

EXERCICE 1956 -1957

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE

R A P P O R T

fait au nom de la

COMMISSION DES INVESTISSEMENTS, DES QUESTIONS
FINANCIERES ET DU DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION

sur

LES OBJECTIFS GENERAUX

par

M. François de MENTHON,

Rapporteur.

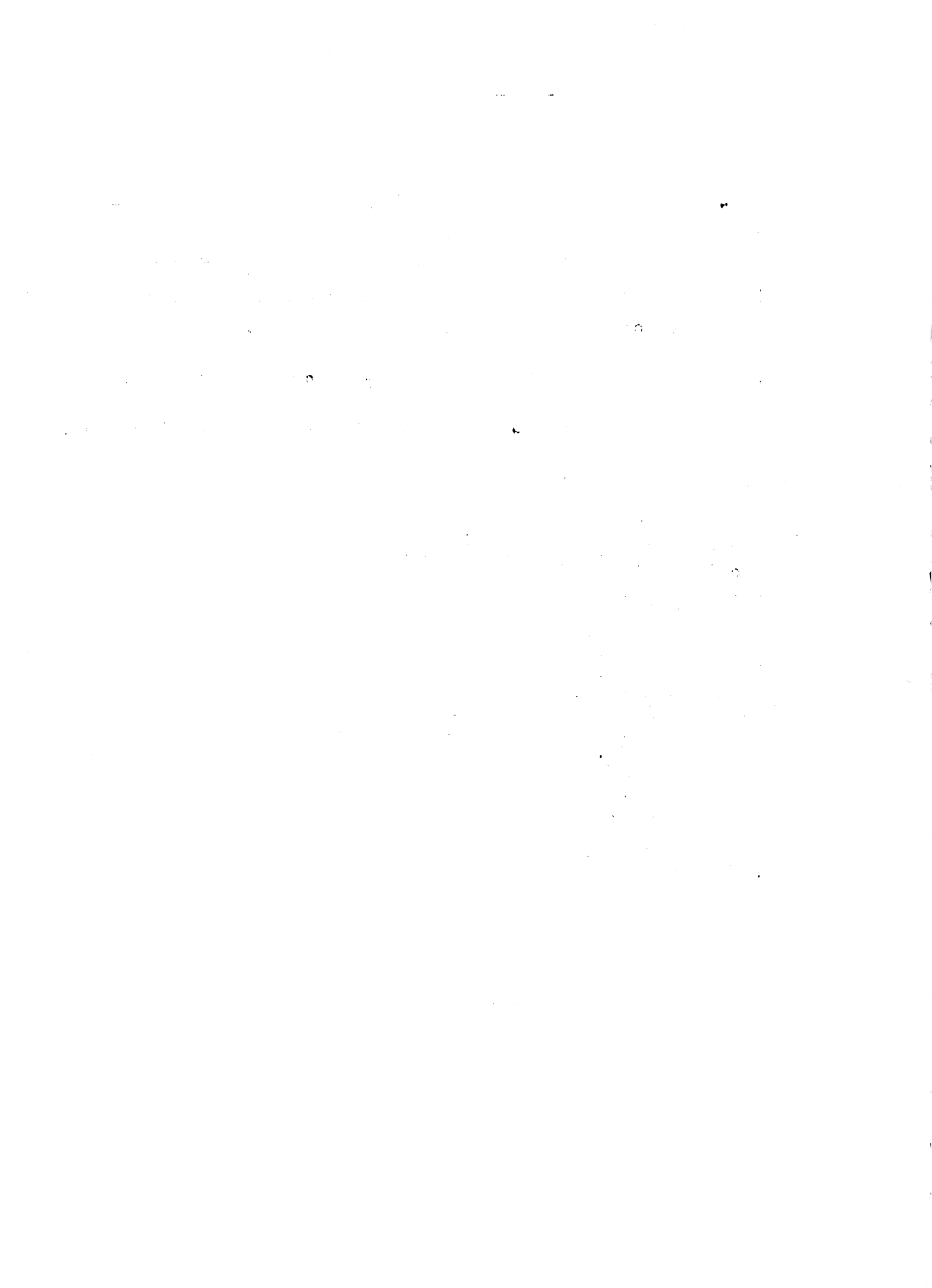
La Commission des Investissements, des Questions financières et du Développement de la Production s'est réunie le 4 novembre et le 11 décembre 1956, et le 28 janvier 1957 sous la présidence de M. SCHÖNE pour examiner le Memorandum de la Haute Autorité sur les objectifs généraux.

M. François de MENTHON a été désigné comme rapporteur.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité le 28 janvier 1957.

Étaient présents :

MM. Joachim SCHÖNE, Président,
Wolfgang POHLE, Vice-Président,
Antonio CAVALLI, Vice-Président,
P.A. BLAISSE,
Pierre COULON,
August DE BLOCK,
Heinrich DEIST,
Pierre DE SMET,
Werner DOLLINGER,
Gilles GOZARD, suppléant M. FOHRMANN
P.J. KAPTEYN,
Fernand LOESCH,
François de MENTHON,
André MUTTER,
Wilmar SABASS,
Walter SCHEEL
Emile VANRULLEN,
G. VIXSEBOXSE.



S O M M A I R E

	P.
I. CONSIDERATIONS GENERALES	
1. Rappel de la Résolution du 24 juin 1955	3
2. Périodicité de la Définition des Objectifs généraux	4
3. Travail et composition des Commissions d'experts	7
4. Caractère des Objectifs généraux	9
5. Perspective générale de développement économique	14
II. OBJECTIFS ACIER	
6. Estimations des besoins en acier jusqu'en 1975	15
7. Les risques de déséquilibres dans le développe- ment des diverses capacités de production dans l'industrie sidérurgique	18
8. L'insuffisance des ressources en ferrailles . . .	19
9. L'approvisionnement en minerai de fer	20
III. OBJECTIFS CHARBON	
10. Critique de la méthode adoptée par la Haute Au- torité pour la recherche des objectifs charbon	23
11. Estimations des besoins en charbon jusqu'en 1975	27
12. Politique du charbon et politique de l'énergie	32
13. Développement nécessaire de la production char- bonnière	35
14. Hausse prévisible du prix du charbon	38
15. Recherche du maximum d'économie en charbon. . .	39
IV. CONCLUSIONS GENERALES	
16. Les Objectifs pour la période 1956-1965	40
17. Les Objectifs pour la période 1966-1975	41

RAPPORT

par M. F. de MENTHON

sur

les Objectifs généraux

I. CONSIDERATIONS GENERALES.

1. Rappel de la Résolution du 24 juin 1955.

La Haute Autorité a publié le 19 juillet 1955 un premier Memorandum sur la définition des objectifs généraux au titre de l'article 46 du Traité. Votre Commission des Investissements et l'Assemblée elle-même en avaient préalablement discuté.

La Résolution votée sur notre proposition par l'Assemblée le 24 juin 1955 indiquait à la Haute Autorité nos préoccupations en ce qui concerne le travail ultérieur d'approfondissement et de révision des objectifs généraux.

L'Assemblée attirait l'attention de la Haute Autorité sur la nécessité de considérer à la fois les aspects économiques et les aspects sociaux.

D'autre part, l'Assemblée soulignait l'importance d'une étude complémentaire sur :

- les problèmes du maintien à long terme de la capacité de production charbonnière;
- la concentration technique des installations du fond et du jour dans les charbonnages;

- les conditions d'approvisionnement à long terme en minerai de fer compte tenu de la production propre à la Communauté et des importations en provenance des pays tiers;
- les conclusions résultant du développement inégal des investissements aux divers stades de production dans la sidérurgie : fonte, acier brut, laminés;
- les rapports entre le développement de la production et l'évolution des prix de revient en recherchant les conditions dans lesquelles le développement de la production pourra aboutir avec certitude à une réduction des prix de revient.

La Commission des Affaires sociales présente un rapport particulier sur "les aspects sociaux du memorandum de la Haute Autorité sur la définition des objectifs généraux". Nous n'y reviendrons donc pas pour notre part.

En ce qui concerne les autres questions évoquées dans notre Résolution de juin 1955, nous devons examiner, au cours de notre étude, dans quelle mesure la Haute Autorité a répondu à nos demandes, dans quelle mesure également il conviendra de reviser nos positions précédentes.

2. Périodicité de la Définition des Objectifs généraux.

Selon l'article 46 du Traité, la Haute Autorité doit définir "périodiquement" des objectifs généraux. Le premier document publié par la Haute Autorité pouvait être considéré comme présentant plutôt une "esquisse" qu'une "définition" proprement dite. Le Traité parle d'une définition "périodique". En admettant que le memorandum soumis à l'avis du Comité consultatif ainsi qu'à notre examen préalable constituera la première véritable "définition des objectifs généraux", il conviendrait que la Haute Autorité fasse con-

naître la périodicité qu'elle entend donner à ces définitions successives auxquelles l'oblige le Traité. Comme il s'agit d'objectifs devant échapper aux variations de la conjoncture et afin, d'autre part, de tenir compte des périodes quinquennales envisagées dans le document de la Haute Autorité, on pourrait concevoir une définition quinquennale des objectifs généraux.

Cependant, la Haute Autorité semble avoir adopté le principe très différent "d'une révision permanente" des objectifs généraux. Outre que cette conception cadre mal avec la lettre même du Traité, on peut craindre qu'elle ne soit pas conforme au but recherché. Les objectifs généraux doivent constituer une base durable pour toute la politique économique de la Haute Autorité; ils doivent également parvenir à orienter, à long terme, le développement des entreprises de la Communauté. D'autre part, une révision permanente des objectifs généraux risquerait de donner trop d'importance aux variations constantes de la conjoncture.

Une périodicité régulière dans la définition des objectifs généraux ne serait d'ailleurs pas incompatible avec un travail continu dans le sens d'un approfondissement ou d'un complément. Nous indiquerons nous-mêmes dans ce rapport un certain nombre d'omissions et d'imprécisions. D'autre part, en ce qui concerne notamment des procédés techniques nouveaux, il peut y avoir urgence pour la Haute Autorité de procéder à des compléments.

Cependant, dans notre esprit, il ne devrait pas s'agir véritablement d' "une révision permanente". La définition des objectifs généraux étant établie en principe pour cinq ans, des additifs pourront ou devront être établis dès que possible, mais sans remettre en cause les objectifs eux-mêmes tels qu'ils ont été fixés pour une période déterminée.

Nous pensons que cette définition périodique des objectifs généraux, plus exactement conforme à la lettre et à l'esprit du Traité qu'une revision permanente, est seule de nature à leur conférer l'autorité incontestée qui nous paraît souhaitable.

Si la Haute Autorité se ralliait à ce point de vue, il conviendrait alors de distinguer plus nettement la première période quinquennale pour laquelle les objectifs généraux peuvent être définis avec précision et les périodes ultérieures pour lesquelles la Haute Autorité ne peut viser qu'à une certaine approximation qui sera nécessairement corrigée par les définitions intervenant après les cinq premières années.

Par ailleurs, il sera indispensable que la Haute Autorité suive régulièrement l'évolution des conditions de la production et de la demande, en se référant aux objectifs généraux précédemment définis par elle, et qu'elle publie à ce sujet des documents dans l'intervalle qui séparera les définitions périodiques successives des objectifs généraux.

Cependant, s'il nous semble que le principe d'une périodicité quinquennale de la définition des objectifs généraux devrait être retenu, nous constatons que le memorandum actuellement en discussion portera la date de 1957 et que la première période envisagée par la Haute Autorité est celle de 1956-1960. Dans ces conditions, nous comprendrions que la prochaine définition des objectifs généraux ait lieu en 1960.

3. Travail et composition des Commissions d'experts.

L'établissement du memorandum sur la définition des objectifs généraux a été préparé par des commissions d'experts.

Pour le charbon, à côté de la Commission Prévisions, avaient été constituées deux commissions Techniques et Coût (l'une pour le fond, l'autre pour le jour), une Commission Voies et Moyens, une Commission Valorisation charbon. Une Commission de Coordination avait été chargée et de l'orientation du travail des commissions spécialisées et de l'examen d'ensemble des objectifs généraux charbon, notamment en utilisant les conclusions des autres commissions, cela quant aux besoins futurs de la Communauté, à l'expansion des capacités de production, à la modernisation de la production, à l'orientation de la production.

Pour l'acier, à côté de la Commission Prévisions, avaient été constituées une Commission Matières Premières, une Commission Technique et Coût, une Commission Voies et Moyens. Une Commission de Coordination avait été chargée également d'orienter le travail des commissions spécialisées et d'en établir ensuite la synthèse. Son rapport général traite successivement des caractéristiques principales de la sidérurgie de la Communauté, de l'estimation des besoins en 1960 et en 1965, du développement des moyens de production, des besoins et disponibilités en matières premières, de l'évolution des techniques, de la main-d'oeuvre, du financement.

Nulle doute que cet ensemble considérable de travaux présente une valeur certaine. Et c'est à juste raison que la Haute Autorité exprime sa gratitude aux membres de ces commissions. L'Assemblée voudra certainement leur témoigner



également sa reconnaissance au nom de la Communauté dont elle est la représentation parlementaire.

Il appartenait évidemment à la Haute Autorité elle-même de coordonner à son tour l'ensemble des rapports charbon et l'ensemble des rapports acier. Mais on s'étonne que des prévisions jusqu'en 1975 ayant été jugées à bon droit indispensables pour le charbon, les commissions acier aient pour leur part limité leurs prévisions à l'année 1965. On comprend que des anticipations plus lointaines soient apparues comme trop aventurées aux commissions acier. Mais puisque pour évaluer les besoins en coke en 1975, il était indispensable de se fonder sur une certaine prévision acier, n'aurait-il pas été préférable de demander aux commissions compétentes de tenter elles-mêmes cette anticipation ?

Tout en rendant hommage au travail des Commissions, nous nous sommes étonnés de leur composition qui ne correspond que d'assez loin à la notion que nous nous faisons habituellement d'experts. N'est-ce pas le Traité lui-même dans son article 46, alinéa 1 qui distingue d'une part "les divers intéressés (entreprises, travailleurs, utilisateurs et négociants) et leurs associations", et d'autre part "tous experts" ? Or, le plus grand nombre des membres des commissions, et souvent leur président et leur rapporteur sont des "intéressés" et particulièrement des patrons. Nous ne contestons ni leur compétence, ni leur impartialité. Cependant, il nous paraît regrettable que la Haute Autorité n'ait pas fait appel plutôt à des experts indépendants. D'autre part, les objectifs généraux devant être ensuite soumis pour avis au Comité Consultatif, c'est-à-dire aux représentants des intéressés, il était de bonne règle que certains de ceux-ci n'aient pas été appelés auparavant à siéger dans des commissions dites d'experts.

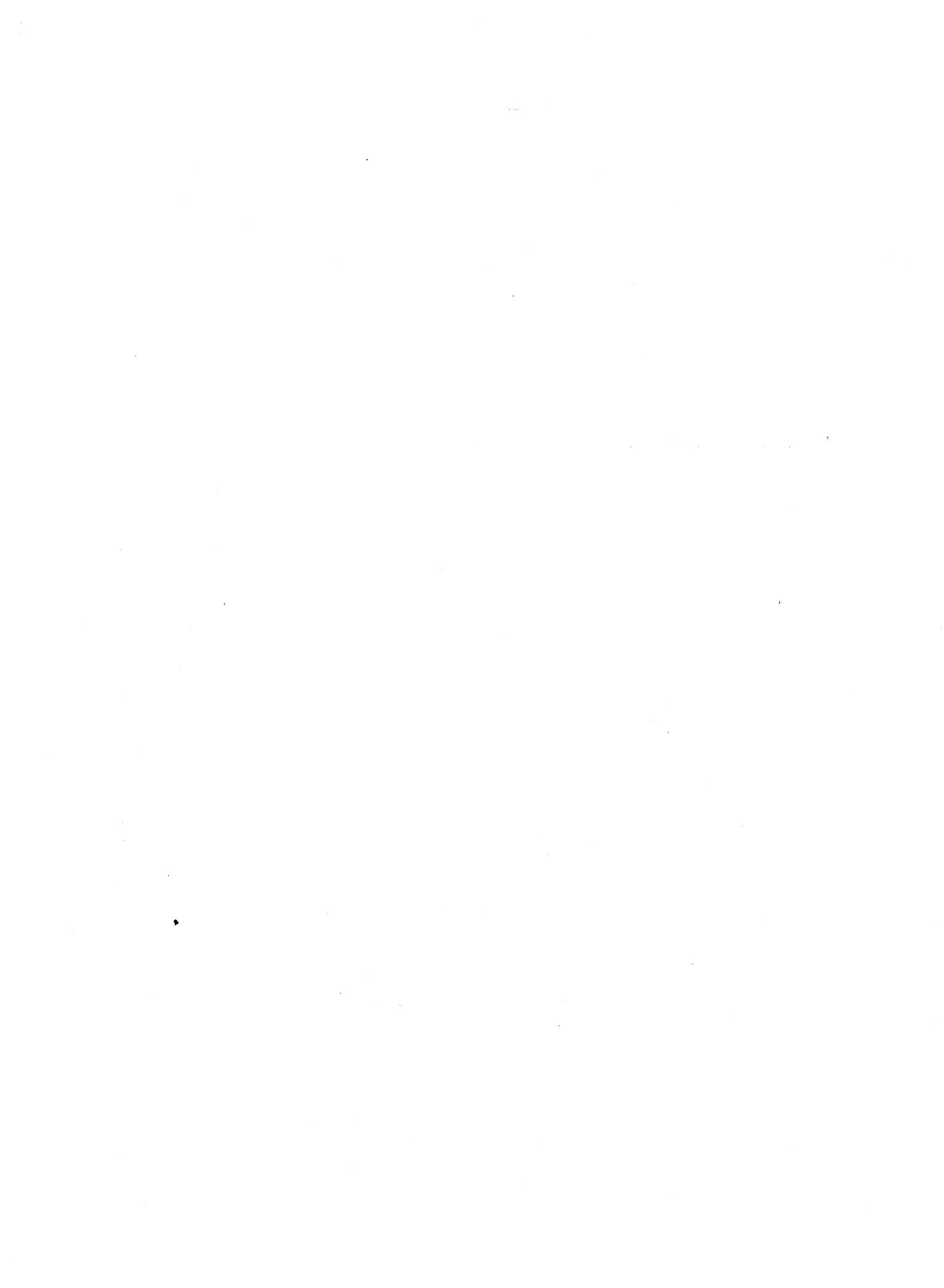
La Haute Autorité travaillant sur les rapports des Commissions ne les a pas toujours suivies et dans la manière de poser les problèmes, et dans leurs conclusions. Il en est ainsi notamment pour les évaluations des besoins de coke et de charbon à long terme, les évaluations des ressources en ferraille, ainsi que dans l'examen du problème de la réduction du temps de travail dans l'industrie charbonnière.

4. Caractère des Objectifs généraux.

Le rôle des objectifs généraux est plus nettement indiqué dans le nouveau memorandum qu'il ne l'avait été précédemment. Il est précisé que la définition des objectifs généraux constituera le "fondement" de la politique d'investissements de la Haute Autorité, la "base" de sa politique charbonnière et sidérurgique. Elle servira également "de base aux propositions que la Haute Autorité sera amenée à faire aux gouvernements sur les actions relevant de leur compétence."

La définition des objectifs généraux prend donc un caractère plus normatif que dans le memorandum de 1955 : La Haute Autorité sera amenée à poursuivre une action d'ensemble "en vue d'assurer les conditions dans lesquelles les objectifs fixés peuvent être atteints".

L'évolution de la Haute Autorité dans sa conception des objectifs généraux est nette. A l'origine, la Haute Autorité avait pensé qu'il lui fallait d'abord établir une politique charbonnière et une politique sidérurgique, et définir ensuite, en fonction de cette politique, les objectifs généraux concernant la modernisation l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production.



Puis elle a adopté la voie inverse : fixer d'abord des objectifs généraux, et préciser ensuite sur la base des objectifs une politique du charbon et de l'acier.

Cependant, l'objection subsistait entière. La Haute Autorité ne pouvait établir une politique charbonnière en dehors du cadre d'une politique économique générale. Mais comment pourrait-elle davantage fixer des objectifs en matière de charbon et d'acier sans référence à des objectifs de développement économique ?

La Haute Autorité avait compris cette difficulté majeure sur laquelle notre Commission et notre Assemblée avaient dès l'origine attiré son attention. Le Comité mixte, établi en commun avec le Conseil de Ministres, devait lui fournir une contribution préalable à la définition des objectifs généraux. Malheureusement, il est apparu impossible d'obtenir par cette voie l'élaboration d'objectifs économiques généraux de la part des six Etats membres. On a dû se contenter de créer au sein du Comité mixte une commission chargée de rechercher "les perspectives de développement général des économies" c'est-à-dire d'établir seulement des prévisions conservant un large caractère hypothétique.

Les objectifs de la Communauté ont été définis en fonction de ces prévisions. La Haute Autorité a recherché les capacités de production en acier et en charbon qu'il serait nécessaire d'atteindre d'après ces prévisions.

Ce caractère prévisionnel du cadre dans lequel s'insère la définition des objectifs généraux par la Haute Autorité maintient une certaine équivoque.

Les "objectifs" charbon-acier restent eux-mêmes dans une large mesure prévisionnels, puisqu'ils dépendent, en définitive, de la politique économique des divers gouvernements et que celle-ci n'a pas été fixée.

En se fondant sur des "perspectives" de développement économique général, la Haute Autorité recherchant "ce qui est probable" et non pas ce qui "serait souhaitable" ou "le maximum qu'il serait possible d'atteindre", se conduira bien davantage comme un institut de statistiques ou de conjoncture, que comme une autorité chargée de contribuer à l'expansion économique et au relèvement du niveau de vie.

La Haute Autorité est amenée de ce fait à adopter des raisonnements d'un cartel plutôt que ceux d'un gouvernement. Sa définition des objectifs généraux revient à préciser quels seraient les besoins d'acier et donc les quantités qui pourraient trouver acheteur étant donné telle perspective probable de développement économique.

La Haute Autorité nous répondra qu'en l'absence d'une politique commune de développement économique général des six gouvernements, sa définition des objectifs charbon et acier ne pouvait se présenter différemment.

Ce n'est pas certain. Une autre voie aurait pu être envisagée par la Haute Autorité. Celle-ci aurait demandé aux gouvernements quels étaient leurs objectifs en ce qui concerne l'élévation du niveau de vie en vingt ou vingt-cinq ans. Elle aurait demandé également quel accroissement de la production industrielle serait pour cela nécessaire. D'après ces indications, au besoin alternatives, la Haute Autorité se serait demandée quelle production d'acier et de charbon devrait être atteinte en fonction de ces objectifs de développement économique général, et elle aurait précisé les moyens nécessaires pour obtenir ce résultat.

Cette initiative se serait située dans le cadre de la résolution adoptée par le Conseil spécial de Ministres le 13 octobre 1953. Votre Commission a toujours estimé que l'application de cette résolution, dont elle avait souligné à l'époque l'importance, est restée très insuffisante. La Haute Autorité aurait eu ainsi le mérite de sortir du cadre des prévisions, des perspectives, et de mettre les gouvernements en présence de leur responsabilité.

Un exemple précis de la distance qui sépare l'attitude adoptée par la Haute Autorité d'une prise de position catégorique en faveur de telle orientation jugée indispensable, nous est fourni en matière de réduction du temps de travail effectif. La Haute Autorité prend en considération comme une donnée indiscutable des vingt prochaines années la réduction du temps de travail et cet élément semble avoir joué un rôle considérable dans la diminution prévue du taux de croissance industriel à partir de 1965. Nous aurions préféré que la Haute Autorité puisse nous dire, après la prise de position préalable des gouvernements ci-dessus envisagée, d'abord qu'une élévation du niveau de vie de tel pourcentage annuel lui paraissait nécessaire et possible, et quelle recherche ensuite si cette élévation du niveau de vie était compatible avec telle ou telle réduction du temps de travail.

Ajoutons que la distinction faite par la Haute Autorité entre objectifs de "capacité de production" et "objectifs de production" n'apparaît guère que comme une précaution juridique pour demeurer dans le cadre strict du Traité. N'est-il pas évident que des capacités de production ne sauraient être établies qu'en fonction d'une production pouvant ou devant être atteinte à travers les aléas de la conjoncture économique, et les incertitudes de caractère politique ?

Le caractère équivoque, mi-normatif, mi-prévisionnel, que conserveront jusqu'à la création d'une véritable unité économique les objectifs généraux de la Communauté explique, sans peut-être la justifier, la réserve de la Haute Autorité à l'égard des entreprises.

Les objectifs généraux entendent "éclairer et faciliter l'action" des entreprises en leur apportant des éléments d'appréciation. La Haute Autorité ne se réfère qu'à l'article 5 du Traité et non pas aux articles 2 et 3. Les entreprises ne doivent-elles pas se considérer cependant, d'une certaine manière au moins, comme engagées par la définition des objectifs généraux, qui devraient devenir le cadre dans lequel elles orienteront leur activité ?

La distinction entre les objectifs généraux et la politique charbonnière et sidérurgique ne saurait être absolue. La définition des objectifs généraux implique en effet déjà certaines options politiques essentielles; elle fixe les grandes orientations qui devront être celles de la politique charbonnière et sidérurgique de la Communauté. Mais le choix des moyens pour que ces objectifs puissent être réalisés ainsi que la précision détaillée des divers résultats à atteindre dans ce but restent du domaine de la politique charbonnière et sidérurgique. Il est souhaitable que la Haute Autorité prépare maintenant assez promptement un mémorandum sur la politique charbonnière qui sera le complément indispensable du mémorandum sur les objectifs généraux. Un mémorandum sur la politique sidérurgique pourrait suivre, et son urgence n'est guère moindre.

5. Perspective générale de développement économique.

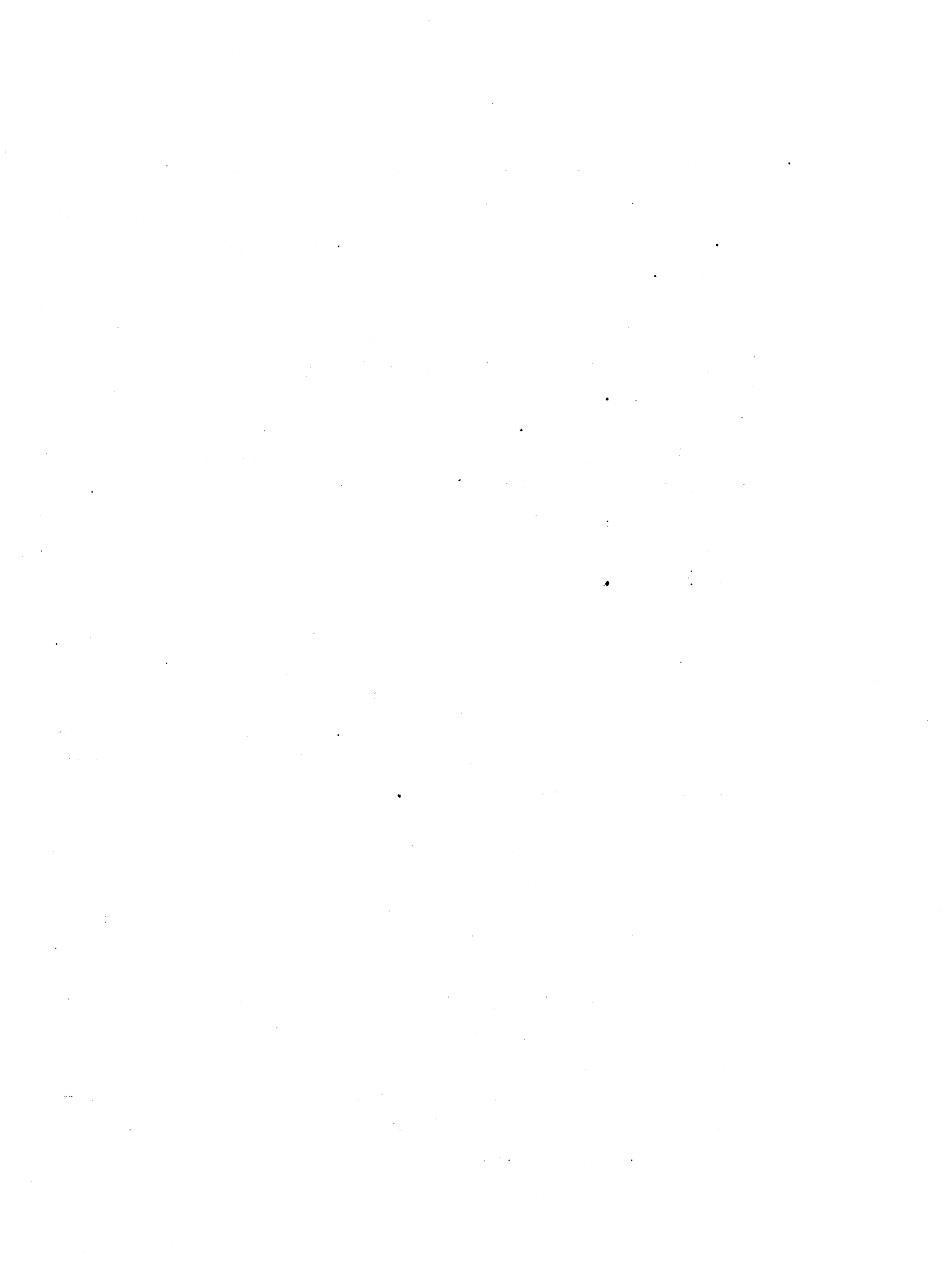
La "perspective" générale de développement économique, retenue par la Haute Autorité, peut appeler quelques réserves.

La Commission du Comité mixte était chargée d'établir les perspectives de développement économique général dans les six pays. Il ne semble pas que son rapport ait été terminé en temps voulu. Dans ces conditions, la Commission Prévisions Acier a demandé à ses membres chargés des études par pays d'établir eux-mêmes ces évaluations générales. D'autre part, la Haute Autorité a confronté ces évaluations par pays avec les résultats provisoires de la Commission du Comité mixte.

Ces évaluations font preuve d'un certain optimisme, puisqu'elles admettent une expansion rapide de l'ensemble des économies de nos pays jusqu'en 1965 avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 5%. La Haute Autorité suppose pour cela la poursuite d'une politique économique d'expansion par les gouvernements.

Par contre, on peut s'étonner qu'elles prévoient un ralentissement sensible de cette expansion à partir de 1965, puisque le taux de croissance annuel tomberait à 3,3%, soit en diminution de plus d'un tiers sur la décade antérieure.

Votre commission s'estime insuffisamment documentée à ce sujet et souhaiterait obtenir des informations complémentaires non seulement sur les éléments qui ont servi de base à ces prévisions, mais sur les perspectives de développement actuellement envisagées en Grand-Bretagne, aux Etats-Unis, en U.R.S.S.



Votre Commission se demande si des perspectives trop prudentes pour la seconde décade ne risquent pas de conduire à un certain freinage de l'effort immense qui est plus que jamais nécessaire pour permettre à nos pays non seulement de rattraper une partie de leur retard vis-à-vis des Etats-Unis mais même pour ne pas se laisser distancer à long terme par un développement plus rapide de l'industrie soviétique.

Comme ces perspectives de développement économique général commandent ensuite dans le mémorandum toutes les prévisions concernant notamment la sidérurgie et que celle-ci joue un rôle essentiel à la base de toute expansion économique, on ne peut se défendre de quelque appréhension.

II. OBJECTIFS ACIER.

6. Estimations des besoins en acier jusqu'en 1975.

Les estimations des besoins globaux en acier de la Communauté en 1960, 1965, 1975 paraissent prudentes.

Les exportations sont prévues à un chiffre à peu près constant, compte tenu d'un pourcentage lui aussi constant de la part de la Communauté dans les importations des pays tiers. On suppose un accroissement de la production dans les pays tiers suffisant pour faire face au développement de leurs besoins. On admet, d'autre part, que les pays de la Communauté pourront exporter davantage de produits finis ayant utilisé l'acier.

Pour la consommation intérieure on prévoit une diminution progressive du coefficient d'élasticité de l'acier par rapport à la progression du produit national. Admettant que celui-ci passe de 100 à 150 de 1955 à 1965, la demande sur le marché intérieur s'élèverait de 44 millions de tonnes à 70.

Admettant

/que le produit national progresse ensuite de 150 à 200 de 1965 à 1975, la demande monterait à 96 millions de tonnes.

Les besoins totaux en acier, exportations comprises, seraient de l'ordre de 80 millions de tonnes en 1965 (contre 52 en 1955) et de l'ordre de 105 millions de tonnes en 1975. On prévoit donc un doublement des besoins en vingt ans.

La Haute Autorité souligne elle-même sa prudence. "Ce sont des taux de croissance que la Communauté a déjà atteints ou dépassés de 1894 à 1913. Ils sont du même ordre que l'expansion de la production actuellement prévue de la production du Royaume-Uni et ne dépassent pas la moitié des taux de développement réalisés ou prévus en U.R.S.S. depuis 1929 jusqu'à la fin du plan quinquennal en cours." Selon les prévisions, la production d'acier de l'U.R.S.S. seule aura en effet rattrapé en 1960 la production de la C.E.C.A. (avec 68 millions de tonnes), et la dépassera ensuite sensiblement. L'ensemble de la production de l'U.R.S.S. et des démocraties populaires européennes est depuis peu supérieure à celle de la Communauté, et l'écart doit aller rapidement en grandissant (89 millions de tonnes contre 67 en 1960).(1)

Cependant, la Haute Autorité semble s'excuser de son audace en assignant cette progression, en réalité assez modeste, à la capacité de production de la sidérurgie de la Communauté. Sa perspective de base d'un ralentissement de l'expansion économique à partir de 1965 se trouve doublée par la prévision d'une diminution progressive du coefficient d'élasticité de la consommation d'acier, de telle sorte qu'entre 1965 et 1975 l'accroissement des besoins serait moindre en chiffre absolu (25 millions de tonnes) qu'entre

(1) Voir Informations Statistiques, 3e année, n° 6, p. 3 à 5.

1955 et 1965 (28 millions de tonnes). Remarquons cependant que la progression des besoins intérieurs fait état de l'augmentation escomptée des exportations en produits finis à base d'acier.

Soulignons d'ailleurs que par rapport à la production industrielle, et non plus par rapport au produit national, les besoins en acier sont prévus comme n'augmentant que plus lentement que l'ensemble des produits industriels.

La Haute Autorité ne conteste pas le caractère hypothétique que présentent ces anticipations, surtout pour la seconde période décennale. Mais elle semble préférer le risque de prévoir trop bas que trop haut. Cette crainte paraît peu justifiée pour l'industrie sidérurgique du fait que l'utilisation de la capacité théorique de production à 80 % est encore économique. Ce qui est impératif, ainsi que le rappelle d'ailleurs la Haute Autorité, c'est que les possibilités de production de la sidérurgie ne constituent aucun goulot d'étranglement pour l'expansion d'ensemble (p. 9).

Nous avons dit déjà le danger qui pouvait résulter d'une prudence excessive lorsqu'il s'agit de définir des objectifs généraux. Nous regrettons que la réalisation des objectifs actuellement fixés ne semble permettre en aucune façon aux pays de la Communauté d'améliorer leur position comparativement aux autres pays ou groupes de pays, tout au contraire.

Toutefois, les objectifs 1975 n'offrent pas aujourd'hui d'intérêt pratique pour la sidérurgie, étant donné le temps relativement court nécessaire aux investissements. Les seuls objectifs utilisables dans la sidérurgie concernent 1960 et 1965 et ceux-ci ne se prêtent qu'à une marge de contestations assez faible.

7. Les risques de déséquilibres dans le développement des diverses capacités de production dans l'industrie sidérurgique.

Les investissements en cours et les investissements projetés assureront aisément la capacité globale de production d'acier jugée nécessaire en 1960. Cependant, peut-être dès maintenant, mais certainement dans quelques années, le développement de la production sidérurgique risque d'être entravé soit par certains déséquilibres graves aux divers stades de la production, soit par l'insuffisance de minerai et de coke.

Il semble que le déséquilibre entre les aciéries et les laminoirs qui avait été souligné antérieurement par notre Assemblée, ne s'est pas aggravé et qu'il soit même progressivement en voie de résorption. En effet, si des investissements massifs se poursuivent dans les laminoirs, la part relative des investissements dans les aciéries mêmes est croissante; le taux d'utilisation des laminoirs est d'ailleurs en progrès.

Au niveau des produits finis la Haute Autorité souligne la demande croissante en produits plats et particulièrement en tôles fortes.

Classé par procédé de fabrication, le développement prévu des capacités de production d'acier dans la Communauté montre un pourcentage accru d'aciers électriques. Cette évolution souligne la gravité du problème de la ferraille puisque l'acier électrique comporte essentiellement des consommations de ferraille.

8. L'insuffisance des ressources en ferrailles.

L'évaluation des ressources en ferraille dont pourra disposer la sidérurgie jusqu'en 1975 constitue sans doute l'un des résultats les moins contestables et les plus utiles du mémorandum de la Haute Autorité. La partie la plus importante des ressources en ferraille croît proportionnellement à la production et à la consommation d'acier; il n'en est pas de même de celle qui provient de la vieille ferraille de récupération dans des pays en expansion, ni surtout des importations. Ce serait manquer de réalisme que de penser que les importations en provenance des Etats-Unis pourront être maintenues au niveau actuel. L'ensemble des ressources en ferraille ne pourra donc pas suivre la progression prévue pour la production d'acier. Les ressources en ferraille représentaient 491 kilos par tonne d'acier; elles ne représenteront plus que 446 kilos soit 10 % de moins en 1960 pour se fixer ensuite à 419 kilos à partir de 1965. Certes les prévisions des Commissions spécialisées Acier étaient relativement plus optimistes notamment quant aux possibilités d'importations de ferraille en provenance des Etats-Unis, mais même si l'on donnait la préférence aux évaluations des Commissions spéciales, la conclusion à en tirer reste la même à quelques nuances près.

Il est donc indispensable de réduire la mise au mille globale de ferraille dans l'ensemble de la production sidérurgique et donc d'accroître la part de la fonte utilisée par les aciéries.

Compte tenu d'une progression assez faible de la production de fonte destinée aux fonderies, la relation entre les productions de fonte et les productions d'acier devra s'élever progressivement de 780 kilos de fonte par tonne d'acier en 1955 à 795 kilos en 1965.

Cette augmentation nécessaire de la capacité de production des hauts fourneaux n'est pas assez considérable pour poser en elle-même et globalement des problèmes graves.

Mais des difficultés sérieuses se posent pour certaines aciéries et plus particulièrement en Italie. Les adaptations indispensables ont commencé. Elles se heurtent à d'importantes difficultés lorsqu'il s'agit de construire des hauts fourneaux éloignés à la fois du minerai et du coke, ou d'introduire dans les aciéries des techniques nouvelles encore peu utilisées.

La caisse de péréquation de la ferraille a sans doute été indispensable pour éviter des perturbations graves lors de l'ouverture du marché commun, ainsi que pour donner le temps nécessaire à la reconversion de certaines entreprises sidérurgiques. Cependant, la péréquation de la ferraille ne doit pas avoir pour résultat de retarder au préjudice de la Communauté tout entière les adaptations indispensables.

La Haute Autorité n'a jamais approuvé ou facilité des investissements qui auraient conduit à augmenter encore l'utilisation de la ferraille. Votre Commission pense que la Haute Autorité doit encore accentuer son action en ce domaine.

9. L'approvisionnement en minerai de fer.

Le Mémoire de la Haute Autorité est apparu à votre Commission particulièrement bref et insuffisant en ce qui concerne le minerai de fer. La Commission souhaite des développements complémentaires qui exigeront une prise de position sur les conclusions auxquelles sont parvenues les Commissions Acier ainsi que leur prolongement jusqu'en 1975.

Les quantités de fer à obtenir du minerai devront passer de 32,4 millions de tonnes en 1955 à 43 millions en 1960, 54 millions en 1965, 69 millions en 1975.

Le niveau de production que l'on pourra atteindre en 1960 dans la Communauté sera supérieur d'environ 25 % à celui de 1955, l'augmentation provenant essentiellement du bassin lorrain. Le minerai lorrain fournirait alors 17,4 millions de tonnes de fer sur un total de 26,7 millions produits dans la Communauté. Les besoins en fer à provenir de l'importation auront augmenté et en pourcentage (38 % contre 34 %) et surtout en valeur absolue (16,3 millions contre 10,9 millions).

La Communauté ne pourra demander tous ces tonnages supplémentaires à ses importateurs traditionnels, notamment à la Suède; neuf millions de tonnes de minerai marchand devraient probablement être demandés en 1960 au Canada.

Il se poserait donc très prochainement des problèmes absolument nouveaux pour l'approvisionnement en fer de la Communauté.

La Commission Coopération Acier estime que des contrats pourraient être passés pour assurer la couverture des besoins jusqu'en 1960. Elle recommande également de se préoccuper sans tarder des problèmes découlant des transports, manutentions et stockages de ces importants tonnages supplémentaires.

Après 1960, l'approvisionnement en fer deviendrait pour la Communauté un problème plus difficile d'année en année. Aucun accroissement de la production ne serait actuellement prévu après 1960 dans la Communauté et les importations complémentaires ne sont pas d'avance assurées.

La Commission Coordination Acier "estime qu'il serait prudent de se préoccuper dès à présent de l'ouverture de gisements nouveaux, si l'on veut être sûr que le manque de minerai ne représentera pas en 1965, même pour la production minimum, un goulot d'étranglement sérieux. Il faut, en effet, de 5 à 7 années pour mettre un gisement en mesure de produire."

La seule donnée précise qui nous est fournie quant à l'accroissement possible de la production de minerai dans la Communauté concerne le bassin de Lorraine qui pourrait élever encore sa production après 1960 de 10 %. Les travaux des commissions ne nous donnent aucun renseignement chiffré quant aux ressources nouvelles pouvant provenir du bassin ouest de la France et du nouveau bassin découvert en Basse-Saxe.

Cependant, même si le maximum est fait dans la Communauté, nous ne pouvons guère douter de la nécessité où nous nous trouverons de développer considérablement les importations à partir de 1960. S'il est nécessaire de doubler au moins le chiffre des importations de fer de 1955 à 1965, et sans doute de le tripler de 1965 à 1975, la sidérurgie de la Communauté doit davantage se saisir du problème ainsi posé.

Les conséquences structurelles des modifications qui se préparent dans l'approvisionnement en minerai de fer de la sidérurgie de la Communauté devraient être examinées attentivement. Depuis plus d'un demi-siècle les gisements lorrains et scandinaves fournissent les deux tiers des approvisionnements en minerai; dans vingt ans, ils en fourniront au maximum la moitié. D'autre part, l'ensemble des gisements de la Communauté fournit encore actuellement près des deux tiers de son approvisionnement en minerai; dans vingt ans il en fournira au maximum la moitié.



L'Assemblée comprendra que devant la gravité des perspectives ainsi ouvertes, votre Commission s'étonne de la brièveté du Mémoire et qu'elle demande qu'une étude complémentaire d'ensemble sur l'approvisionnement en minerai de fer soit entreprise par la Haute Autorité. Notre remarque est d'autant plus fondée que dès sa résolution de juin 1955 l'Assemblée avait demandé une étude complémentaire sur les conditions d'approvisionnement à long terme en minerai de fer, compte tenu de la production propre à la Communauté et des importations en provenance des pays tiers.

III. OBJECTIFS CHARBON.

10. Critique de la méthode adoptée par la Haute Autorité pour la recherche des objectifs charbon.

La recherche des objectifs généraux charbon présente des difficultés particulières.

Comment aborder le problème ? Il n'est pas certain que la méthode suivie dans le Mémoire soit la meilleure.

Le Mémoire commence par évaluer les besoins et cherche ensuite comment y faire face. Cette méthode excellente pour l'acier nous paraît inadéquate pour le charbon.

Les besoins ne sont pas, en ce qui concerne le charbon, une donnée simple comme il en est de l'ensemble minerai de fer + ferrailles par rapport à la sidérurgie, ou comme il en est encore dans une large mesure de l'acier par rapport à l'industrie moderne. Le charbon peut être remplacé pour beaucoup d'emplois par d'autres sources d'énergie. Les besoins qui doivent être couverts spécifiquement par le charbon à

l'état actuel de la technique représentent des quantités moindres que celles qui pourraient, s'il était absolument nécessaire, être remplacées théoriquement par d'autres sources d'énergie. Selon les possibilités d'approvisionnement ou de production, selon également les prix respectifs, des substitutions du charbon à l'électricité ou au pétrole, ou au gaz et réciproquement sont constamment envisagées; il en est de même plus encore pour la production d'électricité par l'utilisation soit de l'énergie hydraulique, soit de l'énergie thermique à base principalement de charbon, soit demain de l'énergie nucléaire. Certes, les travaux nécessaires freinent les substitutions; et celles-ci se heurtent plus encore à des impossibilités du fait de la limitation des sources d'énergie disponibles. Sous ces réserves, l'évaluation des besoins en charbon à long terme variera assez considérablement selon que l'on recherche "quel est le minimum de charbon qui restera de toute façon nécessaire en tenant compte des changements techniques déjà prévisibles et quels que soient les prix, ou bien quel est le maximum de charbon que l'on pourra écouler sur le marché dans des conditions de prix aussi basses que possible par rapport aux sources d'énergie ou de chaleur concurrentes."

L'exemple le plus frappant est celui du coke et du charbon pour les foyers domestiques : d'après les prévisions de besoins de la Haute Autorité les demandes pour les foyers domestiques augmenteront de 16 % de 1955 à 1965, c'est-à-dire presque proportionnellement aux logements nouveaux, ensuite ces demandes resteront à peu près stationnaires. C'est admettre que les relations entre les prix des divers modes de chauffage et les habitudes resteront à peu près les mêmes qu'aujourd'hui.

En ce qui concerne l'utilisation du charbon dans l'industrie, celle-ci est prévue comme d'abord en légère augmentation, puis comme constante. C'est admettre également que les rapports actuels de prix varieront peu entre les produits pétroliers et le charbon.

Dans l'ensemble, les prévisions de la Haute Autorité quant aux besoins en charbon, semblent établies en supposant que les rapports de prix resteront à peu près ce qu'ils sont actuellement, c'est-à-dire qu'il s'agit presque du maximum possible de la demande puisque personne ne saurait envisager une baisse, même relative, du prix du charbon. D'ailleurs, la Haute Autorité a, en effet, retenu les chiffres les plus élevés avancés par les commissions spécialisées. La Commission Coordination Charbon avait finalement conclu que les besoins en charbon de la Communauté varieront entre 315 et 330 millions de tonnes en 1965 et entre 335 et 365 en 1975. La Haute Autorité propose les chiffres de 333 pour 1965 et 362 pour 1975 sans nous expliquer très exactement son choix.

Cependant, lorsque la Haute Autorité examine ensuite les possibilités futures de la production, elle admet qu'une hausse légère du charbon (de l'ordre dit-elle de 1% par an) est quasi inévitable, tout au moins si l'on veut accroître au maximum la production de la Communauté. Cette constatation remet en cause dans une certaine mesure l'évaluation des besoins. Le problème qui se pose à la Haute Autorité dans sa propre perspective d'une hausse inévitable du prix du charbon, ne devient-il pas alors celui-ci : étant donné qu'il faut prévoir une augmentation de 25 % (ou davantage) du prix du charbon d'ici 1975, quelle sera à ce moment la demande en charbon ? En bonne méthode, plusieurs hypothèses auraient dû au moins être examinées, en tenant compte de telle ou telle hausse des prix du charbon dans dix ans, dans vingt ans, tous autres éléments restant par ailleurs inchangés. Ajoutons cependant que pour les autres produits énergétiques, une hausse des prix est également probable.

D'autre part, on peut escompter que les progrès techniques se précipiteront en ce domaine. Le Mémorandum s'en est-il suffisamment préoccupé en évaluant les besoins ? Par exemple, les économies que la Haute Autorité recommande et juge possible par une réduction des mises au mille de coke (p. 43) ne semblent être intervenues que partiellement dans l'estimation faite précédemment dans le Mémorandum des besoins en coke des hauts fourneaux.

Les développements présentés par la Haute Autorité dans le Mémorandum se résument ainsi :

1° Les besoins en charbon peuvent être évalués à tant en 1965 et 1975 ;

2° Pour les satisfaire dans toute la mesure du possible sans accroissement coûteux et difficile des importations, il faudra développer la production du charbon au maximum dans la Communauté ;

3° On ne pourra éviter une hausse des prix du charbon ;

4° Le charbon risquant d'être rare et coûteux, il faut donc s'efforcer de diminuer dès maintenant sa consommation au maximum.

Cependant, cette argumentation pourrait conduire à ceci : partant des besoins prévus dans le Mémorandum, on fait le nécessaire pour ouvrir de nouvelles mines de charbon; lorsque ces mines de charbon dans dix ans apportent leur supplément de production, on s'aperçoit que la demande prévue de charbon a été réduite par la hausse du prix du charbon et par les économies provoquées par la recherche technique.

Nous pensons que la bonne méthode aurait consisté à partir d'un bilan énergétique actuel et futur de la Communauté, à examiner ensuite les économies pouvant être réalisées

dans la consommation du charbon, à rechercher enfin, dans toute la mesure du possible, l'évolution probable des prix des charbons par rapport aux prix des produits de substitution et les conditions d'augmentation éventuelle de la production du charbon, à fixer ensuite seulement après avoir approfondi ces quatre questions la définition des objectifs. A la base de cette erreur de méthodes, nous retrouverons l'équivoque précédemment dénoncée entre prévisions et objectifs.

Quoi qu'il en soit, il importe qu'à côté de l'évaluation statique des besoins en charbon d'ici 1975, une évaluation rectifiée intervienne tenant compte et des progrès techniques déjà plus ou moins prévisibles et d'une majoration également prévisible des prix du charbon.

11. Estimations des besoins en charbon jusqu'en 1975.

La Haute Autorité prévoit que les besoins de charbon de la Communauté passeront de 278 millions de tonnes en 1955 à 333 millions en 1965, et à 362 millions en 1975. D'autre part, elles s'arrêtent en 1975, sans qu'aucune question ne semble avoir été posée pour l'évolution ultérieure.

Au cours des dernières décades, et au moins depuis quarante ans, la consommation de charbon de la Communauté, abstraction faite des variations conjoncturelles, était stationnaire et on discutait même pour savoir s'il n'existait pas une tendance à la diminution. Lors de la création de la Communauté, le problème posé paraissait être celui de savoir si la production en charbon pourrait être maintenue au même niveau ou s'il fallait accepter à long terme une certaine réduction. De là, l'acuité de la question des mines marginales en 1950 et jusqu'en 1955, de la question aussi de la réadaptation des mineurs. De là aussi l'orientation de nos premiers rapports et encore de notre résolution depuis 1955

où nous parlions "des problèmes du maintien à long terme de la capacité de production charbonnière".

La Haute Autorité croit pouvoir affirmer qu'après quarante années d'une demande stationnaire en charbon, avec risque grave de diminution, nous sommes entrés en 1955 dans une période nouvelle très différente où la demande de charbon serait nettement ascendante avec un taux annuel de croissance d'environ 1,5 %, et que cette période durerait au moins jusqu'à 1975.

Avant d'admettre définitivement cette affirmation et d'en tirer ensuite toutes les conséquences, nous demandons qu'une évaluation rectifiée et admettant certaines variantes soit étudiée par la Haute Autorité, selon les observations ci-dessus présentées et en tenant compte peut-être davantage de l'enseignement des quarante ou cinquante années antérieures.

Cet enseignement est le suivant. Pour l'acier, un coefficient d'élasticité d'abord croissant, ensuite décroissant existe dans le rapport entre sa production et l'ensemble de la production industrielle; le problème est de savoir à partir de quel moment la courbe du coefficient d'élasticité changera de sens et, à très long terme, à partir de quel moment le coefficient d'élasticité disparaîtra. Pour le charbon, un coefficient inverse que nous pouvons appeler de contraction existe entre sa production et l'ensemble de la production industrielle; depuis quarante ou cinquante ans, ce coefficient de contraction a été en augmentant. D'après les prévisions de la Haute Autorité, ce coefficient de contraction subsisterait. Pour un accroissement de la production industrielle de 124 % entre 1955 et 1975, l'accroissement de la consommation charbon serait de 30 %. Le coefficient de contraction continuerait également sa courbe rapidement

ascendante ou plus exactement reprendrait sa courbe ascendante après un palier, puisque de 1955 à 1965 l'accroissement de la consommation charbon serait en pourcentage d'un tiers de l'accroissement de la production industrielle (20 % par rapport à 60 %) et de 1965 à 1975 d'un cinquième seulement (8 % par rapport à 40 %).

C'est donc essentiellement la prévision d'une expansion économique très rapide spécialement de 1955 à 1965 qui expliquerait qu'en valeur absolue et malgré le jeu du coefficient de contraction, la consommation de charbon doit augmenter alors que précédemment la tendance était plutôt à la diminution. Cela signifie que la double tendance à l'économie du charbon pour les emplois spécifiques et à la substitution d'autres sources d'énergie au charbon pour les emplois concurrentiels subsisterait et même s'accélérerait à partir de 1965, mais que cette double tendance ne parviendrait pas à annuler les répercussions sur le charbon d'une augmentation générale de la production beaucoup plus rapide qu'antérieurement, et plus particulièrement d'un développement exceptionnel de la sidérurgie.

On conçoit qu'une certaine hésitation subsiste dans les esprits en présence d'une conclusion aussi catégorique de la Haute Autorité.

Comment s'explique le coefficient de contraction du charbon ? Les éléments doivent en être recherchés à la fois du côté de la demande et du côté de la production. D'une part, jouent tous les facteurs techniques diminuant le prix de revient industriel par économie et remplacement du charbon; d'autre part, jouent les facteurs économiques, sociaux, géologiques tendant à relever le prix de revient du charbon par un coût progressivement plus élevé et de l'extraction à mesure que celle-ci se poursuit, et de la main-d'oeuvre; intervient également dans le même sens l'épuisement des mines.

Les facteurs tendant à la contraction du charbon rencontrent des facteurs inverses; limites de l'approvisionnement en autres sources d'énergie, hausse de prix de celles-ci, progrès techniques dans les charbonnages, accroissement de la productivité ouvrière, exploitation de nouveaux gisements.

La résultante dans l'avenir de ces facteurs divers d'élasticité et de contraction présente évidemment une très large part d'inconnu.

On ne peut contester qu'une augmentation de la demande de charbon se produira entre 1956 et 1965. Si l'on admet la perspective d'expansion économique et de développement de la sidérurgie retenue à bon droit semble-t-il par la Haute Autorité pour cette première décade (déjà très entamée), le choix de la prévision charbon raisonnable paraît être seulement entre le chiffre minimum des commissions d'experts et le chiffre maximum retenu par la Haute Autorité. Pour notre part, nous préférons, jusqu'à plus ample information, ne pas prendre parti entre le chiffre minimum de la Commission charbon, soit 315 millions de tonnes et le chiffre maximum de 333 millions de tonnes retenu par la Haute Autorité. Il est possible que la Haute Autorité ait sous-estimé les répercussions des progrès techniques et de la hausse des prix du charbon. Personne ne peut apporter une certitude absolue quant au pourcentage d'augmentation de la demande de charbon même jusqu'en 1965. Disons seulement que cette augmentation sera d'au moins 13 % par rapport à 1955.

L'incertitude reste beaucoup plus grande pour la décade 1966-1975. Aucun élément sérieux ne permet de contredire la Haute Autorité lorsqu'elle propose un chiffre de 362 millions de tonnes pour 1975, de préférence au chiffre minimum de 330 millions de tonnes proposé par la Commission Charbon. Disons que ce chiffre de 350 millions peut aujourd'hui être admis par tous comme devant être certainement atteint.



Les prévisions des commissions d'experts et du Mémorandum s'arrêtent en 1975. Sans doute ne saurait-il en être autrement étant donné la très grande part d'inconnu en de tels domaines. Personne ne peut dire, même approximativement, quelle sera, par exemple, la production d'énergie nucléaire en 1985, ou si à cette date on n'aura pas substitué aux hauts fourneaux une autre technique.

Cependant, puisque la Haute Autorité affirme que de nouvelles mines de charbon devraient être ouvertes à partir de 1965, on aimerait posséder l'assurance formelle que cette production supplémentaire de charbon à laquelle la Communauté est conviée et qui exigera des investissements considérables, restera certainement utile pendant vingt ans au moins. Toutes les anticipations auxquelles se sont livrés les spécialistes inclinent en ce sens; mais il ne serait pas inutile que la Haute Autorité poursuive des investigations en ce domaine même si elles sont nécessairement très aventurées.

La Haute Autorité souhaiterait que la production en charbon de la Communauté atteigne 320 millions de tonnes en 1975. Le chiffre minimum de la demande prévu par la Commission Charbon est pour la même date de 330 millions. Même si après 1975 la demande de charbon devait d'abord rester stationnaire puis décroître, il n'apparaît guère douteux que l'on puisse, si du moins on le veut, maintenir encore assez longtemps un marché du charbon de 320 millions de tonnes dans la Communauté. Cependant, la marge de sécurité, pour tenir compte de l'aléa conjoncturel, tomberait de 12 % antérieurement à 3 %. A une garantie certaine de plein emploi serait, dans une certaine mesure, préférée une préoccupation de sécurité économique. Il s'agit donc d'un choix de caractère politique.

12. Politique du charbon et politique de l'énergie.

La méthode de recherche et de présentation choisie par la Haute Autorité a le grave inconvénient de passer complètement sous silence le problème politique c'est-à-dire celui d'un choix, d'une orientation délibérée quant à l'emploi et à la production du charbon, pour des raisons qui n'ont plus rien de technique.

La Communauté doit-elle juger préférable une substitution plus ou moins importante des autres sources d'énergie au charbon ? La Communauté doit-elle juger préférable un accroissement maximum de la production du charbon et donc la continuation de son emploi aussi largement que possible ?

La notion d' "objectifs généraux" implique ces options qui débordent le plan strict de la rentabilité; il est même possible que des considérations prééminentes conduisent à passer outre à des conclusions fondées uniquement sur la rentabilité.

La Haute Autorité procède d'ailleurs plus ou moins inconsciemment à une option de ce genre lorsqu'elle choisit le chiffre maximum encore acceptable pour les prévisions de la demande charbon en 1975 et lorsqu'elle en déduit la nécessité d'ouvrir de nouvelles mines de charbon sans être certaine qu'avant, mais surtout qu'après 1975, une partie du charbon de la Communauté ne serait pas avantageusement remplacée au point de vue rentabilité par d'autres sources d'énergie ou encore par du charbon importé. La Haute Autorité met au premier plan de ses préoccupations la sécurité de l'approvisionnement en coke pour la sidérurgie.

Il nous paraît évident que des préoccupations à la fois d'indépendance économique, c'est-à-dire de sécurité économique et d'un caractère social (plein emploi assuré pour les mineurs) commandent non seulement le maintien en chiffre absolu de la production charbonnière de la Communauté, mais également l'augmentation de la capacité de production souhaitée par la Haute Autorité pour 1965. La capacité de production s'élevant de 246 millions de tonnes en 1955 à 284 millions en 1965, par rapport à une demande qui passerait au minimum de 278 millions à 315 millions, le pourcentage de la production intérieure aux besoins totaux resterait sensiblement équivalent. Il semble que l'on parviendrait ainsi à concilier de manière satisfaisante plein emploi, élévation des salaires, accroissement de la productivité, indépendance économique.

Quant à savoir si l'ouverture de nouvelles mines de charbon doit être recherchée afin de permettre après 1965 une nouvelle augmentation de 36 millions de tonnes de charbon, il nous semble que la Haute Autorité ne saurait engager sa responsabilité en se prononçant formellement à ce sujet dans sa définition des objectifs généraux que sous la condition d'une politique commune de l'énergie acceptée par les divers gouvernements.

Les Etats membres seront appelés à choisir dans les prochaines années une politique de l'énergie à long terme faisant sa place aux diverses sources d'énergie, et en particulier au charbon. Une coordination est à réaliser entre charbon et pétrole. Plus encore, les Etats membres à la fois de la C.E.C.A. et de l'Euratom devront coordonner leur politique nucléaire et leur politique charbonnière. Ces prises de position aboutissant, nous l'espérons, à une politique commune de l'énergie dans nos six pays dans le cadre de l'établissement progressif d'un marché commun ne paraissent presque

une condition préalable pour que les objectifs généraux charbon de la Communauté, tels qu'ils sont envisagés, acquièrent à la fois pleine autorité et efficacité.

Si, en effet, il est jugé souhaitable de parvenir de toute manière en 1975 à une capacité de production charbon de 320 millions de tonnes, nos six pays devront prévoir en conséquence leur politique pétrolifère et nucléaire afin qu'un débouché minimum de l'ordre de 320 millions de tonnes soit assuré à travers les aléas de la conjoncture jusqu'à 1985 au moins.

C'est évidemment possible. Nous manquons encore d'éléments d'information en ce qui concerne le pétrole et surtout l'énergie nucléaire pour savoir si c'est indubitablement la meilleure politique pour les pays de la Communauté. Les perspectives pétrolifères en Afrique sont une des données parmi beaucoup d'autres dont on devra tenir compte.

Il est compréhensible au surplus que la Haute Autorité considère qu'elle a le devoir de proposer la politique énergétique la plus favorable à l'industrie du charbon. Cependant, elle se souvient certainement que la Communauté n'a pas été établie au bénéfice des industries du charbon et de l'acier, mais pour contribuer "à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres". Notre jugement sur les objectifs charbon de la Haute Autorité dépendra donc finalement des conditions dans lesquelles l'accroissement de la production charbonnière peut être obtenu.

13. Développement nécessaire de la production charbonnière.

La Haute Autorité fixe deux objectifs charbon :

- 1° accroître la production ;
- 2° économiser le charbon.

Dans quelles conditions le premier des objectifs peut-il se réaliser ?

Les conclusions de la commission spécialisée voies et moyens en ce qui concerne les ressources disponibles ne sont présentées par la Haute Autorité qu'avec des réserves. "Les études devront continuer".

L'extraction du charbon dans les mines en exploitation pourrait augmenter de 38 millions d'ici 1965, et encore de 10 millions ensuite.

Cet accroissement de production exige une meilleure utilisation des capacités existantes, et le raccordement aux installations actuelles de champs non encore exploités.

A. Les difficultés de main-d'oeuvre constituent l'obstacle le plus sérieux à ce développement de l'extraction dans les mines en exploitation. En 1955, la production n'a pu atteindre de ce fait que 246 millions de tonnes pour une capacité théorique de 260. Selon la Haute Autorité, on doit poursuivre à la fois l'augmentation du nombre des travailleurs de fond, et le développement de leur productivité. Le nombre des travailleurs de fond devrait augmenter de 50.000 (passant à 700.000) d'ici 1960; il pourrait ensuite, selon la Haute Autorité, revenir progressivement au chiffre actuel, même avec l'exploitation de nouvelles mines, en escomptant un accroissement du rendement au fond de l'ordre de 30 % d'ici 1975.

On envisagerait donc le recrutement de 50.000 mineurs de fond dès que possible; puis après 1960, l'effectif pourrait diminuer sans inconvénient d'abord de 30.000 jusqu'en 1965, ensuite beaucoup plus lentement du fait de l'exploitation de nouvelles mines. Donc, d'abord recrutement de jeunes mineurs, puis non-remplacement d'une partie des mineurs âgés prenant leur retraite.

La difficulté se situe ainsi dans l'immédiat, ce qui donne son importance et son urgence aux mesures énumérées par la Haute Autorité pour parvenir au résultat à très court terme jugé nécessaire : sécurité accrue, effort allégé, avantages de rémunération, logement assuré.

Les améliorations techniques sont indispensables pour accroître la productivité. Concentration et mécanisation résumant tant au jour qu'au fond l'orientation souhaitée. La Haute Autorité souligne que "ces progrès ne sont possibles que par le développement des recherches pratiques en vue de l'amélioration du matériel et des méthodes minières".

Nous laisserons à la Commission des Affaires sociales le soin de commenter les problèmes de main-d'oeuvre, ainsi que les répercussions d'une réduction éventuelle du temps de travail.

B. On ne peut espérer atteindre une production supérieure à 294 millions de tonnes en 1975 que par l'ouverture de sièges entièrement nouveaux en Campine, en Lorraine, en Sarre, et surtout dans la Ruhr.

Nous avons présenté plus haut certaines réserves à ce sujet tenant d'une part à l'évaluation des besoins en charbon en 1975, d'autre part à la nécessité d'une politique énergétique d'ensemble des six pays de la Communauté. Les difficultés

de main-d'oeuvre et le coût des investissements sont également à considérer.

Mais il ne s'agit pas d'un problème uniquement ni même principalement quantitatif. A notre sens, il devrait surtout être posé de la manière suivante : l'ouverture de sièges nouveaux est-elle plus économique à long terme que l'exploitation maxima des sièges actuellement existants ? Si un charbon de meilleure qualité peut être extrait dans dix ans avec une productivité très supérieure en ouvrant des sièges nouveaux, si le coût des investissements est compensé par ce rendement élevé, aucune hésitation n'est permise. Si au contraire, l'exploitation de ces sièges nouveaux ne doit pas être plus économique, compte tenu du coût d'investissements que celui des charbonnages actuellement ouverts, l'hésitation nous semble légitime.

Etant donné les incertitudes qui subsistent à long terme quant aux besoins en charbon, le but nous semble être d'assurer à la Communauté, à partir de 1966, une production de charbon d'environ 290-300 millions de tonnes au meilleur prix de revient, plutôt que de pousser la production effective de toutes manières jusqu'à 320 millions. L'ouverture de nouvelles mines de charbon peut d'ailleurs avoir pour but soit d'augmenter la capacité de production, soit de substituer des mines à haute rentabilité à des mines à moindre rendement.

Nous manquons encore d'éléments d'information concernant le coût comparé du charbon en provenance des anciennes mines et du charbon qui serait extrait des nouveaux sièges envisagés.

14. Hausse prévisible du prix du charbon.

Le Mémorandum de la Haute Autorité ne croit pas possible d'éviter une hausse du prix du charbon. "La part de la main-d'oeuvre avoisine ou dépasse, suivant les méthodes de calcul, 50 % du prix de revient total". L'augmentation du rendement dans les houillères ne sera pas en mesure de compenser les hausses prévisibles de salaires liées au progrès général de la productivité d'ensemble dans l'industrie. Les salaires augmenteront plus rapidement dans les charbonnages que la productivité du mineur. Cependant, la diminution d'autres éléments du coût de production devrait permettre à la hausse progressive du prix du charbon de se limiter, estime la Haute Autorité, à un taux très modéré, de l'ordre de 1 % par an.

Il semble s'agir d'une évaluation optimiste, étant donné les besoins de main-d'oeuvre et le caractère particulièrement pénible du travail de la mine.

La hausse du prix du charbon produit dans la Communauté sera-t-elle ou non du même ordre de grandeur que celui du charbon importé, ou des produits pétroliers concurrents ? En raison des conditions géologiques favorables et du rendement élevé par homme et par poste, les coûts de production du charbon américain sont relativement faibles; le coût des transports reste un facteur incertain. Nous demandons à la Haute Autorité de poursuivre ses recherches à ce sujet.

La Haute Autorité semble admettre qu'une politique de prix relativement élevés est indispensable pour permettre l'accroissement jugé souhaitable de la production charbonnière de la Communauté.

Peut-être notre Assemblée s'était-elle montrée trop optimiste en juin 1955 en demandant à la Haute Autorité de rechercher les conditions dans lesquelles le développement de la production pourrait aboutir avec certitude à la réduction des prix de revient. Cependant, étant donné les répercussions sérieuses de la hausse du prix du charbon sur l'économie générale, votre Commission rappelle qu'une politique des prix favorable à la production n'est en aucune façon un objectif primordial de la Communauté, ainsi qu'il pourrait cependant sembler d'après certaines affirmations de la Haute Autorité. La Communauté a été instituée pour contribuer à l'expansion économique de nos six pays. Une hausse des prix du charbon est peut-être inévitable; si même elle constitue un facteur important pour l'augmentation de la production et notamment les investissements nécessaires, elle peut avoir des répercussions défavorables sur l'ensemble de la production industrielle. La Haute Autorité doit en avoir pleinement conscience.

15. Recherche du maximum d'économie en charbon.

La recherche par tous moyens de l'économie du charbon est une conclusion certaine des études auxquelles la Haute Autorité a fait procéder.

La première exigence est la réduction de la consommation de charbon par les houillères. "Cette consommation, qui varie de 7,5 à 3,5 % suivant les entreprises, doit être abaissée le plus rapidement possible pour l'ensemble de la Communauté et ne devrait pas, en moyenne, dépasser 4 %".

La seconde exigence est l'accroissement de la production de coke à destination de la sidérurgie. La gamme des charbons cokéfiabiles peut être étendue. Des combustibles de remplacement doivent être multipliés pour les foyers domestiques.

Mais si un effort est prévu pour réserver à la sidérurgie une part croissante des approvisionnements en coke, la sidérurgie doit, pour sa part, rechercher le maximum d'économies dans sa consommation de coke. Une réduction très considérable des mises aux milles aux hauts fourneaux est susceptible d'être obtenue. Enfin, "il convient de prêter une attention particulière au développement des procédés techniques qui permettent, à partir du minerai, de produire le métal sans coke; il s'agit, en particulier, du bas fourneau et de divers procédés de réduction directe qui ne se trouvent actuellement qu'au stade expérimental".

Des économies doivent être recherchées sur le lavage et la préparation des produits.

Le volume et la gamme des produits disponibles auprès des mines elles-mêmes, pour être transformés en courant électrique, pourraient s'accroître considérablement.

En ce qui concerne l'ensemble de la question des économies de charbon et de coke, ou encore de la meilleure utilisation du charbon produit, la Haute Autorité a chargé des experts de mettre au point des propositions concrètes, et espère pouvoir donner à la session de mai des indications détaillées à l'Assemblée.

IV. CONCLUSIONS GENERALES.

16. Les Objectifs pour la période 1956-1965.

Le mémorandum par lequel la Haute Autorité se propose de définir les objectifs généraux de la Communauté nous semble répondre à la situation, sous réserve de quelques variantes, pour la période décennale déjà en cours et qui s'achèvera en 1965 : augmenter la capacité de production d'acier de 60 % de

1956 à 1965, celle du charbon de 20 %, celle du fer de 25 %. Ces objectifs ne dépassent, semble-t-il, ni les possibilités d'investissement des prochaines années, ni celles de la main-d'oeuvre; ils restent en concordance avec les progrès techniques qui peuvent être escomptés. Au terme de cette période décennale, si ces objectifs sont atteints, notre dépendance économique ne se trouverait pas sensiblement aggravée, et le souci du plein emploi serait satisfait en même temps que l'exigence d'une expansion économique permettant un relèvement notable des niveaux de vie.

En fonction de ces objectifs, la Haute Autorité pourra établir pour les prochaines années une politique charbonnière et une politique sidérurgique.

A condition de parvenir sur ces bases à un accord des divers Gouvernements et à une coordination de son action avec la politique économique des divers Etats membres, la Haute Autorité nous paraît en mesure d'assurer la réalisation des objectifs généraux ainsi définis, notamment par une politique active des investissements dont le Traité lui donne la possibilité.

17. Les Objectifs pour la période 1966-1975.

De lourdes incertitudes et de graves inquiétudes subsistent pour un avenir plus lointain. Il n'est pas douteux qu'à partir de 1966 la Communauté entrera dans une période très difficile où son expansion économique risque d'être arrêtée, si une politique à long terme n'est pas, dans le plus bref délai, établie et mise en oeuvre, et très spécialement en matière énergétique.

La Haute Autorité a le mérite de souligner dans son Mémorandum, comme l'a fait précédemment l'O.E.C.E., la pénurie d'énergie qui menace la Communauté. Elle a le mérite également de proposer une mesure courageuse et difficile en déclarant indispensable l'ouverture de nouvelles mines de charbon; elle ne dissimule pas les obstacles à vaincre pour cela, qu'il s'agisse de la main-d'oeuvre ou des investissements. La Haute Autorité prend également courageusement ses responsabilités en se prononçant pour une politique de prix favorable à l'expansion de la production et des investissements.

Cependant, étant donné les difficultés très sérieuses à surmonter, la préoccupation qui doit rester toujours présente du plein emploi, les incertitudes qui demeurent dès qu'il s'agit de prévisions un peu lointaines en un temps où les bouleversements de tous ordres se précipitent, nous souhaitons que des études complémentaires soient entreprises, spécialement sur le bilan énergétique et les prévisions énergétiques de la Communauté et cela en liaison tant avec l'O.E.C.E. qu'avec les divers Gouvernements. D'autres études pourraient apporter des éclaircissements quant aux conditions d'importation de produits énergétiques.

Nous avons dit que des études complémentaires paraissent également indispensables en ce qui concerne les conditions d'approvisionnement en minerai de fer.

