur certains points fondamentaux, ce ne sera point là désaveu d'une première Communauté qui a eu l'immense mérite de servir de base à des réalisations ultérieures dont d'ores et déjà la signification et la portée apparaissent plus vastes. Ce sera, au contraire, servir un grand dessein qui reste entièrement valable en adaptant certains de ses mécanismes à une situation et des perspectives nouvelles et renforcer ainsi la construction commune.



SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

2475/2/60/2