

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

ASSEMBLÉE COMMUNE

Document N° 4  
1956-1957

COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER  
ASSEMBLEE COMMUNE

Exercice 1956-1957  
Première session extraordinaire

RAPPORT INTRODUCTIF

fait au nom de la  
Commission du Marché Commun

sur

la situation du marché charbonnier  
et notamment  
le problème de l'approvisionnement

par

M. Alain POHER

Rapporteur

- Novembre 1956 -

AC 2601

Au cours de sa réunion du 4 octobre 1956, La Commission du Marché Commun a chargé son Président, M. Alain POHER, de présenter à l'Assemblée Commune un rapport introductif sur la situation du marché charbonnier et notamment sur le problème de l'approvisionnement.

La Commission a examiné les problèmes traités dans ce rapport au cours de ses réunions du 4 octobre et du 6 novembre 1956.

La Commission unanime a considéré qu'en raison de leur actualité ces problèmes devaient être discutés par l'Assemblée à sa session de novembre. Cependant, étant donné le très bref délai laissé avant l'ouverture de la session extraordinaire de novembre, il n'a pas été possible de soumettre à l'adoption de la Commission le texte définitif de ce rapport introductif.

Le présent rapport a toutefois été établi conformément aux directives données à son rapporteur par la Commission au cours de sa réunion du 6 novembre 1956.

Etaient présents à cette réunion :

MM. POHER, Président  
KREYSSIG, Vice-Président  
KORTHALS, Vice-Président  
BLANK  
CAVALLI  
CROUZIER  
DE SMET  
FAYAT  
LOESCH  
PLEVEN  
NEDERHORST  
POHLE  
SABASS  
SASSEN  
SCHAUS  
SCHONE

MM. ARMENGAUD suppléant M. CAILLAVET  
DEIST suppléant M. LAPIE  
MUTTER suppléant M. MOTZ.

S O M M A I R E

	Pages
I. INTRODUCTION.....	3
II. SITUATION ACTUELLE DU MARCHE CHARBONNIER	7
III. LES POSSIBILITES DE SOLUTION.....	18
ANNEXE.....	32

RAPPORT INTRODUCTIF

par

M. Alain POHER

sur

la situation du marché charbonnier

et notamment

le problème de l'approvisionnement

---

I. INTRODUCTION

Monsieur le Président, Messieurs,

1. a) La Commission du Marché commun, au cours de sa réunion du 4 octobre 1956, a décidé de présenter à l'Assemblée, lors de cette session, un rapport verbal sur la situation du marché charbonnier et notamment sur le problème de l'approvisionnement. Cette décision de votre Commission s'est inspirée des réflexions suivantes :

Contrairement à d'autres produits, le charbon n'intéresse pas seulement un groupe limité de consommateurs, mais son emploi présente une importance fondamentale pour la grande majorité de nos populations. Dans les six pays de la Communauté c'est presque chaque père de famille qui doit se préoccuper de voir assuré le chauffage de son foyer.

La fourniture d'électricité, celle de gaz, dépendent aussi, pour une très large part, des ressources en charbon.

b) Nous avons pu constater que depuis plusieurs mois le problème de l'approvisionnement en charbon ne cesse d'être évoqué dans les journaux de nos pays et qu'il existe dans maintes régions de la Communauté une évidente inquiétude à ce sujet.

A l'automne 1955 déjà, votre Commission s'est penchée sur ce problème et elle a dû lui consacrer à nouveau toute son attention au cours des derniers mois. Elle a donc estimé que l'Assemblée ne peut se désintéresser de cette question qui, aux yeux de l'opinion publique, constitue sans doute une épreuve dans laquelle la Communauté doit montrer que les espoirs mis en elle lors de sa création étaient justifiés. Il le faut d'autant plus que la situation difficile de l'approvisionnement en charbon est souvent mise à profit par ceux qui sont hostiles à l'idée européenne.

c) La Commission, appuyée par le Comité des Présidents, a donc voulu qu'un débat public s'instaure à l'Assemblée sur ce problème essentiel.

Votre Commission est consciente du fait que l'exposé que j'ai l'honneur de présenter devant vous n'est pas un rapport établi conformément à la procédure normalement appliquée dans nos commissions, et ceci pour plusieurs raisons. - Tout d'abord votre Commission n'a pas voulu que l'Assemblée soit informée d'une situation périmée. Or, les événements vont vite ces mois-ci. Elle a donc désiré qu'après un examen approfondi et un échange de vues complet avec la Haute Autorité, les parlementaires européens reçoivent une image de la situation,

sinon tout à fait actuelle, du moins très récente. D'autre part, il n'aurait pas été possible à la Commission d'examiner, d'adopter, de faire traduire, imprimer et distribuer un rapport écrit dans le court laps de temps écoulé entre notre réunion du 6 novembre et l'ouverture de la présente session.

Le rapport sur l'approvisionnement en charbon n'a donc pas été adopté par la Commission. Votre rapporteur l'a rédigé sous sa propre responsabilité, mais en suivant bien entendu les directives de votre Commission, dont il espère avoir reflété les principales préoccupations.

d) Votre rapporteur, enfin, a tenté de bien délimiter le sujet à traiter. Toutefois, il n'a pu éviter d'empiéter quelque peu sur des domaines voisins mais qui ressortent de la compétence d'autres commissions : notamment la Commission des Investissements en ce qui concerne quelques brefs aperçus sur l'évolution de la consommation d'énergie, et en particulier de charbon, et la Commission des Affaires sociales en ce qui concerne le problème de la main-d'oeuvre et de l'emploi dans les charbonnages.

Il n'est d'ailleurs nullement question que les problèmes que je viens de citer soient traités d'une façon approfondie dans le présent exposé. Celui-ci n'a en effet pas d'autres prétentions que de constituer une introduction à un débat qui sera certainement fructueux.

2. L'actuelle tension du marché du charbon ne constitue pas pour nos pays une expérience nouvelle. Nous avons connu une période plus difficile encore dans ces années d'après-guerre où l'approvisionnement en charbon était un souci permanent tant pour les gouvernements que pour les consommateurs.

Les deux situations cependant sont difficilement comparables. Dans les années qui suivirent la guerre, la production charbonnière des pays européens souffrait encore des ravages causés par le conflit mondial : des sièges d'extraction étaient détruits, des installations exigeaient des réparations longues et coûteuses, la main-d'oeuvre ne revenait que très lentement dans les charbonnages, et même là où n'apparaissait pas de destructions de guerre, il fallait redresser méthodiquement des exploitations où l'on avait sacrifié l'avenir à l'immédiat. On n'a pas pu s'étonner qu'il ait fallu plusieurs années pour que la production charbonnière des pays de la Communauté approche du niveau d'avant-guerre.

A la lente reprise de la production des pays européens s'ajoutait le fait d'une extrême pénurie en devises, nécessaires à l'importation de charbon américain. Certes, la situation à cet égard s'est améliorée entre-temps, quoique les récents événements risquent de nous ramener bientôt à des soucis analogues. Mais on ne peut confronter la situation de l'immédiat après-guerre et celle d'aujourd'hui sans mettre en évidence une différence qui nous paraît importante. En effet, dans les années 1945 à 1952 un premier effort était fait pour établir une étroite collaboration européenne. Dans le domaine du charbon, elle se traduisait par un plan international de répartition entre les divers pays dont la détermination périodique rendit de grands services. La coopération ne pouvait cependant aller très loin entre pays aux structures et aux méthodes si différentes.

Aujourd'hui, nos six pays ont mis en commun leurs ressources charbonnières et sidérurgiques et ont chargé des institutions de veiller au bon fonctionnement du marché commun. Il appartient aux institutions de la Communauté, en collaboration

étroite avec les Gouvernements et tous les autres intéressés, de trouver une solution européenne aux problèmes qui se posent dans nos pays.

## II. SITUATION ACTUELLE DU MARCHÉ CHARBONNIER

1. Une des raisons de la demande accrue de charbon est l'augmentation de la consommation d'énergie. Le taux de cette augmentation dépasse les chiffres admis il y a trois ou cinq ans. Toutes les prévisions à long terme concordent pour reconnaître que ce taux d'accroissement ne va certainement pas diminuer dans les prochains dix ou quinze ans. Le dernier mémorandum sur les objectifs généraux que la Haute Autorité a soumis au Comité Consultatif et aux Commissions compétentes de l'Assemblée, le Rapport Armand et les autres études de l'O.E.C.E. et divers travaux effectués aux Etats-Unis et en Angleterre appuient cette hypothèse.

En 1953-1954 on tendait généralement à croire que la part du charbon dans la couverture des besoins énergétiques allait décroître en chiffres relatifs et absolus. La grande majorité de cette Assemblée partageait cette opinion.

Aujourd'hui, les experts sont unanimes à estimer que le charbon est appelé, dans l'avenir, à jouer un rôle important dans le bilan énergétique. Même si sa part doit se réduire en pourcentage, sa contribution à la couverture des besoins grandira très probablement en valeur absolue. Aussi la Haute Autorité insiste-t-elle dans les objectifs généraux sur la nécessité de la création de nouvelles capacités de charbon dans les bassins de la Communauté susceptibles d'étendre leur production.



Le développement de la sidérurgie exigera aussi des fournitures accrues de combustible sur lesquelles nous aurons à revenir. Rappelons que le charbon n'intervient pas seulement comme source d'énergie mais comme réducteur chimique et qu'il ne peut donc guère se voir remplacer dans cette branche d'activité par des sources d'énergie de substitution. De toutes façons, il n'apparaît pas que ces dernières assurent rapidement les relais du charbon ; ce qu'on peut seulement affirmer c'est que la répartition de la consommation sera progressivement modifiée.

Nous ne voulons pas entrer dans plus de détails sur cette évolution à long terme dont l'examen approfondi fera l'objet de rapports de la Commission des Investissements et du Développement de la Production. Nous avons cru utile de rappeler très brièvement cette tendance générale pour pouvoir mieux situer le problème qui nous préoccupe et souligner que la tension actuelle n'est pas seulement un phénomène temporaire mais qu'en dehors de son aspect conjoncturel elle présente un aspect structurel et se poursuivra très probablement dans les prochaines années.

2. Nous voulons tenter de dresser un tableau général de la situation sur le marché charbonnier dans ce dernier trimestre 1956, sans toutefois donner trop de chiffres et de statistiques.

a) La production de la Communauté n'a pas pu suivre le rythme de la demande croissante. On ne saurait en être surpris et nous avons eu nous-mêmes maintes occasions de souligner le manque d'élasticité de la production charbonnière européenne.

Cette rigidité heureusement n'est quand même pas totale et une augmentation de la production par rapport à l'année dernière s'est dessinée dans les dix premiers mois de 1956, ce qui fait qu'on peut s'attendre à un supplément de près de 3 millions de tonnes pour l'ensemble de l'année 1956. Cette augmentation varie suivant les bassins. Elle a été surtout importante dans la Ruhr.

Déjà dans son Rapport du mois de juin 1956 présenté par M. POHLE, votre Commission soulignait la nécessité d'exploiter toutes possibilités d'augmenter la production à court terme. La réalisation de ce but dépend dans une grande mesure de la main-d'oeuvre disponible dans les charbonnage, notamment pour le travail du fond.

On peut se féliciter de ce qu'il a été possible dans plusieurs bassins d'augmenter les effectifs. C'est en grande partie grâce à cette augmentation qu'on a pu obtenir un accroissement de la production. Nous croyons que l'Assemblée doit appuyer toutes mesures susceptibles de contribuer à une plus grande stabilisation de la main-d'oeuvre dans les mines et de rendre le métier de mineur plus attrayant, moins pénible et moins dangereux. Nous aurons à évoquer dans un autre débat ces problèmes auxquels la catastrophe qui a récemment endeuillé toute la Communauté a donné une tragique actualité. Je dois cependant rappeler que si l'aspect humain de ce drame nous préoccupe avant tout, nous devons aussi en mentionner les incidences économiques sur la production, qui n'ont pas été négligeables dans l'actuelle conjoncture charbonnière. Mais les efforts ne doivent pas se limiter à l'accroissement des effectifs, il faut s'attendre à augmenter le rendement et à compléter ou à étendre les résultats remarquables déjà enregistrés dans certains bassins. Toutefois, nous savons bien qu'il s'agit là d'une action progressive et qui ne peut porter de fruits qu'à terme.

b) La production de la Communauté, bien qu'accrue, ne peut satisfaire aux besoins des consommateurs. Pour le 4<sup>me</sup> trimestre 1956, la Haute Autorité, dans son programme prévisionnel, estime que la production de houille attendra environ 63 millions de tonnes alors que le total des besoins s'élèvera à plus de 75 millions de tonnes. La différence entre la production et les besoins doit donc être couverte par des importations, notamment en provenance des Etats-Unis.

En 1953 et 1954, les importations de la Communauté étaient tombées à un niveau relativement bas d'environ 14 millions de tonnes pour remonter en 1955 à 23 millions de tonnes soit au niveau de 1951-1952. D'après de récentes estimations, ces importations s'élèveront cette année à environ 38 millions de tonnes, dont près de 31 millions en provenance des Etats-Unis.

Votre Commission a déjà signalé dans son dernier rapport que les exportations de la Grande-Bretagne vers le Continent ont fortement regressé. Il semble cependant que les efforts faits par la Haute Autorité au Conseil d'Association aient permis de freiner la réduction des exportations anglaises et d'obtenir en même temps que les exportations des pays de la Communauté vers la Grande-Bretagne se tiennent à un niveau relativement bas.

Selon des informations récentes, non encore confirmées, la Pologne serait d'accord pour exporter davantage vers les pays de l'Europe occidentale car elle pourrait y obtenir des prix sensiblement supérieurs à ceux pratiqués en Europe orientale. Si cette information est confirmée, la Haute Autorité devrait inviter les Gouvernements à utiliser au mieux cette possibilité d'importer du charbon polonais dont le prix reste inférieur à celui du charbon américain et n'exige pas de sorties de devises fortes.

La Commission du Marché commun s'est aussi préoccupée de savoir si les réserves de charbon aux Etats-Unis peuvent suffire, même en cas de demande accrue, à compenser le déficit charbonnier de la Communauté. Le problème ne se pose pas sous l'angle des possibilités de production des mines américaines. On sait que dans celles-ci l'extraction s'effectue dans des conditions beaucoup plus favorables que dans nos charbonnages européens : gisements peu profonds, couches de charbon généralement plus puissantes et peu ou pas inclinées permettant une exploitation hautement mécanisée et presque aussi souple que celle d'une carrière. Encore faut-il que le charbon puisse être acheminé en Europe. Les moyens de chargement dans les ports spécialisés américains peuvent d'ores et déjà répondre à tous besoins. La capacité du transport maritime n'est sans doute pas adaptée à la demande future. On se préoccupe dans divers pays de la développer par différents moyens y compris la construction de navires modernes spécialisés.

c) Mais comment sont approvisionnés les consommateurs dans les diverses régions de la Communauté ?

Des informations communiquées par la Haute Autorité, il paraît ressortir d'une manière générale, que les stocks chez les grands consommateurs industriels sont suffisants.

Mais ce sont surtout les difficultés d'approvisionnement des foyers domestiques qui ont provoqué une émotion parfois vive dans l'opinion. Dans diverses régions de la Communauté, de nombreux consommateurs ne peuvent trouver à l'entrée de l'hiver, les quantités de combustibles qui leur seraient nécessaires. Les charbonnages cependant font généralement remarquer qu'ils ont livré ces derniers mois des quantités supérieures à celles des années précédentes. Les

causes de cette situation paraissent maintenant assez claires. Le froid exceptionnel dont a souffert l'Europe en février dernier n'a pas seulement obligé à épuiser les stocks du négoce mais a même provoqué un prélèvement sur les disponibilités de la nouvelle année charbonnière. Dès le printemps, de nombreux consommateurs qui n'avaient point tellement l'habitude de faire en cette saison leur approvisionnement se sont souvenus des désagréments, voire parfois des véritables souffrances éprouvées quelques semaines plus tôt et se sont empressés de passer commande et de faire déposer dans leur cave un petit stock de sécurité, en lui-même nullement excessif, mais pourtant bien inhabituel. Cela a été vrai notamment dans des régions généralement peu éprouvées par le froid. Les conditions météorologiques déplorables de l'été ont aggravé cette situation en entraînant en divers endroits, un surplus appréciable de consommation. Ainsi les disponibilités se sont-elles trouvées assez rapidement épuisées et les chantiers sont sans stocks, alors même qu'on peut assurer que les consommateurs ont globalement reçu plus qu'ils n'ont l'habitude de recevoir. La répartition toutefois est bien différente puisqu'à côté de caves remplies, on trouve de nombreuses maisons où les commandes passées plus tardivement n'ont pu être encore satisfaites. Cet état de choses prend un caractère particulièrement pénible pour les économiquement faibles, obligés par nécessité de procéder à des achats par très petites quantités.

d) Les prix des charbons de la Communauté ont accusé un mouvement de hausse dans divers bassins (1). Je voudrais simplement signaler ici les récentes augmentations de prix en Belgique et dans les bassins allemands. Ces augmentations doivent évidemment être considérées sous l'angle de l'article

---

(1) Des indications chiffrées sur les prix dans les divers bassins sont reproduites en annexe.

plus onéreux que les charbons "indigènes" et la question se pose de savoir qui consommera la plus grande partie du charbon importé coûteux et prendra ainsi en charge les débours supplémentaires. A vrai dire le problème de l'approvisionnement est pour une large part un problème de prix.

Il est évident que ce problème se présente sous la forme la plus difficile, sinon d'un point de vue économique, du moins d'un point de vue psychologique, dans l'approvisionnement de foyers domestiques. Je crois que tout le monde sera d'accord pour reconnaître qu'il faut éviter que ce soit le petit consommateur qui ait à supporter les charges supplémentaires qu'entraîne le prix élevé du charbon importé. Ce principe paraît d'ailleurs admis et par les gouvernements et par les producteurs. Il n'est pas toujours facile à mettre en oeuvre et il est peu satisfaisant de faire remarquer que le pourcentage de charbon importé livré à la consommation domestique reste faible. A vrai dire, on en ignore la proportion exacte puisque pour l'Allemagne par exemple certains citent un pourcentage de 10 à 13 % et d'autres seulement 2 à 3 %. Mais surtout, on ne saurait se borner à donner un chiffre global car chaque consommateur ne reçoit pas un pourcentage constant de charbon importé : en fait, certains consommateurs ne reçoivent que celui-là.

e) L'approvisionnement en coke présente un caractère bien particulier. Nos ressources en ce produit sont trop limitées, mais alors que pour le charbon les importations doivent normalement combler le déficit des ressources, il n'est guère possible d'importer du coke. On a pu seulement en trouver de très petites quantités disponibles sur le marché des pays tiers et il est pratiquement exclu que des importations massives viennent compléter nos besoins en coke.

plus onéreux que les charbons "indigènes" et la question se pose de savoir qui consommera la plus grande partie du charbon importé coûteux et prendra ainsi en charge les débours supplémentaires. A vrai dire le problème de l'approvisionnement est pour une large part un problème de prix.

Il est évident que ce problème se présente sous la forme la plus difficile, sinon d'un point de vue économique, du moins d'un point de vue psychologique, dans l'approvisionnement de foyers domestiques. Je crois que tout le monde sera d'accord pour reconnaître qu'il faut éviter que ce soit le petit consommateur qui ait à supporter les charges supplémentaires qu'entraîne le prix élevé du charbon importé. Ce principe paraît d'ailleurs admis et par les gouvernements et par les producteurs. Il n'est pas toujours facile à mettre en oeuvre et il est peu satisfaisant de faire remarquer que le pourcentage de charbon importé livré à la consommation domestique reste faible. A vrai dire, on en ignore la proportion exacte puisque pour l'Allemagne par exemple certains citent un pourcentage de 10 à 13 % et d'autres seulement 2 à 3 %. Mais surtout, on ne saurait se borner à donner un chiffre global car chaque consommateur ne reçoit pas un pourcentage constant de charbon importé : en fait, certains consommateurs ne reçoivent que celui-là.

e) L'approvisionnement en coke présente un caractère bien particulier. Nos ressources en ce produit sont trop limitées, mais alors que pour le charbon les importations doivent normalement combler le déficit des ressources, il n'est guère possible d'importer du coke. On a pu seulement en trouver de très petites quantités disponibles sur le marché des pays tiers et il est pratiquement exclu que des importations massives viennent compléter nos besoins en coke.

Pour le moment, le problème n'est point de trouver des fines cokéfiabiles dans divers bassins de la Communauté. Les sortes normalement destinées à la consommation domestique ont pu être utilisées pour la production de coke. En outre, une grande partie des importations en provenance d'Amérique est constituée par du charbon à coke. La difficulté en ce moment réside dans l'insuffisance de la capacité de cokéfaction et c'est là qu'on trouve un véritable goulot d'étranglement. Je rappelle que cette situation a déjà été exposée dans le rapport présenté au nom de la Commission par M. POHLE. Sans doute ne peut-on remédier à bref délai à cette insuffisance des cokeries mais il faut multiplier les efforts dans deux directions : l'accroissement de capacité de cokéfaction et le développement des techniques nouvelles permettant de réduire les mises au mille de coke dans les hauts fourneaux.

f) Il nous faut enfin dire quelques mots du négoce charbonnier dont le rôle dans l'approvisionnement en charbon n'est guère moins important que celui des producteurs. On ne peut sous-estimer la responsabilité qui incombe aux commerçants de gros et de détail qui connaissent exactement les besoins des moyens et petits consommateurs et doivent servir de tampon entre la demande irrégulière de ceux-ci et la production uniforme des charbonnages. La position des négociants est particulièrement difficile là où intervient la différence entre les prix de la Communauté et les prix du charbon américain dans les régions où les livraisons se font trop rares.

Actuellement, il n'existe au stade de la distribution aucun contingentement ni aucune mesure de répartition dans la Communauté. Cependant, les Gouvernements ont fixé la marge de bénéfice du commerce, sauf dans les Pays-Bas, où fonctionne différemment un contrôle très strict et efficace des prix appliqués par les commerçants.



Il n'est nullement question ici de rendre responsable le commerce de toutes les difficultés existant sur le marché, mais il paraît démontré que certains abus ont eu lieu. Il a été exposé à votre Commission que dans des pays de la Communauté, du charbon extrait de nos bassins a été vendu au prix du charbon américain. Ce n'est certes pas une pratique générale, mais il suffit de quelques infractions de ce genre pour semer l'inquiétude chez les consommateurs. On peut d'ailleurs supposer que ce sont ces infractions qui expliquent les différences d'appréciation de la part de charbon importé dans la consommation domestique que nous avons mentionnées il y a quelques instants.

Un autre phénomène doit être signalé. Il réside dans certaines disparitions du charbon produit dans la Communauté et destiné à la consommation domestique. Des bassins, en effet, se sont efforcés dans leur plan de livraison de tenir compte le plus possible des besoins des foyers domestiques. Or, on nous a dit que telle une rivière qui soudain disparaît pour suivre un cours souterrain puis revient à la surface en un lieu éloigné, le charbon destiné à la consommation domestique s'évanouit parfois pour reparaître en une destination bien différente de celle qui était prévue.

g) Le tableau succinct que je m'efforce de donner de la situation actuelle serait très incomplet si je ne mentionnais pas les conséquences probables des événements internationaux récents. Nous savons bien que la crise du Proche-Orient met gravement en cause notre approvisionnement en combustibles liquides.

Le bilan pétrolier de la Communauté est éloquent. Nos besoins s'élèvent à plus de 70 millions de tonnes couverts à raison de 65 millions par des importations. Dans celles-ci près de 60 millions de tonnes proviennent du Proche-Orient.

On ne peut encore mesurer avec précision les répercussions du blocage plus ou moins prolongé du canal de Suez et des troubles survenus dans certains territoires où le pétrole jaillit ou seulement traverse, d'autant que la situation n'est pas encore stabilisée et qu'on ignore dans quelle proportion le déficit à prévoir dans l'immédiat sera comblé par d'autres fournitures.

Ce qui est certain, c'est que les disponibilités de la Communauté en produits pétroliers seront réduites pendant les prochains mois. Il faut donc prévoir que les consommateurs de fuel suppléeront par une demande de charbon à la **défaillance totale** ou partielle de **leurs fournitures habituelles**. La tension sur le marché charbonnier ne peut manquer d'en être aggravée. Pour donner un exemple, indiquons qu'en France seulement le chauffage domestique au mazout représente sensiblement l'équivalent de 1,5 million de tonnes de charbon. Une demande supplémentaire appréciable peut donc apparaître dans ce secteur sensible et aggraver en même temps la psychose de pénurie qu'on avait pu déjà y observer.

Mentionnons aussi l'incidence possible de la fermeture du canal de Suez sur l'ensemble des frêts, ce qui pourrait augmenter encore le prix des charbons importés. De toute façon, le bilan énergétique de la Communauté risque d'être pour un temps détérioré et cela ne saurait manquer de compromettre l'expansion dont nos pays peuvent à juste titre se féliciter.

Je ne voudrais pas paraître pessimiste mais je crois qu'il est de mon devoir en tant que rapporteur de rappeler clairement ces faits et d'imaginer leurs répercussions possibles afin de nous **mettre mieux** en état de concevoir, de proposer toutes les mesures propres à parer aux difficultés auxquelles nous devons sans doute faire face dans un bref délai.

### III - LES POSSIBILITES DE SOLUTION

1. a) Dans la Communauté du Charbon et de l'Acier, la Haute Autorité exerce le pouvoir exécutif. Il lui appartient donc en premier lieu de veiller au bon fonctionnement du marché commun. Le Traité lui assigne un certain nombre de tâches et lui donne en même temps des outils devant faciliter l'accomplissement de ces tâches.

Examinons ensemble les clauses qui paraissent pouvoir éventuellement s'appliquer à ce problème d'approvisionnement en charbon, objet de nos actuels soucis.

L'article 3 énonce que les institutions de la Communauté - et ceci s'applique bien entendu en premier lieu à la Haute Autorité - doivent "veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun", "assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production", "veiller à l'établissement des prix les plus bas". Par ailleurs, l'article 2 souligne que la Communauté dans son action doit éviter de "provoquer des troubles fondamentaux et persistants dans les économies des Etats membres".

Mais le Traité nous indique surtout les moyens dont la Haute Autorité peut se servir pour réaliser les buts proposés à la Communauté. Tout d'abord la Haute Autorité trouve dans l'article 46 une disposition de portée très générale prévoyant les contacts et consultations avec les Gouvernements et tous les intéressés. Le même article lui crée l'obligation d'"étude permanente de l'évolution du marché et des tendances des prix".

Aux termes de l'article 57, la Haute Autorité doit coopérer avec les Gouvernements "pour régulariser ou influencer la consommation générale".

L'article 59 a souvent été évoqué dans les discussions au sein de votre Commission du Marché commun comme dans d'autres instances de la Communauté. Ses dispositions autorisent la Haute Autorité à constater, sous certaines conditions, l'état de pénurie et à élaborer, en collaboration avec le Conseil, des priorités d'utilisation ainsi qu'un plan de répartition des ressources de la Communauté. La répartition elle-même serait assurée dans la plupart des cas par les soins des gouvernements nationaux après fixation par la Haute Autorité des quotas reconnus à chaque pays. Dans cette répartition, il serait tenu compte des besoins des pays tiers, c'est-à-dire qu'un minimum d'exportation serait maintenu.

Je crois qu'il nous sera fort utile d'étudier très attentivement les dispositions de l'article 59 avant de faire des propositions concrètes à la Haute Autorité. Je reviendrai d'ailleurs sur le problème de la déclaration de la pénurie sérieuse en abordant l'appréciation des diverses possibilités de solution.

L'article 53 qui permet la création de mécanismes financiers - soit communs à plusieurs entreprises à la demande de celles-ci, soit institués par la Haute Autorité elle-même - a été aussi maintes fois mentionné dans nos débats en commission.

Les règles applicables en matière de prix sont précisées par l'article 60 qui interdit notamment les pratiques déloyales ou discriminatoires. Il apparaît que les dispositions de cet article ne touchent que les entreprises ressortissant directement de la C.E.C.A., c'est-à-dire les entreprises productrices. Cependant le 3ème paragraphe de l'article 63 habilite la Haute Autorité à adresser aux Etats membres

toutes recommandations appropriées en vue d'assurer le respect de ces règles de loyauté et de non discrimination en matière de prix par toutes entreprises ou organismes exerçant une activité de distribution dans le domaine du charbon ou de l'acier.

La Haute Autorité enfin a déjà usé à plusieurs reprises du droit de fixer des prix maxima que lui donne l'article 61. Le faisant, elle doit respecter les conditions **fixées par l'article 3**, c'est-à-dire notamment permettre les amortissements nécessaires et ménager les possibilités normales de rémunération des capitaux engagés.

b) Je vous prie d'excuser ce rappel fastidieux, encore que trop sommaire, de dispositions d'un Traité que nous connaissons tous. Il peut être utile cependant de procéder à une récapitulation qui doit nous guider dans le choix de la voie à suivre. Cela nous permet mieux, aussi, de délimiter plus clairement les responsabilités tant de la Haute Autorité que des gouvernements nationaux voire de tous autres intéressés. En effet, ce catalogue des pouvoirs de la Haute Autorité peut sembler impressionnant mais il se révèle, après une étude un peu plus attentive, que le Traité, où l'on a voulu apparemment tout prévoir, laisse apparaître cependant des lacunes. Soulignons en seulement quelques-unes que la situation actuelle fait clairement apparaître.

Au moment où les importations de combustibles des pays tiers prennent pour l'ensemble des pays membres une importance vitale, on constate que la Haute Autorité n'a à peu près aucun moyen pour les coordonner et pour éviter une dispersion des initiatives nationales ou **privées**. Elle n'exerce aucun pouvoir direct sur le commerce charbonnier, si ce n'est en matière d'ententes ou de concentrations d'entreprises.

Elle n'a aucune emprise sur la coordination de la politique d'énergie dans son ensemble.

Ce qui paraît surtout inquiétant, c'est le manque de dispositions permettant à la Haute Autorité d'agir avec souplesse et efficacité dans les périodes de conjoncture les plus fréquentes. Pénurie grave ou crise aiguë sont en effet des situations exceptionnelles. Mais l'expérience paraît prouver que les situations économiques dans lesquelles les mécanismes auto-régulateurs classiques - dont le Traité préconise le libre jeu - suffisent à entretenir un équilibre acceptable, sont presque aussi rares. Nous nous trouvons généralement dans des états transitoires qui appelleraient des interventions limitées, discrètes ou énergiques suivant le cas, mais toujours rapides. Il faut reconnaître que le Traité ne paraît pas beaucoup armer la Haute Autorité pour ce genre d'interventions. Je m'en voudrais d'aborder ici des problèmes sortant largement du cadre du débat qui nous est demandé, mais la période transitoire atteindra rapidement son terme. L'éventuelle révision du Traité fait déjà l'objet de diverses préoccupations. Nous ne sommes pas certains qu'une amélioration considérable ne puisse y être apportée par la mise à disposition de la Haute Autorité de nouveaux moyens d'intervention moins rigides et plus adaptés à des situations mouvantes que les seuls dont elle dispose actuellement.

Mais les imperfections présentes du Traité signifient-elles que l'action commune dans le cadre d'un espace économique plus large doit s'arrêter là où manquent les moyens d'intervention directe de la Haute Autorité ? Nous ne le croyons pas.

c) Le Traité n'a pas voulu qu'il y ait une césure entre l'activité de la Communauté et la vie économique des Etats

membres. Au contraire, le Conseil spécial de Ministres a été créé spécialement pour l'éviter et sa tâche essentielle est d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des Gouvernements, responsables de la politique économique générale de chaque pays. C'est assez dire l'importance primordiale du rôle joué par cette institution. Le Conseil, en effet, est appelé à statuer presque chaque fois que la Haute Autorité doit prendre une décision importante. Dans quelques cas même c'est à lui qu'appartient l'initiative de certaines décisions. Je voudrais rappeler aussi à ce propos le Rapport établi au nom de votre Commission par M. Sabass sur la collaboration entre la Haute Autorité et les Gouvernements, rapport dont la discussion, je crois, n'est pas encore close.

Les pouvoirs de la Haute Autorité s'arrêtent là même où la compétence stricte de la Communauté n'apparaît plus directement ; une harmonisation et une certaine coordination doivent intervenir entre les Etats membres en tout ce qui touche le charbon et l'acier. A défaut, nous ne croyons pas que les buts généraux du Traité puissent être atteints.

d) Une telle harmonisation existe-t-elle dans le problème qui nous occupe ?

Les Gouvernements se sont trouvés en face d'une situation qui ne pouvait leur être indifférente. Il n'y a pas très longtemps, leur préoccupation principale dans le secteur charbonnier était les prix. Leur souci aujourd'hui est peut-être davantage encore le problème de l'approvisionnement lui-même, le plus souvent d'ailleurs étroitement lié aux

problèmes de prix. Donnons quelques exemples de mesures gouvernementales récemment prises dans plusieurs pays de la Communauté. J'ai déjà mentionné la fixation de 'marge maxima pour le commerce.

Dans un des Etats fédératifs d'Allemagne, le Gouvernement du Land a institué des prix mixtes pour le charbon domestique. En Belgique, un projet de péréquation du charbon importé est sur le point d'être mis en vigueur. Au Luxembourg déjà, les prix du charbon sont fixés d'une manière qui équivaut elle aussi à une compensation des prix.

Je ne propose pas d'examiner ici si ces mesures gouvernementales peuvent être autorisées en vertu de telle disposition du Traité ou de telle autre, car il est clair qu'elles ont été prises pour répondre à des préoccupations réelles, mais je me demande si c'est bien le sens d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier que de telles dispositions soient étudiées et décidées séparément.

L'activité des organisations professionnelles existant sur le marché du charbon, visées ou non par l'article 65, nous inspire des réflexions du même ordre.

Nous ne voulons pas examiner ici tous les aspects du fonctionnement de ces organisations, mais il est nécessaire d'en évoquer quelques-uns qui paraissent importants pour l'approvisionnement de la Communauté.

Lorsque la Haute Autorité a autorisé la nouvelle organisation de vente des charbonnages de la Ruhr, elle a



imposé certaines règles qui touchent de près l'approvisionnement, notamment dans le cas d'une situation tendue. Le fonctionnement des nouveaux organismes est surveillé. Il a été reconnu que la Ruhr, dans ses ventes, doit répondre aux demandes de ses clients anciens et le Bureau Commun a dressé un plan de livraison basé sur des périodes de référence tout en tenant compte des besoins des foyers domestiques. La Haute Autorité estime que le système actuel de livraisons aux clients du grand bassin houiller - et qu'il faut bien considérer comme une répartition officieuse - ne présente aucun caractère discriminatoire. Un point cependant est resté un peu mystérieux dans l'esprit de beaucoup de membres de votre Commission. Il s'agit du droit à la consommation propre des entreprises ayant une participation majoritaire dans les mines de la Ruhr, le "Werkselbstverbrauchrecht". La Haute Autorité a bien voulu expliquer à votre Commission les calculs faits pour déterminer les tonnages destinés à ce groupe de consommateurs. Toutefois, de divers côtés, des questions ont été posées, des réclamations se sont fait entendre qui laissent penser que les explications fournies n'étaient pas aussi parfaitement claires que nous l'aurions souhaité. Nous sommes tout disposés à croire que les critères régissant ce calcul sont acceptables et judicieux, mais il serait bon que la Haute Autorité puisse dissiper les doutes qui subsistent. Votre Commission a donc remarqué que la complexité de la nouvelle structure rendait difficile la compréhension de son fonctionnement. Beaucoup de ses membres souhaitent vivement que l'on obtienne un plus haut degré de transparence.

On a suffisamment parlé dans cette enceinte des divers organismes du marché charbonnier pour qu'il soit besoin d'insister sur l'importance de leur rôle, qu'il s'agisse d'organisation de vente ou d'achat, en cette période de tension. Notons en outre qu'il est procédé dans le cadre de ces organisations, à des mesures avec effet de péréquation: ainsi, 2,8 millions de tonnes de charbon américain sont livrés au prix de la Ruhr la différence étant apportée par des entreprises sidérurgiques allemandes.

2. Nous venons d'évoquer brièvement l'action des Gouvernements et des organisations professionnelles, mais quelle a été celle de la Haute Autorité ?

Votre Commission a pu constater que l'approvisionnement en charbon a été un de ses principaux soucis au cours des derniers six mois. La Haute Autorité a négocié avec la Ruhr pour obtenir que des quantités plus importantes soient mises à la disposition de la consommation domestique. Elle est intervenue dans de nombreuses instances, par exemple lorsqu'une pénurie temporaire s'est fait sentir au Luxembourg et tout récemment quand les bassins lorrains ont sensiblement diminué leurs livraisons vers l'Allemagne du Sud. Elle a d'autre part, travaillé à définir dans ses objectifs généraux une politique à long terme qui devra contribuer à réduire à terme la tension actuelle. Elle a eu des contacts avec les gouvernements et avec les divers groupements intéressés. Cette action de la Haute Autorité face à la présente tension sur le marché charbonnier est-elle suffisante ?

Tout en reconnaissant les efforts accomplis par la Haute Autorité, nous craignons qu'il ne puisse être répondu affirmativement à une telle question. Sans doute avons-nous exposé plus haut quelles difficultés présentait pour elle

à certains moments, l'action dans le cadre d'un Traité qui, si nouveau dans son objet, ne pouvait être du premier coup complet et parfait... et nous savons que la perfection n'est pas de ce monde. Nous ne sommes pas sûrs cependant que la Haute Autorité en ait épuisé toutes les possibilités. Nous ne reprendrons pas ici la querelle maintes fois entamée de l'interprétation restrictive ou de l'interprétation large du Traité. Il est certes encore moins dans mon propos de pousser la Haute Autorité à l'illégalité. Je crois cependant traduire les sentiments de l'Assemblée en affirmant que le titre de "gardienne du Traité" dont on a quelquefois paré la Haute Autorité, nous paraît bien insuffisamment exprimer ce que nous attendons d'elle. Ce que nous lui demandons, c'est de consacrer toute son imagination et toute sa volonté à résoudre les problèmes concrets qui apparaissent dans le Marché commun du charbon et de l'acier.

Mais une remarque s'impose dont l'expression répond à un souci unanime de votre Commission. On imagine aisément quel parti aimeraient tirer de nos réserves ou de nos critiques, certains animateurs malhonnêtes de campagnes partisans. Nous visons là des propos glissés çà et là dans la Presse tentant de faire croire à l'opinion que l'action de la Haute Autorité, plus encore l'existence du Marché commun sont à l'origine des difficultés d'approvisionnement en charbon ou du moins les ont aggravées. Je suis certain d'être l'interprète de toute l'Assemblée en m'élevant solennellement contre la propagation, d'ailleurs limitée, de telles insinuations dont on découvre vite, à défaut des bases techniques, l'inspiration politique. Cette mise au point faite, je n'en suis que plus à l'aise pour demander que les Institutions de la Communauté fassent la preuve de leur valeur et de leur efficacité en contribuant à résoudre vite les problèmes posés par la situation présente.

Mais quelle peut être en ceci la part active de notre ~~As~~semblée. L'on sait qu'elle a choisi depuis longtemps, quant à elle, l'interprétation aussi large que possible d'un Traité dans lequel on n'avait pas beaucoup songé à lui confier une action positive et en tout cas pas un rôle législatif. Qu'on me permette une fois encore une brève parenthèse institutionnelle pour rappeler que dans la Communauté le Traité constitue en quelque sorte la Loi fondamentale unique et permanente. Les lacunes que nous y trouvons nous font parfois regretter qu'aucun pouvoir législatif ne soit susceptible de les combler... Du moins le domaine des études et des suggestions, voire des résolutions, reste ouvert à notre Assemblée et à ses commissions. La Commission du Marché commun, comme nous l'avons rappelé au début de cet exposé, a étudié les problèmes actuels du marché charbonnier. Avant de présenter quelques suggestions pratiques sorties de ces délibérations, j'évoquerai brièvement les opinions qui s'y manifestèrent quant à l'application éventuelle de certaines dispositions du Traité.

Faut-il appliquer l'article 59 du Traité ? La répartition prévue à cet article suppose la constatation de "pénurie sérieuse". Peut-on affirmer que cette situation est déjà atteinte ? Il est difficile de préciser le moment où le marché passe d'une certaine tension à l'état de pénurie sérieuse, surtout quand le Traité ne donne pas la moindre définition de ce qu'est la "pénurie sérieuse". Mais on a généralement estimé qu'il n'y a pas pénurie sérieuse tant que la production des pays membres et les importations des pays tiers peuvent couvrir les besoins globaux de la Communauté.

Il est vrai que les critères de pénurie sérieuse ne doivent pas être uniquement quantitatifs. La Haute Autorité a envisagé devant nous des hypothèses dans lesquelles

intervenaien<sup>t</sup> des questions de prix ou de disponibilités en devises qui pourraient justifier une déclaration de pénurie. Je ne pense pas devoir m'arrêter ici à ces hypothèses formulées uniquement à titre d'exemples et qui devraient, si elles tendaient à se réaliser, faire l'objet d'une étude beaucoup plus précise.

Pour le moment, votre Commission, après un examen assez approfondi, n'a pas pensé que l'application de l'article 59 s'impose de façon pressante dans la situation que nous **connaissons, compte tenu des difficultés réelles et des inconvénients sérieux** que présenterait la répartition du charbon sous cette forme.

Soulignons seulement qu'un effet psychologique important interviendrait d'abord qui contribuerait certainement à rendre la pénurie plus sérieuse encore. Par ailleurs, la Haute Autorité n'aurait qu'à assurer une répartition entre les pays membres de la Communauté, la sous-répartition entre consommateurs étant du ressort des administrations nationales. Ce retour aux cadres territoriaux antérieurs, même provisoire, paraîtrait à beaucoup un recul surtout si l'on voyait de nouveaux courants d'échanges, progressivement formés depuis la création du marché commun, brusquement et peut-être pour longtemps arrêtés. Enfin la pénurie de combustibles a toutes chances de s'installer dans nos pays pour plusieurs années. Même sans attachement particulier pour le libéralisme, on ne peut envisager sans quelque appréhension les servitudes d'un rationnement administratif prolongé dont les années de guerre et d'après-guerre nous ont laissé de déplaisants souvenirs.

Nous espérons donc que l'on pourra trouver d'autres moyens pour parer aux difficultés présentes. Au cas cependant où la situation s'aggraverait encore du fait par exemple de conséquences nouvelles et néfastes des événements internationaux actuellement en cours, je suis convaincu que votre Commission n'hésiterait pas à recommander la répartition autoritaire des ressources de la Communauté.

Votre Commission a également examiné l'éventuelle application de l'article 53-b) en vue de la création d'une caisse de péréquation générale pour le charbon importé. Au cours de la réunion du 4 octobre, la Haute Autorité a exposé les avantages et les inconvénients d'une telle solution. La moindre difficulté pour la mise sur pied par la Haute Autorité d'un tel mécanisme financier n'est pas le fait qu'il exige l'accord unanime du Conseil de Ministres. En l'état actuel des choses, on peut douter qu'il soit obtenu entre six pays aux intérêts commerciaux si différents en matière charbonnière. Le problème des différences de prix entre charbons de la Communauté et charbons importés appelle cependant sinon une solution générale du moins des solutions variables suivant les régions, mais complémentaires et ne laissant pas de catégories de consommateurs trop surchargées. L'article 53 permet l'établissement de tels mécanismes limités entre entreprises de la Communauté, comme il envisage ceux qui peuvent être institués ou maintenus par les Etats membres. Dans ces deux cas et avec des modalités différentes, le rôle formel de la Haute Autorité est essentiellement de contrôler la conformité aux principes du Traité des mécanismes ainsi montés. Mais il lui appartient aussi, à notre avis, d'étudier elle-même la possibilité de créer de tels mécanismes, voire le cas échéant, d'en suggérer l'application à toutes instances intéressées, qu'elles soient gouvernementales, administratives ou professionnelles.

Il va de soi qu'une telle attitude de la Haute Autorité - rejoignant le souhait que nous formulions plus haut de la voir toujours faire preuve d'initiative et de dynamisme, beaucoup plus que de soucis juridiques - ne devrait pas intervenir seulement en matière de mécanismes de péréquation. C'est sur tous les plans que nous lui demandons une action audacieuse et réaliste et là où elle ne peut agir elle-même du moins doit-elle pouvoir proposer, provoquer, aider l'action des autres. Le problème de l'approvisionnement en charbon, si important pour l'existence même de la Communauté et l'intérêt commun des populations de nos pays lui en donne certainement l'occasion. Elle peut contribuer à obtenir qu'il soit résolu autrement que par des actions disparates et même parfois opposées. Elle se doit de faire prévaloir des solutions communes plus efficaces et préparant mieux l'avenir.

Je crois que la Haute Autorité devrait inviter les Gouvernements à aborder le problème de l'approvisionnement avec elle et, soit dans le cadre du Conseil de Ministres, soit de préférence dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale comme cela a été fait pour le problème de la sécurité minière, si comme je le pense la gravité de la situation appelle une procédure nouvelle.

La Haute Autorité et les Gouvernements devraient alors examiner les points suivants :

- coordination des mesures prises ou projetées dans le cadre des économies nationales,
- approvisionnement des foyers domestiques en charbon de la Communauté,
- livraison des producteurs de la Communauté selon des règles équitables et uniformes,

- livraison par le commerce des quantités destinées à la consommation domestique ainsi qu'aux petits consommateurs (artisanat et petites entreprises),
- création de mécanismes de péréquation (régionale ou générale),
- mesures susceptibles d'augmenter la production à bref délai,
- mesures spéciales pour l'approvisionnement en coke,
- action concertée pour l'importation de charbon américain,
- compte tenu notamment du transport,
- encouragement de toutes les mesures susceptibles de provoquer une économie de charbon et de coke tant dans les **usages industriels** que domestiques,
- préparation d'une action concertée pour la satisfaction de la demande d'énergie prise dans son ensemble.

J'espère que l'Assemblée sera d'accord avec sa Commission du Marché commun, qui a approuvé dans ses grandes lignes les suggestions que je viens de présenter pour inviter la Haute Autorité et les Gouvernements des Etats membres à faire en sorte que cette action commune soit entreprise dans les plus brefs délais.

Nous tous, Assemblée, Haute Autorité et Gouvernements, nous avons le devoir d'agir vite.



Prix dans les bassins de la Communauté pour  
quelques sortes caractéristiques

(fin octobre 1956 ; en unités UEP par tonne)

	Ruhr <sup>(1)</sup>	Pays-Bas	Belgique	Nord-Pas-de-Calais	Lorraine	Sarre
Anthracite Noix 3	25,10	29,89	31,50	27,83	--	--
Maigre Noix 3	21,55	23,81	31,10	27,26	--	--
Gras Fines lavées	14,02	13,49	16,20	14,57	14,00	14,57
Flambant Noix 2	14,97	--	17,80	18,66	17,83	19,14

(1) Dans les prix de la Ruhr est incluse la taxe sur le chiffre d'affaires (4 %). Pour obtenir des prix comparables aux autres bassins, il faut donc déduire cette taxe des prix de la Ruhr.