

L'Industrie charbonnière belge dans la C.E.C.A.

(Fin) ⁽¹⁾

J. MARTENS,

Inspecteur Général des Mines.

III. — APPLICATION DES DISPOSITIONS DU TRAITE RELATIVES AU CHARBON

A. — Principales dispositions.

Pour réaliser une véritable Communauté, satisfaisant à tous les objectifs fondamentaux du Traité, il ne suffit pas d'établir un marché commun plus ou moins concurrentiel, remplaçant progressivement des marchés cloisonnés et protégés, il faut aussi élaborer et appliquer une politique commune de production, capable de se substituer à celle précédemment suivie dans les pays producteurs et d'écarter — sans dommages pour la Communauté ou les intérêts légitimes de ses membres — toutes les entraves mises précédemment à la répartition la plus rationnelle des capacités de production nécessaires à l'approvisionnement sûr et régulier du marché.

Dans les principaux pays producteurs de la Communauté, le caractère fondamental de l'industrie charbonnière, la lenteur de ses adaptations structurelles et conjoncturelles et les conditions particulières de concurrence résultant de la structure et de l'évolution de ses coûts, ont amené les gouvernements ou les organisations de producteurs à intervenir dans le fonctionnement du marché et à influencer la répartition de la production.

Dans un bassin ou un groupe de bassin, assurant de façon exclusive ou prépondérante l'approvisionnement d'un marché national, les conditions les plus favorables à l'exploitation économique des unités normales de production sont celles permettant à celles-ci de réaliser constamment l'extraction maximum correspondant au coût de production le plus bas; lorsque la demande du marché intérieur subit de notables variations conjoncturelles, ces conditions idéales sont satisfaites lorsque la capacité de production excède notablement la consommation intérieure maximum et lorsque les exportations supportent tous les effets des fluctuations de cette consommation. La structure même des coûts de la production charbonnière peut fa-

ciliter la réalisation de cette dernière exigence, en incitant un bassin dont l'écoulement est temporairement réduit à concurrencer les bassins voisins sur leurs propres marchés, grâce à un dumping apparent lui permettant d'écouler les surplus de son extraction à des prix voisins du coût marginal de ces surplus, soit celui de la tonne ajoutée défini dans la première partie de cette note. La stabilité des prix intérieurs, réalisable grâce à la constance relative de l'extraction, permet d'adopter une politique de prix d'exportation flexibles; ces derniers peuvent être sensiblement inférieurs aux prix intérieurs lorsque la demande est réduite et que les exportations doivent être accrues aux dépens des autres pays producteurs; ils peuvent leur être supérieurs en période de pénurie, au moment où la production doit être réservée au marché intérieur. Une telle politique d'écoulement peut être d'autant plus recherchée qu'elle n'est pas seulement favorable aux intérêts à long terme des producteurs charbonniers, mais plus encore à ceux des entreprises consommatrices dans lesquels ils sont intégrés.

Lorsqu'une telle politique de prix et de marché est suivie, même dans une faible mesure, par le pays producteur le plus favorisé, il peut en résulter pour les autres une pression excessive, susceptible de provoquer des déplacements de production dangereux pour l'approvisionnement ultérieur de leurs marchés; il ne peut y être remédié que par des mesures artificielles de protection — comportant, soit des contingentements ou des taxes à l'importation, soit des subventions aux entreprises les plus menacées — ou par la transformation de l'industrie charbonnière en service public ou semi-public, dans lequel l'action du marché sur la production est anihilée ou limitée par une intervention de l'État, tenant plus compte des exigences de l'économie nationale ou du degré de l'emploi que de la rentabilité directe de l'extraction.

Dans un groupe de marchés distincts mais réagissant fortement les uns sur les autres, la disparité des coûts moyens de production — lorsqu'elle

(1) Voir première et deuxième parties de cet article dans les A.M.B., mars 1956, p. 227/252 et septembre 1956, p. 803/833.

n'est pas compensée par une protection géographique suffisante — conduit ainsi à des politiques de production et de marché très différentes et souvent opposées; toutes cependant nécessitent l'application de mesures d'agression ou de défense incompatibles avec l'existence d'un marché commun et conduisent à des excès aussi nuisibles à une répartition rationnelle de l'extraction et à l'économie réelle des coûts qu'à une bonne utilisation des ressources naturelles.

L'interdiction de telles pratiques ne peut cependant suffire à la réalisation d'un marché commun, tout au moins dans le domaine du charbon, où une répartition rationnelle et équitable de la production, l'établissement des prix les plus bas et une bonne utilisation des gisements ne peuvent résulter de la seule action du marché, même si ce dernier pouvait être rendu pleinement concurrentiel.

La Haute Autorité ne pourra atteindre ces objectifs et établir une véritable Communauté de production que si elle peut agir directement sur la production en vue d'accroître son élasticité sous l'action du marché, éviter ou tempérer les abus que les pratiques interdites par le Traité tentaient légitimement d'empêcher, protéger l'extraction de la Communauté contre la concurrence excessive des produits de substitution ou le dumping apparent de pays tiers, particulièrement favorisés par les coûts et l'élasticité de leur industrie charbonnière. Une telle action est d'autant plus nécessaire que certaines des interdictions prononcées par le Traité affectent très différemment les divers bassins, suivant leur degré d'intégration dans des complexes industriels ou le mode de gestion de leurs entreprises, ce qui pourrait ainsi créer des discriminations qui ne peuvent être évitées que par une intervention constante de la Haute Autorité dans les conditions de production et d'écoulement de toutes les entreprises charbonnières.

Dans le cadre de la politique charbonnière qui lui est imposée par l'évolution probable des divers marchés du charbon et dans les limites qui lui sont fixées par le Traité, la Haute Autorité sera ainsi amenée à exercer une action qui ne pourra se borner à la régulation du marché, mais qui devra aussi influencer la production de la Communauté afin de lui donner une plus grande élasticité, qui facilitera les adaptations aux fluctuations du marché et de réaliser une réduction des coûts, qui — dans certains secteurs — est indispensable à long terme au maintien de sa capacité concurrentielle.

D'après l'article 1^{er} du Traité, la C.E.C.A. est fondée sur un marché commun, dont l'établissement doit assurer la réalisation de ses objectifs fondamentaux, c'est-à-dire « l'expansion économi-

que, le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie dans les Etats membres ». En fait la C.E.C.A. est essentiellement une Communauté de production, car c'est sur sa production propre que peut s'exercer complètement son action — les seules entreprises soumises à sa juridiction sont celles ayant une activité de production (art. 80) — ses ressources sont basées sur la production des Etats membres, à l'exclusion de tout produit importé (art. 49 et 50).

Compte tenu des limites qui lui sont actuellement imposées par le Traité, l'action de la Haute Autorité sur le marché commun ne se conçoit que si ce dernier est — de façon prépondérante — alimenté par la production propre des Etats membres, puisque le Traité ne lui donne d'autres moyens d'action sur les importations que d'en limiter le volume dans des circonstances exceptionnelles (art. 57, 58 et 74).

Les éléments essentiels d'un marché sont l'offre et la demande; le prix n'est que la résultante de l'action réciproque de ces deux éléments et sa réglementation ne peut suffire à régulariser le marché. Lorsqu'un déséquilibre de ce dernier ne résulte pas uniquement d'une action spéculative, mais bien d'une variation effective de la demande ou de l'offre, une action, tendant à limiter ou à freiner l'effet régulateur du prix, ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'une action compensatrice sur l'un ou l'autre des deux éléments du marché.

Le traité ne donne à la Haute Autorité aucun moyen d'action directe sur le volume de la demande, car les entreprises utilisatrices ne sont pas soumises à sa juridiction et la consommation ne pourrait être influencée que grâce à l'intervention des gouvernements, prévue au 2^{me} alinéa de l'art. 57. La Haute Autorité ne pourrait ainsi compenser les effets de son action modératrice et limitative sur les mouvements des prix que par une intervention directe sur le volume de la production communautaire, laquelle constitue la part prépondérante de l'offre de charbon et d'acier sur le marché commun; à mesure que ses interventions en matière de prix — imposées par le Traité — deviendront plus précises et plus restrictives, la Haute Autorité devra ainsi accentuer ses interventions directes dans le domaine de la production, malgré certaines dispositions du Traité qui tendent à limiter de telles interventions (art. 5 et 57).

Pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés, la Haute Autorité devra tendre à *accroître la production et en réduire les coûts*, en réalisant « l'établissement progressif de conditions assurant *par elles-mêmes* la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus

élevé »; dans les deux industries complémentaires soumises à sa juridiction, ces deux exigences sont très différemment conciliables.

Dans le secteur de l'acier, les différences dans les coûts de production résultent principalement de la localisation des entreprises, de leur capacité de production et de la rationalisation de leurs installations; il n'existe aucune opposition entre l'accroissement de la production et la réduction des coûts, cette dernière étant au contraire facilitée par le développement des entreprises les plus productives. La répartition la plus rationnelle de la production pourra être provoquée par une pression continue sur les prix, car l'établissement de ces derniers au niveau le plus bas provoquera à la fois la fermeture ou la transformation des unités à coûts de production marginaux et le développement des entreprises géographiquement les mieux situées pour obtenir leurs matières premières aux prix-rendus les plus bas, pour recruter le personnel qualifié nécessaire et pour écouler leurs produits avec les prix de départ les plus élevés; grâce aux avantages naturels résultant de leur implantation favorable, les entreprises les mieux situées seront toujours mieux en état d'améliorer techniquement leurs installations et d'en accroître la capacité que les entreprises géographiquement marginales, dont l'abandon n'aura des conséquences dommageables que dans le domaine social; si ces dernières peuvent être évitées ou compensées, la pression sur les prix pourra ainsi — à elle seule — réaliser les coûts minima, sans autres pertes que des installations désuètes et souvent amorties.

Dans l'exploitation charbonnière, telle qu'elle est actuellement pratiquée et répartie dans la Communauté, il existe au contraire une opposition fondamentale entre le développement de la production et la réduction de ses coûts; la grande dispersion de ces derniers résulte plus des conditions naturelles des gisements que du degré de rationalisation ou de concentration des exploitations, une pression sur les prix ne pourrait donc que réduire la production économiquement réalisable; cette pression aurait aussi pour conséquences :

- la perte irrémédiable de gisements et de capacités de production;
- un épuisement plus rapide des réserves économiquement exploitables dans les exploitations les plus rentables;
- une réduction de la densité utile du gisement qui accroît les charges d'amortissement et réduit les possibilités de concentration.

Compte tenu de l'épuisement relatif de tous les bassins utiles de la Communauté, une répartition de la production au niveau de production le plus élevé aurait ainsi pour conséquence une réduction

de la production qui compromettrait le développement des industries utilisatrices et particulièrement de celles utilisant le charbon comme produit chimique plutôt que comme source d'énergie.

L'action de la Haute Autorité dans le secteur du charbon devra donc être très différente de celle qu'elle peut exercer dans celui de l'acier; il est d'ailleurs tenu compte de cette différence fondamentale dans certaines dispositions du Traité. Cette différence de traitement ne résulte pas seulement des caractères très différents de ces deux industries, mais est aussi imposée par les incidences très différentes de ces deux produits sur le niveau général des prix et par la nécessité de coordonner la politique de la Haute Autorité avec celle suivie par les Etats membres en vue d'assurer une plus grande stabilité de ce niveau.

Plus que toute autre industrie, l'industrie charbonnière a été l'objet d'une attention particulière de l'Etat, justifiée par le caractère gratuit de l'attribution des gisements et motivée par le souci de stabiliser l'ensemble des prix en limitant celui du charbon, malgré la hausse constante de son coût de production. Cependant, dans une industrie aussi peu élastique que celle du charbon et ayant une structure aussi particulière des coûts, une limitation de l'amplitude des variations de prix ne peut qu'être nuisible à une stabilité souhaitable du niveau général des prix, surtout si elle n'est pas accompagnée d'une action directe sur le volume de la production.

Lorsqu'elle est imposée malgré de grandes fluctuations de la demande, la stabilité des prix du charbon ne peut qu'accentuer les variations des prix des produits fabriqués, puisqu'elle contrarie les adaptations de production qui pourraient seules stabiliser effectivement les prix en maintenant, entre l'offre et la demande, un équilibre dont la rupture est la cause de leur variation; la stabilité du niveau général des prix serait donc mieux assurée par la flexibilité des prix du charbon que par leur rigidité.

Avant l'établissement de la C.E.C.A., les conséquences dommageables de la rigidité des prix du charbon étaient écartées ou atténuées par diverses mesures de protection ou de soutien, actuellement interdites par le Traité. Certaines de ces mesures imposaient aux Etats membres des sacrifices financiers considérables, qui se justifiaient lorsqu'ils avaient pour contrepartie la conservation d'une source d'approvisionnement réservée au marché intérieur, mais dont le maintien est difficilement concevable depuis l'ouverture d'un marché commun dont la réglementation prévoit un libre et égal accès à toutes les sources de production de la Communauté (art. 3b) et une éventuelle répartition autoritaire des ressources de celle-ci (art. 59).

Il appartient donc à la Haute Autorité d'écartier, par d'autres moyens que ceux précédemment utilisés par les Etats membres, les inconvénients d'une limitation dans la flexibilité des prix et de leur fixation au niveau le plus bas, prévues par certaines dispositions du Traité.

Les dispositions fondamentales du Traité, intéressant la production et le marché du charbon, sont les suivantes :

1. — *Les prix doivent être établis au niveau le plus bas* (art. 3c); appliquée à l'acier, cette seule règle suffirait à assurer la répartition la plus rationnelle de la production; dans le secteur du charbon, son application doit être tempérée par les mesures restrictives ci-après;

2. — *Le niveau des prix doit être compatible avec l'approvisionnement régulier du marché commun et les besoins des pays tiers* (art. 3a); *il doit permettre les amortissements et la rémunération des capitaux engagés* (art. 3c); la réduction des prix ne peut avoir pour conséquence de compromettre la rentabilité des mines nécessaires à l'approvisionnement régulier du marché, elle ne peut donc avoir pour effet d'amener les prix en dessous des coûts totaux de production; par suite toute action tendant à la baisse durable des prix doit être précédée, soit d'une réduction des coûts de toutes les mines, soit de déplacements de production réalisés aux dépens des unités les moins rentables;

3. — *Ces déplacements de production sont toutefois limités par la nécessité d'éviter un épuisement inconsidéré des ressources naturelles de la Communauté* (art. 3d).

* * *

Les mesures d'application prévues dans le Traité et la politique charbonnière de la Haute Autorité doivent tenir compte de ces dispositions quelque peu contradictoires et des caractères particuliers de l'industrie charbonnière.

Niveau des prix.

Le niveau des prix doit tenir compte d'un coût de référence; ce dernier peut être soit le coût de la production marginale nécessaire, soit le coût moyen des entreprises auxquelles s'appliquent les mêmes barèmes, soit une valeur comprise entre ces deux coûts. Dans le premier cas, les prix peuvent être anormalement élevés et assurer à certaines mines des rentes foncières excessives; dans les autres cas, il sera nécessaire d'autoriser ou d'imposer les mesures de compensation prévues à l'art. 62, ou d'établir les mécanismes financiers prévus à l'article 53.

Etant donné la grande dispersion des coûts, dans une même catégorie de producteurs, et la nécessité de conserver en état de production un certain

nombre de mines marginales, pour parer aux variations conjoncturelles de la demande, l'application de la disposition 1) ci-dessus doit nécessairement amener la Haute Autorité à fixer les prix d'un bassin sur base, non de son coût marginal, mais d'un coût aussi voisin que possible de son coût moyen. Quelle que soit la base adoptée, la fixation des prix rend ainsi nécessaire la connaissance des coûts de production, lesquels devront être établis sur des bases comparables dans toutes les entreprises; d'autre part, les mesures de compensation entre entreprises, prévues à l'article 62, ne pourront être appliquées — sans nuire à la réduction nécessaire des coûts — que si les prélèvements et les versements de compensation sont établis en ne tenant compte que des différences de coûts et de recettes résultant des conditions naturelles des mines, c'est-à-dire des rentes foncières de celles-ci.

Dans sa politique de prix, la Haute Autorité doit tenir compte des coûts de production des mines marginales, soit pour établir les prix au niveau de ces coûts, soit pour fixer le montant d'une compensation éventuelle; toutefois elle ne peut avoir égard qu'aux seules mines dont la conservation est nécessaire à l'approvisionnement régulier du marché et à la conservation des ressources naturelles indispensables. Suivant l'évolution probable des besoins et l'importance des transferts de production jugés réalisables, la Haute Autorité est tenue de fixer les prix au niveau le plus bas compatible avec l'estimation de ces besoins et transferts et non avec les coûts de producteurs dont l'activité ne serait plus nécessaire; cependant l'élimination de ces derniers ne peut être provoquée par la seule action des prix, car leurs coûts sont souvent très voisins, sinon inférieurs, à ceux de mines dont la conservation est nécessaire à l'approvisionnement régulier et à la conservation des ressources naturelles, mais dont les coûts sont temporairement accrus par des difficultés de gisement ou de rééquipement.

Chaque fois que la réduction prévisible des besoins, ou l'accroissement de production des mines les plus rentables, justifieront l'abandon de certaines capacités marginales d'extraction, cette élimination ne pourra donc être réalisée que par une sélection autoritaire des mines dont l'arrêt est compatible avec les deux exigences ci-dessus; la conservation ou l'élimination d'une mine marginale, dépendent moins de l'importance de son coût momentané de production que de ses possibilités d'amélioration et de l'importance de ses réserves économiquement exploitables; dans l'industrie charbonnière le niveau des prix ne peut donc être considéré comme un moyen de régulation de la capacité de production nécessaire; pour tenir

compte des dispositions fondamentales du Traité, celle-ci ne peut être réalisée que par une intervention directe de la Haute Autorité dans la répartition de la production.

Flexibilité des prix.

Le niveau des prix étant établi en fonction d'un coût de production, il sera ainsi nécessaire de lui donner une flexibilité lui permettant de suivre les fluctuations structurelles ou conjoncturelles de ce coût; les deux dispositions principales de l'art. 3c (fixation des prix au niveau le plus bas, mais tenant compte des coûts) imposent donc une flexibilité des prix, indépendante des fluctuations conjoncturelles du marché; l'article 61 introduit une flexibilité conjoncturelle des prix par deux dispositions complémentaires: l'une restreignant la hausse en conjoncture favorable, l'autre limitant la baisse en période de crise.

Tandis que les deux dispositions ci-dessus de l'article 3c sont impératives, celles de l'article 61 ont un caractère facultatif et conjoncturel; ces dernières ne peuvent se concilier avec celles de l'article 3c que si les insuffisances de recette, résultant de la fixation des prix minima au-dessus du coût de référence, sont compensées ultérieurement par les surcroûts de marge bénéficiaires réalisés lorsque les prix maxima sont établis au-dessus de ce coût.

Le Traité impose donc une flexibilité des prix en fonction des coûts et permet une flexibilité conjoncturelle et compensée des prix; il s'oppose formellement à une rigidité des prix, puisque ceux-ci ne pourraient être fixes que s'ils étaient établis assez au dessus du coût de référence pour assurer constamment la rentabilité des mines; dans un tel cas, il ne serait pas satisfait à l'article 3c, imposant l'établissement des prix au niveau les plus bas.

La flexibilité qu'impose l'article 3c ne peut avoir pour effet que de faire varier la recette en fonction des variations du coût de référence, tandis que celle permise par l'article 61 peut faciliter, soit l'adaptation de la production à des variations de la demande, soit la conservation de la capacité de production nécessaire, malgré une pression temporairement accrue des produits de substitution ou des charbons importés. Ces flexibilités ne peuvent entraîner ni une mobilité de l'éventail des prix qui ne serait pas justifiée par une modification dans la structure du marché, ni aucune des pratiques commerciales interdites ou limitées par le chapitre V du Traité.

Si l'article 3c impose implicitement une flexibilité des prix, nécessaire à l'adaptation des recettes et des coûts des producteurs de la communauté, il interdit toute souplesse des barèmes de prix

permettant des variations temporaires ou locales des cotisations de certaines sortes, sans ajustement correspondant et justifié de la recette moyenne. En effet, l'article 3c impose l'établissement des prix les plus bas, mais dans des conditions telles qu'ils n'entraînent aucun relèvement corrélatif des prix pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions ni de l'ensemble des prix dans une autre période. La première de ces restrictions n'interdit pas seulement la discrimination dans les transactions relatives à une même sorte de produit, mais aussi la sous-cotation temporaire de toutes les ventes d'une sorte, compensée par la hausse — même non discriminatoire — d'une autre sorte, non justifiée par une modification de la structure du marché; toutefois, cette interdiction ne vise pas une adaptation des prix de certaines sortes, exigée par un accroissement ou une réduction de leur demande ou de leur offre sur le marché. La deuxième de ces dispositions interdit toute réduction temporaire et arbitraire de la recette moyenne qui rendrait nécessaire un relèvement compensatoire des prix dans une autre période; elle paraît ainsi en contradiction avec l'article 61, qui prévoit implicitement une flexibilité limitée et compensée des prix et des recettes; cette interdiction ne peut viser que les pratiques tendant à assurer à certaines entreprises une position de monopole, par une réduction momentanée de recette non imposée aux autres entreprises par l'état du marché; elle ne peut s'opposer à l'application par la Haute Autorité des mesures prévues par le Traité, permettant à toutes les entreprises de mieux s'adapter aux variations conjoncturelles du marché, ni à l'établissement de primes d'été justifiées par des fluctuations saisonnières de l'écoulement.

Conservation des ressources naturelles.

L'évolution probable des besoins et de la production peut justifier le maintien en activité temporaire de capacités marginales de production, ou la conservation de certaines ressources naturelles à coût d'exploitation temporairement et relativement élevés, mais pouvant ultérieurement devenir nécessaires ou compétitives.

Ces mesures conservatoires ne seront applicables dans la Communauté que si les entreprises, nécessaires pour assurer ces besoins marginaux ou la conservation de ces ressources, peuvent équilibrer leurs résultats d'exploitation, compte tenu d'une éventuelle flexibilité conjoncturelle de leurs recettes. Afin d'éviter la fixation des prix au niveau trop élevé des coûts de production de ces entreprises, diverses mesures de compensation sont prévues par le Traité, elles devront varier suivant la nature, la localisation, l'importance, le degré d'intégration et le régime de propriété des entreprises

intéressées; il importe surtout de distinguer entre les mesures à prendre à l'intérieur d'un bassin et celles devant intéresser plusieurs bassins situés dans des états différents.

a) la compensation à l'intérieur du bassin, telle qu'elle est prévue à l'article 62, ne peut être imposée par la Haute Autorité, mais uniquement autorisée par elle; elle ne peut donc qu'être volontairement acceptée par toutes les entreprises d'un bassin, ce qui n'est guère concevable que dans des entreprises nationalisées pratiquant une compensation entre groupes ayant une certaine autonomie de gestion; une intervention autoritaire de l'Etat, imposant une compensation entre entreprises privées, paraît en effet contraire à l'article 4c, interdisant aux Etats membres d'imposer des charges spéciales, sous quelque forme que ce soit, à des entreprises placées sous la juridiction de la Haute Autorité.

b) la compensation entre des entreprises situées dans des bassins et des états différents, peut être autorisée après avis du Conseil; elle ne peut également être que volontaire, bien que la conservation de certains bassins marginaux, indispensables à la sécurité d'approvisionnement de toute la Communauté, puisse la rendre nécessaire, malgré l'opposition de certaines entreprises.

c) les compensations instituées en application de l'art. 53; alors que les précédentes ne sont possibles que dans l'industrie charbonnière, celles prévues par l'art. 53 sont applicables dans toutes les entreprises de la Communauté. Les mécanismes financiers prévus peuvent être, soit volontaires, soit institués et imposés par la Haute Autorité sur avis conforme et unanime du Conseil; ils peuvent être alimentés soit par un prélèvement effectué sur les recettes des entreprises de même nature que celles pouvant en bénéficier, soit par une contribution frappant des entreprises appartenant à un autre secteur industriel auquel le Traité est applicable.

Les dispositions des deux art. 53 et 62 permettent donc à la Haute Autorité d'imposer un mécanisme financier de compensation entre entreprises, lorsque celle-ci est jugée nécessaire pour concilier l'établissement des prix les plus bas avec la conservation de certaines ressources naturelles ou de mines marginales à coûts d'exploitation élevés.

Toutefois, les conditions préalablement imposées par le Traité à l'instauration de mécanismes obligatoires limiteront fortement leur intervention et une modification des art. 53 et 62 paraît s'imposer pour réaliser les objectifs ci-dessus. Cette modification devrait prévoir la possibilité, pour la Haute Autorité d'imposer après avis conforme du Conseil donné à la majorité des 2/3 — une

compensation entre diverses entreprises de la communauté, lorsqu'une telle mesure est nécessaire pour réaliser les objectifs fondamentaux du Traité; de même le Gouvernement d'un Etat membre devrait pouvoir imposer une telle compensation entre les mines d'un même bassin bénéficiant d'un même barème, lorsqu'il juge qu'une telle mesure est nécessaire pour la conservation d'entreprises marginales dont l'activité, bien que non indispensable à l'ensemble de la Communauté, est toutefois reconnue nécessaire pour éviter — dans cet Etat — « des troubles fondamentaux et persistants ».

La structure de la production charbonnière et de ses coûts rendra fréquemment nécessaire l'application des mécanismes de compensation prévus au Traité; la grande dispersion des résultats d'exploitation imposerait en effet un niveau trop élevé des prix, si ceux-ci devaient constamment équilibrer les coûts totaux de production des unités marginales dont la conservation est jugée nécessaire.

Lorsque les mécanismes de compensation entre entreprises sont volontaires et compatibles avec les dispositions de l'art. 65 du Traité, leur existence n'est pas en opposition avec les dispositions fondamentales du Traité, particulièrement avec celles de l'art. 4, et ne peut compromettre ni le bon fonctionnement du marché commun, ni la répartition la plus rationnelle de la production. Lorsqu'ils sont imposés aux entreprises par la Haute Autorité, ils sont en principe en opposition avec l'art. 4 b), puisqu'ils établissent une discrimination entre producteurs; ils sont en outre contraires à l'art. 4 c) lorsqu'ils sont imposés par les Etats membres, ce qui est cependant prévu au dernier alinéa de l'art. 53.

En fait, les interdictions formulées à l'art. 4 ne peuvent viser que les mesures incompatibles avec le fonctionnement correct d'un marché commun et non celles prévues explicitement au Traité. Celui-ci permet à la Haute Autorité de prendre diverses mesures discriminatoires pour atteindre les objectifs du Traité, notamment l'établissement des prix les plus bas, dans les conditions satisfaisant aux dispositions de l'art. 3 (c et d); l'interdiction pour les Etats membres d'imposer des charges spéciales ou d'accorder certaines aides peut également être implicitement levée lorsque le Comité consultatif et le Conseil ont estimé que certains mécanismes de compensation, nécessitant de telles mesures, ne sont pas contraires à l'application du Traité, mais favorisent au contraire la réalisation de ses objectifs fondamentaux.

L'un de ces objectifs est incontestablement l'établissement des prix les plus bas, ce qui — en vertu des art. 3 c et 62 — impose des mesures de compensation lorsqu'il ne peut entièrement être

tenu compte du coût de production marginal nécessaire. Il est donc conforme au Traité d'établir et d'imposer les prélèvements nécessaires au fonctionnement des mécanismes de compensation; pour être équitables et conformes à l'esprit du Traité, les conditions de ces prélèvements doivent être adaptées à l'importance et à l'extension des compensations prévues.

Lorsque le mécanisme de compensation n'intéresse que les entreprises d'un même bassin soumises à un même barème, une contribution peut équitablement être demandée aux mines de ce bassin les plus favorisées par leurs conditions de gisement et d'exploitation; d'après l'art. 3 c, une compensation se justifie à l'intérieur d'un bassin, lorsque le barème des prix tient compte, soit du coût moyen du bassin, soit d'un coût intermédiaire entre ce coût moyen et le coût marginal le plus élevé; dans l'une ou l'autre de ces deux éventualités, la marge bénéficiaire assurée aux mines les plus favorisées est supérieure à celle qu'elles obtiendraient s'il n'était pas tenu compte des unités marginales jugées nécessaires. Il est donc équitable d'établir un prélèvement de compensation sur les recettes des mines soumises à la fois à un même barème et aux mêmes fluctuations conjoncturelles du marché, puisque c'est de l'amplitude de ces dernières que dépend l'importance des productions marginales, dont il est tenu compte pour l'établissement du barème commun.

L'importance de ce prélèvement ne peut toutefois excéder le supplément de marge bénéficiaire ainsi assurée à une classe de producteurs, par la nécessité de la conservation des capacités marginales d'extraction; elle doit aussi tenir compte des réductions de production que doit s'imposer — en cas de pléthore — toute la classe de ces producteurs pour permettre le maintien en activité de capacité marginales temporairement excédentaires. Lorsque le prélèvement ainsi limité est insuffisant, la contribution complémentaire nécessaire doit être demandée aux entreprises consommatrices qui bénéficient le plus largement de la sécurité d'approvisionnement assurée par la conservation des unités marginales. Dans le fonctionnement et l'alimentation des mécanismes de compensation, il importe de tenir compte de ce que la conservation de ces unités marginales est exclusivement nécessitée par le souci de garantir la régularité d'approvisionnement des utilisateurs soumis aux plus grandes variations conjoncturelles d'activité et ne bénéficie aucunement aux autres producteurs, qu'avantagerait au contraire une réduction de l'offre en période de pénuries; une compensation entre mines ne se justifie donc que lorsqu'un surcroît de prix, correspondant au montant du prélèvement, peut être demandé à tous les secteurs

d'utilisation, sans compromettre l'activité de certains d'entre eux.

Lorsqu'une compensation intéresse plusieurs bassins dont les entreprises sont soumises à des barèmes et à des fluctuations conjoncturelles différents, un prélèvement sur les recettes des mines ne se justifie que lorsque les entreprises des bassins les plus favorisés bénéficient, dans l'établissement de leurs prix, de la conservation des capacités marginales nécessaires dans les autres bassins; dans la négative, le mécanisme de compensation ne peut équitablement être alimenté que par une contribution des industries consommatrices auxquelles ces capacités marginales sont nécessaires.

La naturalisation des charbons importés.

Pour ne pas entraver l'établissement des prix au niveau le plus bas, la conservation des unités marginales et des ressources naturelles nécessaires imposera donc la création de mécanismes financiers, dont la charge sera — directement ou indirectement — supportée par les utilisateurs de charbon de la Communauté, et exigera des mesures en opposition apparente avec certaines dispositions de l'art. 4 du Traité. La prétention de la Haute Autorité de baser sur une interprétation extensive et abusive de cet article une inconditionnelle liberté de circulation — à l'intérieur de la Communauté — des charbons importés dans l'un des Etats membres, n'en paraît que plus inconcevable et moins admissible, car cette mesure ne pourrait que nuire à la réalisation de certains objectifs fondamentaux du Traité et compromettre les efforts tentés, aussi bien par la Haute Autorité que par les Etats membres, en vue d'assurer la régularité d'approvisionnement du marché.

Dans son troisième rapport général sur l'activité de la Communauté (p. 130), la Haute Autorité définit comme suit sa politique à l'égard des importations :

« En ce qui concerne les importations, le principe posé par le Traité est que la Communauté » n'est pas autarcique et ne doit pas recourir à des » protections injustifiées contre les importations » de pays tiers. En outre, les articles fondamentaux du Traité font application des règles de » libre circulation à l'intérieur de la Communauté, » *non pas à la production mais aux produits*. Ils » n'établissent donc pas de différence entre les » produits originaires de la Communauté et ceux » qui sont importés en provenance de pays tiers. » Ces principes sont toutefois à combiner avec ce » lui de l'article 71 suivant lequel les Etats mem- » bres conservent leur souveraineté en matière de » politique commerciale, sous réserve des limita- » tions expressément prévues par le Traité. La » conciliation est à chercher dans l'application des

» mesures de concours mutuel prévues par l'article 71 qui, sans que des contrôles soient nécessaires aux frontières entre les pays de la Communauté, permettent de sauvegarder, dans les limites prévues par le Traité, la liberté d'action des États membres ».

Cette thèse est également reprise dans le mémorandum de la Haute Autorité sur la politique charbonnière de la Communauté et c'est en se basant sur une telle interprétation de l'art. 4 que la Haute Autorité a invité tous les États membres à supprimer toute entrave à la libre circulation des produits charbonniers et sidérurgiques importés régulièrement dans un pays quelconque de la Communauté.

Une telle prétention ne peut cependant être fondée sur l'article 4 a) et est en outre en opposition formelle avec certaines dispositions du Traité relatives à la politique commerciale des États membres.

L'objectif fondamental du Traité, conforme aux intentions de ses promoteurs, est d'établir — entre tous les États membres — une Communauté de production, assurant la répartition la plus rationnelle de la *production*, supprimant toute discrimination basée sur la nationalité des *producteurs* ou des utilisateurs et assurant à ces derniers — placés dans des conditions comparables — un égal accès aux sources de production. La réalisation d'une telle Communauté imposait des interdictions fondamentales, faisant l'objet de l'article 4, comportant notamment celle de toute restriction — directe ou indirecte — à la circulation des productions à l'intérieur de la Communauté.

Indispensable à l'établissement d'un marché commun lorsqu'elle s'applique aux produits de la Communauté, la libre circulation n'est nullement nécessaire à l'égard des produits des pays tiers, même après leur « naturalisation » dans un des États membres où ils auraient été régulièrement importés. La prétention de la Haute Autorité n'est donc pas fondée sur la nécessité d'écarter une mesure incompatible avec le marché commun, mais uniquement sur une interprétation trop littérale de l'article 4 a), imposant la libre circulation des « produits » et non des « productions ». Une telle interprétation est contestable car en divers articles du Traité, il n'est pas fait de distinction d'une part entre la production et les produits, d'autre part entre les ressources de la Communauté et les produits.

Dans l'article 49, il est dit que la Haute Autorité établit des prélèvements sur la production, tandis que l'article 50 prévoit que ces prélèvements sont assis sur les différents produits. Dans l'article 59, il est question, tantôt de la répartition des ressources de la Communauté, tantôt de la répartition des produits correspondants (4^{me} alinéa

du chiffre 3). Il semble donc plutôt que lorsque le Traité parle de produits, sans préciser leur origine, il vise le charbon et l'acier produits dans la Communauté et que ce terme employé dans l'article 4 a), ne s'étend pas aux produits importés.

La naturalisation totale des charbons importés mettrait d'ailleurs obstacle à l'application du Traité et serait contraire à ses dispositions fondamentales, car il créerait deux classes de charbon :

1) celle des charbons importés bénéficiant de tous les avantages du marché commun, sans supporter aucune charge de prélèvement, aucune contrainte dans la fixation des prix et aucune restriction dans sa répartition en cas de pénurie; de plus, — en dehors des mesures restrictives et momentanées prévues par le Traité — cette source d'approvisionnement est laissée à la discrétion des États membres, individuellement maîtres de leur politique commerciale;

2) celle des charbons extraits dans la Communauté, qui serait seule soumise à l'obligation d'un barème, à divers prélèvements de péréquation ou de compensation, à des restrictions de production ou de consommation, dans le but de réaliser effectivement une Communauté de production; le contrôle de cette classe a été enlevé aux États membres et confié à la Haute Autorité en vue de réaliser une politique commune de production et de répartition.

Assurer à ces deux classes de charbons les mêmes avantages de marché constituerait une discrimination et une distorsion contraires au Traité, d'autant plus que leur assimilation totale s'opposerait même, en vertu de l'art. 4, à l'établissement, par certains États, d'une taxe compensant l'incidence du prélèvement fonctionnel sur les produits de la Communauté.

La naturalisation des charbons importés est en complète contradiction avec l'article 59 du Traité, qui ne prévoit de répartition que pour les ressources de la Communauté, ce qui n'est réalisable que si une distinction reste constamment faite entre les charbons importés et ceux produits dans la Communauté.

En tentant d'imposer une totale liberté de circulation des produits importés, la Haute Autorité reconnaît qu'une telle mesure peut conduire à des perturbations et à des conflits d'intérêts entre les États membres; c'est pourquoi elle admet que — conformément à l'art. 71 — il y soit remédié par le recours au concours mutuel entre les États membres. Ce que la Haute Autorité proscrit, ce sont les mesures unilatérales prises par un État membre; ce qu'elle préconise, si la nécessité le justifie, ce sont des mesures prises conjointement par plusieurs États. En admettant ces dernières, la Haute Autorité reconnaît implicitement que les interdictions formulées à l'article 4 ne visent pas

les produits importés, car les dispositions de cet article sont formelles et absolues; elles visent aussi bien la Haute Autorité que les Etats membres et n'autorisent que les exceptions explicitement prévues au Traité ou à la Convention.

Le concours mutuel, prévu à l'art. 71, ne peut en effet remédier aux inconvénients ci-dessus que :

- par des restrictions apportées à la circulation des produits importés, soit aux frontières intérieures de la Communauté, soit à l'intérieur même du pays où ces produits ont été introduits et naturalisés; si les produits importés étaient assimilables à ceux de la Communauté, de telles restrictions seraient en opposition avec l'article 4;
- par une taxation établie à une frontière intérieure de la Communauté, ce qui serait également en opposition avec l'art. 4, si celui-ci vise autant les produits importés que ceux de la Communauté.

La possibilité d'un concours mutuel des Etats membres, pour pallier les inconvénients résultant d'une libre circulation des produits importés, montre donc bien que l'art. 4 n'établit pas une assimilation complète et fondamentale entre les produits importés et ceux de la Communauté. La libre circulation des premiers n'est pas un droit ou une obligation résultant du Traité, mais peut devenir la conséquence normale du fonctionnement correct du marché commun et d'une harmonisation complète des régimes douaniers et des politiques économiques des Etats membres.

Les mesures restrictives, prévues par le Traité et applicables à l'intervention de la Haute Autorité, peuvent éviter ou atténuer les inconvénients des importations en certains états conjoncturels affectant l'ensemble de la Communauté; les différences profondes existant entre les divers états producteurs, sous le rapport des conditions de gisement et d'exploitation, auront pour conséquence de localiser dans certains d'entre eux les premiers effets d'une variation de la conjoncture et de les rendre difficilement supportables, avant qu'ils n'affectent l'ensemble de la Communauté dans une mesure suffisante pour justifier les mesures générales de protection prévues au Traité; de même certains Etats consommateurs, dont l'approvisionnement normal comporte une part prépondérante de charbons importés, verraient leur approvisionnement compromis par une libre circulation de ces charbons, lorsque la demande s'accroît dans les Etats voisins. Il est donc nécessaire que les Etats membres, plus fortement ou plus prématurément affectés par les variations du marché, disposent de moyens particuliers d'intervention dans la circulation des produits importés à l'intérieur de la Communauté.

B. — Les Charbonnages belges dans la période définitive.

Les mesures de sauvegarde et d'adaptation, prévues dans la convention sur les dispositions transitoires, permettront à notre industrie charbonnière de réaliser les programmes de rééquipement prévus et d'effectuer ainsi une certaine compression de son coût moyen de production; celle-ci sera toutefois insuffisante pour réaliser l'adaptation au marché commun et devra encore être accrue par l'élimination des producteurs dont le gisement économiquement exploitable est presque épuisé et dont les coûts de production sont insuffisamment compressibles, ainsi que par l'application étendue des mesures de rationalisation négative, préparée par l'aménagement du mécanisme de péréquation et imposée par une réduction supplémentaire des prix de vente.

La réduction des prix des charbons industriels n'est pas seulement utile au maintien de la compétitivité de nos industries utilisatrices, mais est surtout nécessaire pour provoquer — par une pression continue et progressive sur les coûts de production — l'assainissement de la production charbonnière et l'élimination des producteurs infra-marginaux; il doit en résulter un abaissement correspondant du prix de revient moyen et une atténuation de la dispersion des résultats d'exploitation, permettant le maintien — en toute conjoncture — d'une capacité suffisante de production indigène. L'ampleur de la diminution des prix et des recettes ne peut donc être affectée par une amélioration momentanée de la conjoncture, mais doit uniquement dépendre de l'importance des réformes structurelles nécessaires à l'intégration de notre industrie charbonnière dans le marché commun et des tendances permanentes de ce marché.

A l'expiration de la période normale de transition, ou des deux années d'isolement qui peuvent la prolonger, nos charbonnages devront s'adapter, en toutes les conjonctures et sans autre protection nationale qu'une subvention conditionnelle applicable à un tonnage limité, aux conditions d'un marché commun pleinement concurrentiel. La possibilité du maintien d'une capacité d'extraction indigène suffisante dépendra alors de l'importance des réductions des coûts qui auront été et pourront encore être effectuées, des mesures de régulation du marché charbonnier qui seront prises par la Haute Autorité dans les divers états de la conjoncture, de l'élasticité qui pourra être donnée à la production des charbons les plus affectés par les variations conjoncturelles de la consommation et des mesures qui pourront être prises en vue du soutien des mines marginales qui seront jugées nécessaires à l'approvisionnement régulier du marché

ou à une judicieuse répartition géographique des centres de production charbonnière.

Lorsque l'abandon de certaines capacités de production trop onéreuses aura pour conséquence la perte irrémédiable de gisements de qualité, susceptibles de devenir ultérieurement nécessaires ou utiles à l'approvisionnement régulier de la Communauté, il ne devra être consenti qu'avec beaucoup de prudence, particulièrement lorsque la perte de telles capacités ne pourra être compensée par des accroissements de la production belge et compromettra la conservation d'une capacité suffisante d'extraction indigène.

L'importance et le choix des abandons nécessaires ne dépendront pas seulement de l'évolution relative de nos coûts de production et de ceux des autres bassins de la Communauté, mais aussi de l'application de certaines dispositions du Traité et de la politique charbonnière qui sera suivie par la Haute Autorité, dans le cadre de ce dernier.

La politique charbonnière de la Haute Autorité.

Cette politique dépendra principalement :

1. — de l'évolution des besoins en charbon de la Communauté;
2. — des moyens de les satisfaire;
3. — des possibilités nouvelles d'adaptation de l'offre aux besoins, permises par l'établissement d'un marché commun régi par une autorité commune.

I. — Les besoins en charbon.

Les besoins en charbons de la Communauté sont fonctions de ses besoins en énergie et de ceux des industries où le charbon et ses dérivés sont utilisés comme réducteur ou matière première à transformer (sidérurgie et carbochimie); accessoirement il convient de considérer séparément certaines sortes de charbons réservées à la petite consommation domestique.

Lorsqu'il est utilisé comme source d'énergie, le charbon est plus fortement concurrencé par les produits de substitution, tels que le pétrole, le gaz naturel, l'énergie hydraulique ou atomique; son utilisation peut être rendue indépendante de sa teneur en matières volatiles, de sa propreté, de sa qualité et de son calibre; il existe une liaison plus étroite entre la variation de ses prix et celle de sa consommation spécifique ou absolue; par contre, les variations conjoncturelles de sa consommation sont de moindre amplitude et se manifestent moins soudainement.

Lorsqu'il est utilisé comme réducteur en sidérurgie, le charbon doit encore — dans l'état actuel de la fabrication de la fonte — être employé sous forme de coke, ayant des propriétés nettement spécifiées et de plus en plus rigoureusement exigées,

sous le rapport de la pureté, du calibre, de la réactivité et de la résistance à l'écrasement; dans l'état actuel de la technique sidérurgique, il n'est pratiquement pas menacé par des produits de substitution, mais sa consommation subit de fortes et brusques variations conjoncturelles dont l'amplitude n'est pratiquement pas affectée par une variation des prix, tant à la hausse qu'à la baisse.

Certaines sortes de charbons maigres ou anthraciteux sont encore utilisées dans des appareils de chauffage ne se prêtant pas à la combustion d'autres types de combustibles; elles ne sont pas pratiquement menacées par la concurrence des produits de substitution et sont en état permanent de pénurie. Lorsque la proportion de classés est prépondérante dans la constitution de la recette par tonne, leurs producteurs ne peuvent être assimilés à ceux des autres catégories lors d'un examen d'une politique charbonnière conduisant à une adaptation des prix ou de l'extraction aux variations de la consommation et à la concurrence d'autres sources d'énergie.

L'importance des producteurs de charbons à usages domestique prédominants est assez grande dans les bassins belges, mais relativement faible dans la Communauté et influence peu la politique charbonnière de la Haute Autorité; par contre cette politique devra être très différente lorsqu'elle devra être appliquée aux marchés et aux producteurs des deux groupes de produits suivants :

- a) ceux utilisables comme source d'énergie;
- b) ceux ayant des utilisations chimiques (sidérurgie et carbochimie).

a) Source d'énergie.

L'évolution des besoins d'énergie de la Communauté est la résultante de deux mouvements : celui de la tendance permanente de ces besoins et celui des variations conjoncturelles de ceux-ci.

L'un des objectifs fondamentaux du Traité instituant la C.E.C.A. étant de promouvoir l'expansion de l'économie de cette Communauté, la politique de la Haute Autorité doit donc avoir pour but d'accentuer encore l'accroissement de la consommation d'énergie constaté depuis de nombreuses années dans tous les secteurs énergétiques de chacun des pays membres.

L'expansion de la consommation d'énergie se manifeste principalement dans le secteur de la production d'électricité, forme qui se prête le mieux à la distribution comme à l'utilisation de l'énergie et qui tend de plus en plus à se substituer aux formes d'énergie autres que celles fournies par les produits blancs du pétrole. On constate un accroissement constant et rapide de la consommation d'énergie électrique dans tous les pays industrialisés au cours des dernières années et on

peut admettre que l'accroissement probable au cours des prochaines années sera d'environ 5 % par an dans l'ensemble de la Communauté. Une expansion comparable de la consommation d'autres formes d'énergie est à prévoir, à l'exclusion toutefois de la consommation directe du charbon, cette dernière devant au contraire décroître notablement par suite de l'électrification des chemins de fer et de l'extension de l'utilisation du mazout dans les installations de chauffage de grande ou de moyenne importance.

Les variations conjoncturelles des besoins d'énergie sont peu importantes, par rapport au montant total des besoins; leur amplitude reste constamment inférieure à celle de l'accroissement constant de ces besoins et ne renverse donc pas le sens de l'évolution croissante de ceux-ci.

Pour satisfaire cette demande croissante de toutes les formes d'énergie, la Communauté peut recourir à diverses sources d'énergie primaire, dont la nature dépendra principalement des modes de production, de distribution et d'utilisation des formes finales de l'énergie consommée; sous ce rapport une distinction doit être faite entre l'énergie électrique et les autres formes d'énergie.

1. — *Energie électrique.*

En dehors des centrales hydrauliques, pour lesquelles il n'existe plus guère — dans la Communauté — de possibilités notables d'expansion, l'énergie électrique est principalement produite dans des centrales thermiques. Dans ce secteur on constate à la fois une expansion constante et importante de la production et la concentration de celle-ci dans des centrales de grandes puissances, utilisant des unités de capacités croissantes; la plupart de ces centrales sont indépendantes des industries consommatrices; le choix des produits primaires qu'elles consomment ne dépend plus que de leur valeur économique, laquelle ne résulte plus que de leur pouvoir calorifique utile et des avantages économiques qu'ils présentent sous le rapport du transport, de la manutention, des facilités de stockage, de l'importance et de la nature des résidus provenant de leur combustion.

Pendant les vingt dernières années, le développement considérable de la production d'énergie a pu être réalisé sans nécessiter un accroissement notable de la consommation totale de charbon des centrales, grâce à une réduction considérable de la consommation spécifique par kWh utile, due aux perfectionnements techniques de tous les appareils d'utilisation et à la concentration des installations. Cette réduction de consommation et l'utilisation de quantités croissantes de produits secondaires de plus en plus cendreaux, également rendu possible par les perfectionnements techniques, ont en outre

permis une réduction importante des coûts de l'énergie produite, malgré l'augmentation des coûts d'extraction et des prix des charbons marchands.

Dans l'approvisionnement des centrales thermiques de grandes puissances, le charbon ne peut actuellement être fortement concurrencé par les produits pétroliers, autres que des résidus de raffinage, qui ne sont disponibles qu'en quantités réduites dans la Communauté; les autres produits pétroliers ne sont économiquement utilisables que dans de petites unités d'appoint ou de secours. Au cours des récentes et des toutes prochaines années, les programmes de développement de la production d'énergie électrique n'ont pu et ne pourront qu'être principalement basés sur le recours au charbon comme source primaire d'énergie.

En France notamment, le programme d'extension de la production d'énergie électrique — jusqu'à ce jour réalisé en grande partie grâce au développement des centrales hydroélectriques — nécessite un renversement de cette tendance et fait prévoir principalement la création et l'extension de centrales thermiques, particulièrement de centrales minières utilisant les bas-produits de l'extraction.

En Grande-Bretagne, les accroissements de consommation sont tels que la puissance installée, qui était de 16 855 00 kW au début de 1954, devra être portée à 25 465 000 kW en 1960; cet accroissement de plus de 50 % doit principalement être réalisé par la création de nouvelles centrales implantées à proximité des centres charbonniers, le transport de l'énergie vers des centres de consommation, même éloignés, ayant été jugé plus économique que celui du charbon.

En Allemagne occidentale, la consommation totale des centrales électriques était en 1950 de 46 011 millions de kW, en 1951 de 53 851 millions de kW, en 1952 de 58 722 millions de kW et l'accroissement annuel présumé au cours des prochaines années dépassera encore les pourcentages enregistrés au cours de ces dernières années. Le développement de la consommation a nécessité la création de nouvelles centrales de distribution dont la plupart sont alimentées soit par du charbon (54 % des accroissements de 1946 à 1952), soit par du lignite (30 % des mêmes accroissements).

En Belgique, où l'accroissement de la consommation domestique paraît actuellement freiné par les prix élevés de l'énergie distribuée, l'augmentation de la consommation et la nécessité de mettre hors service plusieurs centrales vétustes à consommation spécifique élevée en charbons marchands, rendent également nécessaire la réalisation

d'un important programme d'extension et de création de centrales thermiques, presque entièrement alimentées en charbons pulvérulents à teneurs en cendres assez élevées.

On constate donc que dans la plupart des pays de la Communauté, l'accroissement de la production d'énergie électrique réalisé au cours des prochaines années doit avoir pour conséquence un accroissement de la consommation de charbon qui sera supérieur aux réductions de sa consommation dans les autres secteurs d'utilisation énergétique; cet accroissement sera d'autant plus important que la consommation spécifique atteindra rapidement un niveau sous lequel toute économie nouvelle ne pourrait plus être obtenue qu'au prix de pertes de distribution et d'investissement qui ne seraient rentables que si les prix du charbon consommé subissaient des hausses importantes.

La difficulté croissante de la réalisation de nouvelles économies de coût, par réduction de la consommation spécifique, aurait ainsi pour conséquence un accroissement du prix de l'énergie consommée, susceptible d'entraver le développement de la production d'énergie électrique, si le charbon restait la seule source primaire utilisable et si son coût d'extraction ne pouvait être réduit dans une large mesure.

Toutefois, il est déjà possible, dans l'estimation des besoins en charbon, de tenir compte de l'utilisation de l'énergie thermo-nucléaire dans la génération de l'électricité; l'intervention de cette forme nouvelle d'énergie dans la production massive d'électricité est déjà techniquement réalisable et elle deviendra bientôt économiquement compétitive dans les régions où les prix du charbon, utilisé comme source d'énergie, sont actuellement les plus élevés. L'énergie nucléaire constituera prochainement une source primaire en pleine expansion fournissant une énergie électrique dont le prix ira rapidement en décroissant, à mesure que les progrès techniques réalisés dans son utilisation et son rendement auront réduit à la fois l'importance des investissements nécessaires et le coût du combustible nucléaire consommé par kWh utile. L'influence de cette source d'énergie sur les utilisations énergétiques du charbon sera d'autant plus grande que ce dernier ne bénéficie à son égard d'aucune protection géographique, le coût de transport des combustibles fissiles étant relativement infime en regard de celui des charbons et des autres produits de substitution importables dans la Communauté.

2. — *Autres formes d'énergie.*

Exception faite des sortes de charbons qui sont actuellement les seules utilisables dans certains appareils de petite consommation domestique, c'est dans tous les secteurs d'utilisation autres que

la génération d'énergie électrique que la part d'intervention directe du charbon dans la couverture des besoins marque le plus nettement une tendance à la régression; cette régression détermine la stagnation de la consommation totale de charbon, malgré l'accroissement constant des besoins d'énergie et le recours à des quantités croissantes de charbon, comme source primaire dans la production d'électricité.

Dans tous les secteurs d'utilisation, tels que le chauffage industriel ou domestique de grande consommation, l'alimentation de générateurs fixes ou mobiles de vapeur, la production de gaz pour fours de réchauffage, de fusion ou de réduction, le charbon est actuellement très menacé par les produits de substitution se prêtant mieux à l'alimentation des générateurs mobiles d'énergie et à celle d'installations fixes de moyenne importance, destinées au chauffage ou à la production de force motrice. C'est dans cette substitution que réside la cause principale et durable de la régression continue du taux d'intervention du charbon dans l'ensemble des sources d'énergie; cette régression est due d'une part à la consommation croissante des produits blancs du pétrole (essences et kérosène), qui ne peuvent pratiquement être concurrencés par le charbon et d'autre part au remplacement du charbon et de ses dérivés par le gaz naturel et surtout par les sous-produits de raffinage du pétrole brut (gaz et fuel-oil). La rapidité et l'importance de ce remplacement résultent plus de la commodité d'emploi des produits de substitution que de la modicité relative de leur coût en calories utiles, cette dernière n'étant déterminante que dans des installations industrielles à grande consommation où les dérivés du pétrole se substituent principalement au charbon alimentant des gazogènes.

Dans la mesure où elle compromet la conservation des moyens de production du charbon nécessaire à l'approvisionnement sûr et régulier de la Communauté, l'extension de la consommation des sous-produits de raffinage des pétroles importés devrait être limitée par des mesures de taxation, réduisant l'intérêt économique de la substitution, et en rendant de conduite plus aisée les appareils de chauffage au charbon.

L'actuelle surabondance des sous-produits de raffinage risque en effet de provoquer la fermeture prématurée de certaines mines et d'accroître les prix de vente des sortes de charbons encore indispensables, en compromettant l'écoulement de certaines sortes vendues à des prix élevés, nécessaires à l'équilibre des recettes de la plupart des mines. La concurrence de certains produits de substitution n'affecte pas seulement le volume total de l'écoulement des mines, ce qui pourrait n'avoir pour conséquence que la fermeture de celles les moins

rentables et concourir ainsi à la réduction des coûts moyens des divers bassins, mais elle réduit notablement la recette moyenne de toutes les entreprises en diminuant la demande et par suite les prix des sortes assurant les recettes unitaires les plus élevées.

Une telle concurrence ne pourrait être tolérée que si elle présentait des avantages économiques certains et durables, or la disposition régulière et économique de ces sous-produits de substitution ne risque pas seulement d'être compromise par des perturbations affectant la production et le transport des produits pétroliers, mais aussi par l'évolution normale du marché de ces produits. La production de pétrole brut, favorisée par les améliorations techniques apportées aux moyens de détection, d'accession et d'exploitation des gisements, est actuellement anormalement accrue par la localisation de ses principaux gisements dans des régions économiquement peu développées, où il constitue une unique source de revenu que l'on ne désire pas ménager mais au contraire accroître même aux dépens d'une sursaturation du marché. Cette situation pourrait être rapidement modifiée par un accroissement correspondant de la consommation des produits blancs rendant nécessaire l'extension de procédés de raffinage (reforming et cracking) — actuellement peu rentables par suite de la surabondance relative des produits bruts — provoquant ainsi une réduction des pourcentages des sous-produits de substitution du charbon et de ses dérivés.

La précarité de l'approvisionnement de la Communauté en ces sous-produits de substitution justifie donc des mesures de restrictions de leur emploi et ne permet pas d'envisager — sans risque de compromettre l'approvisionnement ultérieur du marché — une réduction notable de l'extraction des charbons auxquels ils pourraient se substituer. On évitera ainsi une régression excessive et trop rapide de la consommation des charbons classés à usages industriels et domestiques, dont les premiers subiront encore la concurrence inéluctable de l'extension de la consommation d'énergie électrique fournie par les grandes centrales de distribution.

Sous toutes ses formes d'utilisation, on constate donc une évolution croissante des besoins en énergie; lorsque les limites techniques et économiques de la réduction de toutes les consommations spécifiques auront été atteintes, le taux actuel de cet accroissement, nécessaire à la réalisation des objectifs du Traité, ne pourra toutefois être maintenu que si la Communauté peut disposer de sources primaires d'énergie dont la production est en expansion, obtenables à des prix concurrentiels à l'égard des pays tiers.

Dans tous les secteurs où il peut être utilisé comme source primaire d'énergie, le charbon est menacé par la concurrence, immédiate ou prochaine, de produits de substitution satisfaisant — temporairement au durablement — à ces deux exigences. Dans la génération d'électricité, on doit déjà tenir compte de la concurrence de l'énergie thermo-nucléaire, dont l'expansion sera d'autant plus rapide que les prix des charbons utilisés dans ce secteur seront plus élevés; dès à présent on peut prévoir une utilisation massive de cette forme d'énergie, à des coûts décroissants, dans un terme d'environ dix années, ce qui exclut déjà — dans toute la Communauté — la possibilité de la création de moyens supplémentaires de production de charbon n'ayant aucune utilisation exclusive prépondérante. Dans les autres secteurs d'utilisation, le charbon est fortement et immédiatement menacé par les divers produits pétroliers, particulièrement par les produits noirs, dont les prix sont moins déterminés par leurs coûts propres de production que par la nécessité d'assurer constamment leur écoulement — de préférence sur les marchés où le charbon est le plus cher — malgré la surabondance temporaire de la production de pétrole brut, laquelle croît plus rapidement que les besoins en produits blancs.

La part d'intervention du charbon dans la couverture des besoins croissants d'énergie ira donc en diminuant; son importance dépendra surtout de la possibilité de maintenir les prix des sortes utilisables comme source indifférente d'énergie à un niveau assez bas pour limiter leur substitution par d'autres sources, dont l'expansion est réalisable sans accroissement de leurs prix.

b) *Utilisations chimiques du charbon.*

Dans ces secteurs d'utilisation, l'évolution probable de la demande est principalement la résultante de deux variations dans les besoins en acier, l'une structurelle, l'autre conjoncturelle.

1. — *Evolution structurelle.*

Cette évolution est croissante car l'expansion économique de la Communauté ne doit pas seulement avoir pour conséquence l'accroissement continu de sa production d'énergie mais aussi une notable augmentation de celle de l'acier.

La production d'acier de la Communauté a atteint environ 42 millions de tonnes en 1952; d'après les conclusions de la Commission Tinbergen, constituée par la Haute Autorité, en vue d'établir les perspectives d'expansion de la Communauté, cette production devrait pouvoir être portée à 50 millions de tonnes en 1957, ce qui implique la mise à la disposition de la Communauté d'un supplément de 15 millions de tonnes

de charbons cokéfiabiles, le supplément de production d'acier devant être principalement fourni par l'affinage d'un tonnage correspondant de fonte.

La production de fonte à réaliser en 1937 serait ainsi d'environ 44 millions de tonnes, contre 34 740 000 tonnes en 1952, ce qui correspondrait à une consommation de coke sidérurgique d'environ 43 millions de tonnes (34,033 en 1952) et à un enfournement aux cokeries de près de 95 millions de tonnes de pâte à coke.

L'accroissement des enfournements, rigoureusement imposé par celui de la production de fonte, mettra à la disposition de l'industrie carbochimique un important supplément de sous-produits non concurrençables par des produits de substitution puisque leur production est la conséquence inévitable des besoins en coke et que leurs prix restent ainsi compétitifs en toute conjoncture. En dehors de l'utilisation des sous-produits de cokéfaction, de semi-carbonisation ou de gazéification de certains produits secondaires très cendreaux, une industrie chimique rentable basée exclusivement sur le charbon ne paraît pas encore pouvoir se développer dans la plupart des bassins charbonniers de la Communauté où elle serait actuellement concurrencée par la pétrochimie, utilisant elle-même les sous-produits des usines de raffinage, dont le nombre et l'importance s'accroissent dans la plupart des pays membres.

Dans l'état actuel des besoins et du mode de production de l'acier, une industrie chimique basée sur le pétrole ne pourrait toutefois se développer aux dépens de la carbochimie, cette dernière disposant d'un tonnage croissant de sous-produits de carbonisation dont le coût pourra toujours être réduit aux dépens de celui du coke nécessaire à la sidérurgie et dont la fourniture régulière sera toujours assurée par les ressources propres de la Communauté, indépendamment des perturbations politiques ou économiques qui pourraient affecter la production ou le transport des produits pétroliers bruts.

2. — Evolution conjoncturelle.

Si l'on peut escompter un accroissement notable et constant des besoins en charbons à coke, on doit aussi adapter leur production à des variations conjoncturelles très importantes de ces besoins, ces derniers étant principalement fonction de la production de biens d'investissement, dont la demande est beaucoup plus instable que celle des biens de consommation.

Le tableau n° III donne la variation de la production d'acier — la plus étroitement liée à celle des charbons à coke — au cours de la période allant de 1929 à 1938, ce tableau fait apparaître des

TABEAU III.
PRODUCTION D'ACIER

Année	Belgique		Luxembourg		France		Allemagne et Sarre		Grande-Bretagne		Italie		U.S.A.	
	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29
1929	4.110	100	2.702	100	9.716	100	18.455	100	9.791	100	2.122	100	57.339	100
1930	3.358	81,6	2.270	84	9.444	97,1	13.474	73	7.443	76	1.743	82,2	41.353	72,1
1931	3.105	70,5	2.035	75,2	7.816	80,5	9.830	53,3	5.286	54	1.409	66,4	26.362	46
1932	2.790	67,9	1.956	72,3	5.638	58	7.233	39,2	5.346	54,6	1.396	65,8	13.900	24,2
1933	2.731	66,4	1.845	68,3	6.577	67,7	9.288	50,2	7.136	72,8	1.771	83,5	23.604	41,2
1934	2.944	71,6	1.932	71,5	6.155	63,5	13.866	75,1	8.991	91,8	1.832	86,4	26.472	46,2
1935	3.023	73,5	1.837	68	6.255	64,4	16.096	87	10.017	102,2	2.128	100,3	34.638	60,4
1936	3.168	77,1	1.981	73,2	6.686	68,8	19.208	104	11.974	122,1	2.025	95,4	48.532	84,7
1937	3.863	94	2.510	92,7	7.920	81,5	19.849	107,6	13.192	134,6	2.087	98,3	50.307	87,6
1938	2.285	55,6	1.437	53,1	6.174	63,6	23.242	126	10.561	108	2.322	109,3	28.288	49,3

variations de production très importantes, notamment au cours des années 1929 à 1932, pendant lesquelles la production allemande est réduite de plus de 70 %, celle de la Grande-Bretagne de 53 %, celle de la Belgique de 32 % et celle du monde de 60 %; des mouvements de mêmes amplitudes se manifestent entre 1933 et 1937, année où la production mondiale atteint son volume le plus important de la période d'avant-guerre et est suivie d'une nouvelle dépression dans tous les pays producteurs autres que l'Allemagne et l'Italie.

Ces mouvements sont sensiblement plus accusés que ceux de la consommation totale de charbon des mêmes pays, dont l'évolution est donnée au tableau IV.

Soumise à de fortes et fréquentes variations conjoncturelles du volume de sa production et de ses prix, l'industrie sidérurgique ne peut donc être rentable que si elle peut disposer en tous temps des approvisionnements en charbon de qualité adaptés aux variations de son activité. L'activité de l'industrie sidérurgique belge est à cet égard des plus concluantes; pendant le cycle 1929/1937 (diagramme de la figure 6), on constate des variations de tonnage très importantes et surtout une chute profonde de la valeur de la production an-

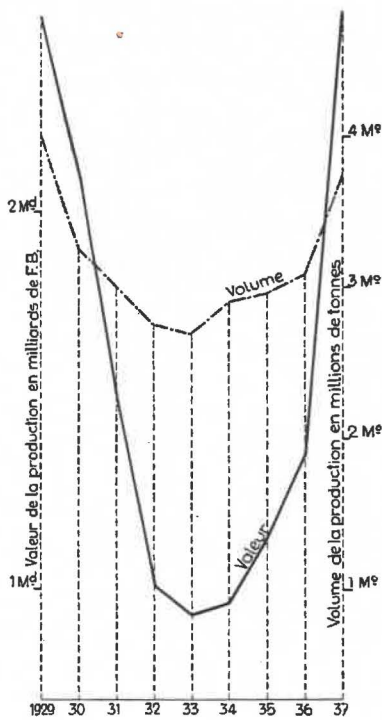


TABLEAU IV.
CONSOMMATION DE CHARBON

Année	Belgique et Luxembourg		France		Allemagne		Grande-Bretagne		Italie		U.S.A.		Pays-Bas	
	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29	1.000 T	% 29
1929	38.335	100	93.876	100	131.105	100	176.285	100	15.391	100	532.947	100	13.166	100
1930	38.185	86,5	78.105	83,1	109.515	83,5	169.254	96	13.700	89	467.230	87,5	12.947	98,4
1931	30.646	80	72.428	77,2	93.912	71,5	158.179	90	11.651	75,6	386.294	72,5	12.842	97,6
1932	26.779	69,8	64.230	68,4	84.921	64,7	151.899	86,2	9.352	60,6	316.043	59,3	12.755	97
1933	26.722	69,7	65.596	69,8	90.111	68,6	150.751	85,5	10.223	66,5	337.440	63,2	12.733	97
1934	27.572	72	64.241	68,4	103.860	79,1	164.072	93,1	13.465	87,4	365.530	68,5	12.842	97,6
1935	28.017	73,1	66.038	70,3	116.036	88,5	167.110	95	15.544	101	370.022	69,3	11.991	91
1936	29.380	76,6	68.871	73,4	129.437	98,7	178.723	101,2	10.832	70,4	431.278	80,8	12.201	92,7
1937	33.512	87,4	74.624	79,5	142.867	108,9	184.698	104,5	14.808	96	432.733	81,1	13.357	101,5
1938	28.063	73,1	66.960	71,4	152.376	116,1	182.423	103,2	14.304	93	339.275	63,6	12.810	97,5

nuelle; aux extrémités du cycle, cette valeur était de 2,53 milliards, en période de dépression elle n'était plus que de 0,93 milliard, soit 36,8 % des maxima réalisés. On conçoit aisément qu'une industrie qui doit supporter de telles contradictions de production et par suite des pertes importantes

pendant les périodes de dépression, ne peut être viable que si elle peut compenser ces pertes, non seulement par une hausse de la valeur de la tonne produite, mais surtout par des accroissements du volume de sa production pendant les périodes de haute conjoncture.

Moins susceptible d'être déplacé par des produits de substitution et soumis à d'importantes variations conjoncturelles de sa consommation, le charbon à usages chimiques peut moins dangereusement que celui à usages énergétiques, supporter des coûts de production et des prix de vente relativement élevés, car — en Belgique tout au moins — l'activité des industries qui le consomment dépend plus du volume et de l'élasticité de leur approvisionnement en charbon que de la modicité de son prix.

L'expérience des dix dernières années montre clairement combien est faible — en période de pénurie — l'incidence des prix du charbon sur la valeur compétitive de l'ensemble des industries consommatrices; pendant cette longue période, tous les secteurs industriels belges ont rapidement atteint leur niveau de production d'avant-guerre et l'ont très fortement dépassé au cours des dernières années, où leurs indices de productivité ont atteint 216,2 par rapport à 1938; ces résultats ont été atteints malgré des prix de charbon sensiblement plus élevés que dans les pays producteurs voisins et sans que ces prix aient pu nuire à leur capacité compétitive sur les marchés extérieurs.

En période de pénurie, les prix importent peu et c'est au contraire de la disposition d'un volume important de charbons de qualité que dépend la prospérité des industries consommatrices, même lorsqu'elles travaillent principalement pour l'exportation. Ce n'est qu'en période de saturation au de pléthore du marché charbonnier que des écarts notables entre les prix du charbon belge et ceux des autres pays producteurs peuvent avoir des effets dommageables sur le volume des exportations de ces industries et compromettre leur viabilité. Pendant ces périodes, les prix des charbons consommés par les industries exportatrices belges devraient pouvoir être amenés au niveau de ceux payés par leurs concurrentes étrangères; les conditions d'exploitation des mines belges rendent cette égalisation des prix difficilement réalisable car elle aurait pour effet de condamner à une fermeture définitive les mines dont l'activité est nécessaire — malgré leur coût de production élevé — à la fourniture du volume de production indispensable en période de pénurie. La viabilité d'une industrie consommatrice dépend plus du volume de la production charbonnière disponible en cas de pénurie que de la réduction des prix de cette production en cas de pléthore; il est donc préférable d'envisager en basse conjoncture la fermeture tem-

poraire d'une entreprise consommatrice, ou un abandon définitif d'entreprises marginales dont l'arrêt favorisera de fructueuses concentrations, que l'arrêt — toujours définitif — de certaines mines nécessaires à l'approvisionnement du marché en cas de pénurie, l'abandon de ces dernières conduisant toujours à des pertes de gisement et les concentrations qui en résultent étant toujours plus coûteuses en investissement et moins favorables à la réduction des coûts que celles réalisées dans les industries consommatrices.

Les réformes structurelles que doivent provoquer les cycles économiques doivent donc plutôt avoir pour effets des éliminations et des concentrations parmi les entreprises consommatrices, — lesquelles peuvent se réaliser sans pertes importantes de substance, — que l'abandon prématuré d'entreprises extractives autres que celles condamnées par l'épuisement de leurs réserves de gisement économiquement exploitables.

L'ensemble de la Communauté se trouve, vis-à-vis de certains pays tiers, dans la même position relative que l'industrie belge au regard de ses voisines; le maintien d'importantes industries consommatrices y rend donc nécessaire la conservation d'un important et régulier approvisionnement en charbons à usages chimiques, même s'il doit en résulter — dans certaines périodes — des prix de charbon relativement plus élevés que dans des entités économiques concurrentes.

e) *Evolution probable de la demande de charbon.*

Dans l'évolution probable de la demande, il est nécessaire de distinguer, d'une part, entre les utilisations énergétiques et chimiques du charbon, d'autre part entre l'évolution à moyen terme (dix à vingt ans dans l'industrie charbonnière, où les développements structurels sont très lents) et l'évolution à long terme; dans tous les cas, cette évolution dépendra des possibilités d'accroissement de l'extraction de la Communauté et surtout de l'évolution de son coût.

Dans tous les bassins de la Communauté, on constate une tendance à l'accroissement des coûts d'extraction, qui résulte de l'appauvrissement des gisements, de l'approfondissement des exploitations et de la tendance haussière des salaires; les effets de ceux-ci ne sont pas entièrement compensables par un accroissement de productivité, qui ne peut résulter que d'une mécanisation plus grande de toutes les opérations d'extraction ou d'une sélection plus rigoureuse des couches et des gisements exploités.

Cette tendance à l'accroissement des coûts se manifeste nettement dans l'évolution du rendement du fond de la plupart des bassins de la Communauté. Ce rendement détermine l'importance de

l'élément dominant du coût de production et dépend étroitement des conditions de gisement ainsi que du degré de développement de la mécanisation et de la concentration des travaux; ses variations reflètent ainsi celles qui affectent les coûts sous les effets, d'une part de la détérioration des

conditions de gisement, d'autre part des améliorations technologiques de la productivité.

Au cours des dernières années, les rendements du fond ont évolué comme suit dans les principaux bassins de la Communauté :

Bassin	1938	1950	1951	1952	1953	1954	mai 1955	
						kg	% 1938	en % de 1938
Ruhr	1.970	1.425	1.482	1.503	1.486	1.523	77,3	79
Aix-la-Chapelle	1.409	1.156	1.195	1.194	1.186	1.200	85,2	91
Pays-Bas	2.371	1.754	1.729	1.609	1.567	1.497	63,1	61
Campine	1.523	1.211	1.308	1.295	1.289	1.352	88,8	98
Bassins belges du Sud	1.004	949	968	957	979	1.011	100,7	101
Nord-Pas-de-Calais	1.136	1.689	1.175	1.228	1.277	1.349	118,8	127
Lorraine	2.114	1.765	1.969	2.018	2.088	2.214	109,9	113
Sarre	1.570	1.498	1.617	1.623	1.676	1.744	111,1	117
Communauté	1.590	1.306	1.372	1.389	1.401	1.446	90,9	93,7

On constate ainsi une réduction des rendements dans les bassins ayant atteint leur complet développement structurel, où la mécanisation et la concentration des travaux étaient déjà très développées en 1938, où les conditions d'exploitation se détériorent le plus par suite de l'appauvrissement ou de l'approfondissement des gisements exploités et où les rendements sont établis en fonction d'une production où n'interviennent que de faibles proportions de produits très cendreaux (Ruhr et Pays-Bas).

Par contre, ils s'améliorent ou restent stationnaires dans les bassins où la proportion de bas produits est croissante, provoquant parfois une réduction des recettes supérieure à celle des coûts et où la mécanisation a pu être plus fortement accrue qu'en 1938 (Nord-Pas-de-Calais et bassins belges du Sud), ainsi que dans ceux où la production a pu être fortement accrue sans détérioration du gisement (Lorraine, Sarre et Campine, où les accroissements de production sont respectivement de 97 %, de 18 % et de 42 %).

Dans l'ensemble de la Communauté, la réduction du rendement du fond est d'environ 9 %; cet effet défavorable de la détérioration des conditions de gisement ne s'accompagne pas d'une atténuation notable de la dispersion des rendements (écart max. de 86,3 % du rendement moyen en 1938, de 83 % en 1954), mais réduit cependant les écarts existant entre les bassins marginaux et le bassin dominant de la Communauté (61 % du rendement moyen en 1938, 35,5 % en 1954). Il n'en résulte toutefois pas de réduction des écarts existant entre les résultats d'exploitation, ceux-ci étant au contraire accrus d'une part par le renversement des écarts entre les salaires nominaux,

d'autre part par une accentuation des écarts entre les valeurs des recettes moyennes, estimées sur base d'un même barème.

1. — Evolution à moyen terme.

Dans le secteur énergétique, en dehors de certaines utilisations domestiques, on doit envisager une réduction importante de la consommation des charbons de qualité à prix élevés, surtout si des mesures de protection ne peuvent être prises en vue de réduire la concurrence actuellement désordonnée de certains produits de substitution.

La demande de charbon « énergétique » sera de plus en plus liée à la consommation d'énergie électrique; compte tenu des délais probablement nécessaires à l'extension des centrales thermo nucléaires, la tendance de la demande de ces charbons sera ainsi le maintien sinon l'accroissement des quantités consommées, avec une dégradation qualitative des sortes, favorisant dans une certaine mesure la recherche d'une réduction des coûts par une extension de l'abatage mécanisé, lequel tend à une détérioration de la granulation et de la propreté de l'extraction brute.

La nécessité de lutter contre la concurrence de produits pétroliers ne laissant aucun résidu de combustion et se prêtant à un transport et à une manutention aisées et économiques, réduisant ainsi notablement le coût du transport par calorie utile, rend nécessaire la préparation — pour la consommation dans des centres éloignés des bassins de production — de charbon très propre ne contenant qu'un minimum de matières inertes; l'obligation d'une épuration plus rigoureuse et la nécessité de valoriser le minimum possible d'une extraction brute de plus en plus sale et dégradée

rendent de plus en plus impérieux le développement de centrales minières voisines des centres de préparation du charbon et l'extension de réseaux de transport d'énergie permettant la distribution à grande distance des quantités croissantes d'énergie électrique ainsi produite à des coûts très réduits.

Dans les pays charbonniers, les centrales thermiques seront établies à proximité des centres de production en vue de la consommation de produits secondaires pulvérulents ou cendreaux; dans les régions trop éloignées de ces centres pour permettre un transport économique de l'énergie électrique produite dans ces derniers, les centrales thermiques ne seront alimentées que par des pousiers ou des fines très propres ou par des sous-produits de raffinage et leur développement pourrait y être limité par la concurrence des fuels et des gaz naturels dont l'emploi se prête mieux que le charbon à la dispersion de la production d'énergie.

Au cours des prochaines années, on constatera donc un glissement de la consommation du charbon « énergétique » vers les centrales électriques, avec de profondes modifications dans la répartition des sortes consommées; ces dernières seront celles dont les prix auront pu être assez réduits pour concurrencer les produits de substitution et éviter un développement prématuré de l'utilisation industrielle de l'énergie atomique. Le choix des charbons à usages énergétiques se limitera de plus en plus aux produits secondaires résultant de l'épuration de l'extraction des charbons domestiques et cokéfiabiles, ainsi qu'à l'extraction de certaines mines dont les produits n'ont pas de telles utilisations exclusives, mais dont les coûts de production seront suffisamment réduits pour s'adapter à la concurrence croissante des autres sources d'énergie.

Dans le secteur des utilisations chimiques, la demande sera croissante, avec d'importantes variations conjoncturelles dont la satisfaction sera facilitée par une plus grande flexibilité des prix, permise par les grandes variations conjoncturelles des prix de l'acier. La demande sera principalement fonction de celle du coke sidérurgique, car une grande extension de la carbochimie — non liée à celle du coke — paraît improbable à moyen terme, par suite de l'importance de la production et de la modicité des prix de certains sous-produits pétroliers, matières premières de la pétrochimie.

A moyen terme, l'accroissement des besoins d'énergie, pourrait avoir pour effet un accroissement de la demande de charbon « énergétique », si le prix de celui-ci reste compétitif; un tel accroissement ne peut ainsi résulter que d'une utilisation plus étendue de produits secondaires. Dans

le secteur des utilisations chimiques, la demande sera croissante, malgré une hausse éventuelle des prix; cet accroissement peut être satisfait par le recours à certaines sortes précédemment réservées à d'autres usages et au besoin par la création de nouveaux moyens de production.

2. — Evolution à long terme.

L'évolution à long terme de la demande de charbon sera affectée par une réduction probable de la production pétrolière et par une extension croissante de l'utilisation de l'énergie atomique.

La première aura pour conséquences la recherche d'une proportion plus grande de produits blancs dans le raffinage du brut et une réduction importante des produits de substitution directe du charbon. Il en résultera des possibilités nouvelles dans l'utilisation chimique des charbons, même non cokéfiabiles et un accroissement appréciable de la demande de toutes les catégories à fortes teneurs en matières volatiles, dont l'écoulement deviendra ainsi plus indépendant des coûts de production.

Par contre, l'extension de l'énergie atomique aura pour conséquence de réduire encore la part d'intervention du charbon comme source indifférente d'énergie et d'étendre considérablement l'utilisation de l'énergie électrique. Les seuls charbons encore utilisables comme source d'énergie seront ainsi les produits secondaires d'extraction dont les produits marchands n'auront plus que des utilisations chimiques ou domestiques.

II. — La satisfaction des besoins en charbon.

Dans la satisfaction de ces besoins, il importe de distinguer entre l'accroissement constant de ceux-ci dans les deux domaines énergétique et chimique et leurs variations conjoncturelles.

Dans le domaine énergétique, on constate une réduction constante du pourcentage d'intervention du charbon, dont la consommation est stagnante ou progresse sensiblement moins rapidement que les besoins totaux en énergie primaire, une part importante et croissante de celle-ci étant fournie par des produits de substitution du charbon. Le maintien ou le renversement de cette tendance dépendront de l'importance et de la rapidité de l'accroissement des besoins en énergie, des disponibilités en produits de remplacement et de leurs prix, des possibilités d'une réduction des prix de vente du charbon extrait dans la Communauté.

Les variations conjoncturelles dans ce domaine ont une assez faible amplitude et ont pour effet de ralentir le rythme d'accroissement de la consommation plutôt que de réduire son volume.

Dans le domaine de l'utilisation chimique, la consommation du charbon tendra à s'accroître tant

que les procédés actuels de réduction du minerai seront utilisés; cette consommation sera affectée par des variations conjoncturelles de grande amplitude.

En ce qui concerne la production, il est cependant impossible de considérer isolément ces deux types de charbons, l'extraction des charbons à coke du type standard ayant pour conséquence nécessaire la production de charbons qui ne sont utilisables qu'à d'autres fins et les variations de la demande rendant souvent nécessaire l'enfournement en cokeries de pâtes de mélanges auxquelles sont incorporés des charbons plus ou moins cokéfiables, normalement destinés à des usages énergétiques.

En dehors des charbons maigres, à usages domestiques prédominants, dont la production et les réserves sont relativement peu importantes dans la Communauté et qui s'y trouvent en état permanent de pénurie, il est nécessaire de considérer deux groupes de charbons :

- a) les charbons cokéfiables, soit en conjoncture normale, soit en état de pénurie;
- b) les charbons peu ou pas cokéfiables, qui — dans l'état actuel de leur utilisation chimique — ne sont utilisables que comme source primaire d'énergie.

a) Charbons cokéfiables.

Dans ce groupe, les besoins de la Communauté ne peuvent être satisfaits que par sa production propre, tant en période de conjoncture moyenne qu'en période de pénurie. Tous les bassins produisant des quantités importantes de charbons cokéfiables possèdent également des industries sidérurgiques très développées absorbant la majeure partie de leur extraction; les surplus exportables en conjoncture moyenne sont actuellement réduits par les difficultés de production rencontrées dans tous les bassins où les gisements les plus aisément accessibles sont pratiquement épuisés; en période de haute conjoncture, ces industries sont également amenées à accroître très fortement leur consommation et l'inélasticité de la production qui est la caractéristique de tous les bassins depuis longtemps exploités ne permet de satisfaire ces accroissements de besoins que par la contraction des surplus exportables, dont les prix sont en outre très fortement accrus par la hausse des frais de transport.

Parmi les pays tiers, producteurs de charbon, la Grande-Bretagne qui souffre d'une détérioration de la qualité de son extraction maintient avec peine une faible part de ses exportations traditionnelles et doit recourir à des importations de diverses sortes de charbon; la Pologne ne peut exporter que des charbons se prêtant mal à la cokéfaction; seuls les U.S.A. disposent encore actuellement d'un

important surplus en charbons à coke de qualité et pourraient contribuer assez largement à l'approvisionnement de la Communauté même en période de pénurie.

La Communauté pourrait donc recourir à des importations massives de charbons américains soit pour couvrir une partie de ses actuels besoins normaux, soit pour satisfaire les accroissements conjoncturels de sa consommation, soit encore pour assurer les accroissements durables de ses besoins si son expansion économique rendait nécessaire une progression continue de sa production de fonte.

Dans la première éventualité, il serait possible de réduire le coût de production moyen des mines de la communauté par l'élimination de celles les moins rentables, mais ce serait non seulement aux dépens de graves perturbations sociales mais aussi au prix d'importantes sorties de devises qui compromettraient gravement l'équilibre financier et commercial de la plupart des pays membres. Des importations massives rendraient encore plus irrégulier l'approvisionnement des industries utilisatrices en réduisant l'élasticité absolue d'une extraction amoindrie et en accentuant l'amplitude des fluctuations conjoncturelles des prix, une part importante du marché échappant alors à l'action régulatrice imposée par le Traité à la Haute Autorité et les prix rendus étant en outre affectés par les très grandes variations conjoncturelles des frets.

Dans la deuxième, combinée ou non avec la précédente, la Communauté verrait les accroissements conjoncturels de sa production sidérurgique, indispensables à la rentabilité de nombreuses entreprises, soumis aux effets des extrêmes variations de la production et des besoins d'une économie étrangère et souvent concurrente; elle devrait en outre payer ces livraisons conjoncturelles à des prix rendus exagérément accrus non seulement par les hausses des prix départs, mais aussi par la hausse concomitante des frets, prix qui seraient ainsi supérieurs aux coûts d'extraction des mines marginales qui auraient pu être maintenues en état d'extraction pour satisfaire ces mêmes besoins.

Dans le troisième cas, le recours aux importations permettrait d'éviter de consacrer des investissements importants à la création de moyens de production destinés à satisfaire des besoins ultérieurs, de manifestation toujours incertaine dans l'évolution probable de la technique sidérurgique.

En toute éventualité, le recours à des importations de charbons américains ne peut être retenu comme un moyen sûr d'assurer une part importante des besoins de la Communauté et ne peut conduire à l'élimination de moyens de production estimés nécessaires à la satisfaction des besoins prévisibles à moyen terme. De par la nature et la disposition de ses gisements et de ses moyens d'ex-

traction, la production charbonnière américaine bénéficie d'une élasticité structurelle sensiblement plus grande que celle de la Communauté; à long terme toute cette élasticité sera cependant indispensable pour lui permettre d'adapter son extraction aux besoins également très variables de ses industries consommatrices; les surplus exportables actuellement disponibles aux U.S.A., même en période de pénurie, ne sont pas dus à l'élasticité naturelle de leur extraction, mais bien à une crise temporaire d'adaptation de sa production à une consommation rapidement décroissante du fait de la grande concurrence des produits de substitution, de prix moindres, et qui se prêtent mieux à la dispersion de l'énergie dans un pays très vaste où les centres de consommation sont souvent très éloignés des centres d'extraction. Une industrie extractive ne peut indéfiniment subsister dans l'état où se trouve actuellement celle des U.S.A. et imposer à son personnel des prestations aussi irrégulières et réduites qu'à présent. La concentration des exploitations actuellement en cours, en éliminant les mines les moins rentables, en accroissant les rendements de celles qui pourront ainsi accroître leur extraction unitaire et en réduisant fortement l'extraction totale, conduira sans nul doute à un assainissement permettant l'écoulement régulier de toute la production sur le marché intérieur, tout au moins en période de pénurie. Lorsque l'action combinée de la réduction des coûts et de la contraction de l'extraction aura permis le rétablissement d'une meilleure accommodation de la production à la demande intérieure, l'industrie charbonnière américaine ne sera plus en état de satisfaire une part importante des besoins de la Communauté ni surtout de faire face aux accroissements conjoncturels de ceux-ci.

Dans le domaine des charbons à usages chimiques, les besoins normaux de la Communauté, leurs variations conjoncturelles et mêmes leurs accroissements durables à moyen terme ne peuvent donc être satisfaits que par la production propre de celle-ci, ce qui rend nécessaire le maintien, sinon l'accroissement, de la capacité actuelle d'extraction des charbons cokéfiabiles. Les accroissements conjoncturels de la consommation qui ne peuvent être satisfaits par l'élasticité trop réduite de l'extraction, peuvent l'être par une réduction des besoins d'autres secteurs de la consommation, favorisée par une hausse des prix et d'éventuels recours temporaires à d'autres sources d'énergie primaire. Pour faciliter l'adaptation de la production aux besoins très variables de la sidérurgie il est toutefois indispensable de favoriser l'utilisation comme source d'énergie de certaines sortes de charbons cokéfiabiles susceptibles d'accroître temporairement le volume des enfournements. L'adap-

tation aux variations d'activité conjoncturelle des entreprises sidérurgiques ou carbochimiques rend donc nécessaire une limitation de la concurrence faite à ces sortes de charbon par les produits de substitution afin d'éviter les perturbations que pourrait provoquer dans l'approvisionnement régulier de ces entreprises une réduction excessive de l'extraction des charbons cokéfiabiles due à la contraction d'écoulement de certaines sortes et à la réduction de recette moyenne qu'entraînerait l'introduction momentanée dans la Communauté de quantités anormalement élevées de sous produits de raffinage résultant d'une surproduction temporaire de pétrole brut.

b) Charbons non cokéfiabiles.

Dans ce groupe de produits, les besoins de la Communauté doivent principalement être satisfaits par sa production propre, car — à mesure que leurs prix devront être réduits pour supporter la concurrence des produits de substitution — le recours à d'importantes quantités de charbons importés sera de moins en moins réalisable, particulièrement pendant les périodes de pénurie où les coûts de transport maritime s'accroissent encore plus rapidement que les prix du charbon au départ des mines ou des ports de chargement.

Bien que la nécessité de conserver et de protéger un potentiel de production élevé de ces charbons se justifie moins que pour les charbons cokéfiabiles, l'accroissement nécessaire de la production d'énergie électrique, laquelle exige encore l'utilisation de grandes quantités de charbon, imposera le maintien d'une certaine capacité de production de ces charbons; l'importance de celle-ci dépendra toutefois de son coût, lequel devra être suffisamment réduit pour permettre l'expansion de la production d'énergie.

* * *

Le caractère précaire des importations de charbons en provenance de pays tiers autant que les difficultés monétaires qu'elles pourraient provoquer rendent donc nécessaires la conservation dans la Communauté d'un potentiel de production suffisant en charbons cokéfiabiles et le maintien — dans toute la mesure compatible avec la nécessité de ne pas rendre son coût excessif — de la répartition géographique de ce potentiel de production. L'importance de celui-ci ne doit pas seulement correspondre aux besoins normaux des industries sidérurgiques et carbochimiques mais aussi à une part importante des besoins énergétiques de la Communauté, afin de permettre des glissements de production suffisants pour faire face aux accroissements conjoncturels des besoins de ces deux industries.

L'utilisation dans les cokeries de certaines catégories de charbons peu cokéfiabiles peut faciliter l'adaptation aux variations conjoncturelles des besoins, mais ne peut raisonnablement conduire à l'abandon des programmes d'extension ou d'amélioration des entreprises extrayant des charbons nettement cokéfiabiles, car dans un marché commun, largement orienté vers l'exportation directe ou indirecte de produits métallurgiques, une industrie sidérurgique ne peut rester compétitive que si elle peut disposer d'un large approvisionnement en coke de qualité ne lui imposant aucune restriction dans l'extension et le rendement de ses installations de production.

III. — Adaptation de la production aux besoins.

Ne pouvant avec sécurité satisfaire la presque totalité de ses besoins en charbons que par sa production propre, la Communauté est ainsi contrainte de rechercher les moyens d'adapter constamment sa production aux variations de la demande, l'amplitude de ces dernières étant particulièrement importante dans le domaine des charbons à usages chimiques qui constituent la part prépondérante de ses besoins actuels et futurs.

Cette adaptation sera d'autant plus malaisée que la Communauté devra réaliser une égalisation, sinon une réduction des coûts de production des divers bassins et prévoir en fonction de l'importance de cette réduction une nouvelle répartition de la production, avec création de nouveaux moyens d'extraction dans certains bassins. Cette adaptation peut être réalisée par :

1) la modification de la répartition de la production entre les divers secteurs de consommation, accompagnée d'un recours temporaire à des produits de substitution;

2) la constitution et la reprise des stocks conjoncturels;

3) une plus grande élasticité de la production.

a) *Modifications dans la répartition de la consommation.*

Les accroissements de besoins dus à une amélioration notable de la conjoncture se manifestent avec des amplitudes très différentes dans les divers secteurs d'utilisation chimique ou énergétique du charbon. C'est dans la sidérurgie qu'apparaissent les premières et les plus importantes tendances à l'accroissement des besoins et que les hausses des prix des produits fabriqués et l'augmentation de leurs écoulements permettent le mieux aux entreprises de supporter les hausses du prix des charbons consommés provoquées par l'accroissement de leurs demandes.

Les accroissements conjoncturels de la consommation de charbon de la sidérurgie sont sensiblement plus importants que ceux des autres secteurs

d'utilisation et que les accroissements d'extraction permis par l'élasticité très réduite de la production charbonnière; ils ne sont et ne peuvent être satisfaits que par des glissements opérés aux dépens d'autres secteurs moins favorisés par l'amélioration conjoncturelle; ces glissements de consommation sont facilités par le fait que les variations cycliques de la conjoncture se manifestent plus tôt dans la sidérurgie que dans la plupart des autres secteurs industriels, que les augmentations plus fortes des marges bénéficiaires permettent à la première de supporter plus aisément les hausses de prix provoquées par l'accroissement de la demande et que l'intégration de nombreuses entreprises sidérurgiques et charbonnières assure dans beaucoup de bassins une alimentation prioritaire des secteurs sidérurgiques des complexes existants.

L'expansion de la prospérité économique de la Communauté dépendant étroitement des possibilités d'expansion conjoncturelle de ses industries sidérurgique et carbochimique — le plus souvent intégrées — il est indispensable que soient favorisés les glissements de consommation qui — par suite de l'inélasticité de la production charbonnière — étaient jusqu'à ce jour les seuls moyens d'adaptation aux variations cycliques des besoins de ces industries.

Pour que ces glissements gardent une ampleur suffisante, il est nécessaire que le volume de la consommation de charbon des autres secteurs industriels conserve une importance suffisante pour leur permettre de les supporter et que la politique de prix des diverses sources d'énergie soit concertée et permette des variations conjoncturelles, tant à la hausse qu'à la baisse, d'une amplitude suffisante pour provoquer, sans une difficile et dangereuse répartition autoritaire des ressources dans les états extrêmes de la conjoncture, les glissements de consommation tendant constamment à la satisfaction optimum des besoins en charbon des secteurs d'utilisation où il peut être employé avec le maximum de rendement et de valorisation.

L'adaptation de la production aux variations des besoins nécessite donc une certaine protection du charbon contre la concurrence déréglée des produits de substitution, dont la consommation devrait être limitée pendant les périodes de sous-consommation de charbon et encouragée au contraire pendant les périodes de pénurie au cours desquelles il s'impose de réserver une part plus importante de l'extraction charbonnière pour la satisfaction des besoins temporairement accrus de la sidérurgie. Au cours des dernières années, les glissements de consommation nécessités par l'accroissement conjoncturel des besoins de cette dernière industrie n'ont pu être compensés que par le recours à des quantités croissantes de bas-produits charbonneux et par une accentuation de la

consommation des produits de substitution, laquelle — par son actuelle irréversibilité — a accéléré la réduction progressive du taux d'intervention du charbon dans la consommation totale des diverses sources d'énergie primaire.

Cette adaptation rend aussi nécessaire l'adoption d'une politique de prix du charbon favorisant en temps de pénurie le glissement de sa consommation vers les secteurs où il est le plus nécessaire et d'une politique de prix ou de contingentements des produits de substitution, tendant en période de sous consommation à provoquer le refoulement partiel de ces produits et à encourager ainsi le recours au charbon comme source directe ou indirecte d'énergie par les secteurs précédemment amenés à réduire son emploi.

b) *Stocks conjoncturels.*

Le manque d'élasticité de l'extraction charbonnière de toute la Communauté ne lui permet pas de suivre les fluctuations répétées et relativement importantes de la demande des principaux secteurs d'utilisation; la hausse des coûts de production que provoque une réduction de l'extraction incite les producteurs à retarder le plus longtemps cette dernière et à accumuler plutôt des stocks dont l'importance n'est limitée que par la crainte d'une dégradation excessive de certaines sortes déposées et par les disponibilités de trésorerie des entreprises; on a pu constater en effet qu'un écoulement ultérieur de ces stocks était toujours assuré lors de la reprise économique qui succède — tôt ou tard — à une période de dépression et que les stocks ainsi accumulés constituent le plus efficace et le plus souple des moyens d'adaptation à un accroissement conjoncturel de la consommation.

La constitution des stocks chez les producteurs n'est pas seulement le plus sûr moyen de stabiliser les prix ou tout au moins d'éviter les réductions brutales et excessives de ceux-ci; elle assure également la réduction au minimum des coûts de production d'une industrie dont l'activité est la plus économique lorsqu'elle peut réaliser la régularité de sa production et maintenir le volume de celle-ci au voisinage de sa capacité optimum d'extraction; elle permet en outre de suivre les premières fluctuations de la production et d'éviter les hausses excessives de prix que ces dernières pourraient entraîner si elles ne pouvaient être rapidement satisfaites. C'est grâce à la constitution — en juin 1950 — d'un stocks de 2.682.000 T que l'industrie charbonnière belge a pu faire face à l'accroissement brusque de la consommation provoqué par la guerre de Corée; les prélèvements sur stocks effectués à cette époque réduisirent ces derniers à 211.780 T en septembre 1951, constitués en majeure partie de bas-produits très cendreaux ne pou-

vant être consommés que sur place, dans des centrales minières.

Les stocks constituant le plus sûr et le plus rapide moyen de donner une certaine élasticité au marché charbonnier et de réaliser une certaine stabilité des prix, il importe donc d'en faciliter l'accumulation pendant les périodes de recession; toutefois, les mesures prises à cet effet ne devraient pas favoriser la constitution de stocks excessifs et s'opposer ainsi à un nécessaire assainissement du marché et de la production.

L'action des stocks sur la production varie suivant leur nature et leur importance; les stocks saisonniers n'ont aucune influence sur l'extraction et leur financement ne pose aucun problème pour les mines; par contre les stocks conjoncturels agissent fortement sur les prix et sur le volume de l'extraction, leur action sur cette dernière allant souvent jusqu'au chômage partiel ou des fermetures prématurées des sièges les moins productifs. Cette action est nécessaire pendant les dépressions profondes, survenant après de longues périodes de haute conjoncture ayant entraîné une hausse excessive des prix et le maintien en exploitation de gisements appauvris ou de qualité médiocre; la pression du stockage doit alors provoquer une réduction nécessaire des prix de vente et un assainissement de la production qu'il serait malsain d'empêcher par l'octroi de trop grandes facilités dans la constitution des stocks.

Toutefois, cette action du stockage sur les prix et la production ne doit pas être prématurée et doit être modérée, sinon empêchée, tant que la gravité de la dépression ne rend pas cette action indispensable et qu'il existe une possibilité de redressement à bref délai. Économiquement et socialement, il importe d'éviter les pertes inconsidérées de gisement et de favoriser la stabilité des prix, des salaires et du niveau de l'emploi, en facilitant la constitution des stocks en dehors des périodes de dépression économique profonde.

Des facilités de financement devraient donc être prévues dès que le niveau des stocks dépasse celui atteint au cours du stockage saisonnier; ces facilités devraient tout d'abord s'accroître avec l'importance du stockage pour s'atténuer et disparaître dès que la gravité de la dépression rend indispensable une action profonde sur les prix et le volume de l'extraction. Il convient toutefois de laisser au producteur une part de la charge de financement, suffisante pour l'inciter à prendre sans délai les mesures d'assainissement et de réduction des coûts de production rendues nécessaires, sans compromettre l'approvisionnement ultérieur du marché.

L'obligation pour les consommateurs de constituer des stocks pendant les périodes de dépression serait certes un moyen légitime et efficace de fa-

voriser la stabilité et l'élasticité du marché charbonnier, dont l'irrégularité est accentuée par la tendance des consommateurs à accroître leurs stocks en période de pénurie et à les réduire en période de pléthore, aggravant ainsi le déséquilibre du marché. Une telle mesure serait toutefois difficilement réalisable parce que la plupart des consommateurs échappent à l'action et au contrôle de la Haute Autorité et qu'on ne peut raisonnablement demander aux consommateurs de supporter la charge d'une accumulation de stocks dont ils espèrent une action favorable sur la réduction des prix.

Responsable de l'approvisionnement régulier du marché commun, la Haute Autorité doit donc favoriser, par des facilités de financement, la constitution de stocks conjoncturels suffisants chez tous les producteurs de la Communauté, dans le double but de réaliser une plus rapide adaptation de la production aux besoins et d'éviter ou réduire les pertes prématurées et irrémédiables de gisement et de moyens de production que les difficultés de stockage et les chutes de prix qui en résulteraient pourraient provoquer dans les bassins les moins favorisés de la Communauté.

c) *Elasticité de la production.*

Il est cependant nécessaire de donner au marché charbonnier une élasticité plus grande que celle résultant des variations des stocks conjoncturels ou de glissements de consommation dont l'importance diminuera à mesure que les substitutions irréversibles qu'ils provoquent auront réduit le volume des charbons cokéfiabiles utilisés comme source d'énergie.

Certaines dispositions du Traité permettent à la Haute Autorité d'intervenir dans la sélection et la répartition des moyens de production charbonnière et de coordonner d'éventuelles contractions de l'extraction; il est donc actuellement possible d'organiser, sans des ententes précaires et dangereuses entre producteurs, une adaptation continue de la production aux besoins de manière à concilier les intérêts légitimes et parfois apparemment opposés des producteurs et des utilisateurs et de réduire les incidences dommageables qu'une excessive compétition entre les bassins peut avoir sur une réduction exagérée des prix et la perte des moyens de production encore nécessaires.

Dans la première partie de cette note, une distinction a été faite entre l'élasticité de la production — variation de l'extraction techniquement et économiquement réalisable dans les mines ayant atteint un stade suffisant de développement structurel — et l'élasticité du marché, variations de la production permises ou imposées par une variation du prix en fonction de la demande.

Par élasticité de la production, il faut entendre une variation de l'extraction brute et non l'élasticité apparente d'une production nette obtenue d'une extraction brute inchangée. La pénurie peut en effet, soit provoquer un accroissement temporaire de la consommation de produits secondaires très cendreuse, soit permettre l'écoulement de produits marchands moins rigoureusement épurés; on obtient ainsi un accroissement de la production nette extraite d'une extraction brute constante. Par contre, en période de pléthore, les difficultés d'écoulement et les exigences accrues de la clientèle imposent une réduction du rapport net/brut. Il en résulte une élasticité apparente de la production qui — toutes choses égales d'ailleurs — se manifeste par des variations des indices de productivité ou des effets utiles.

Lorsqu'elle accroît le volume des bas-produits temporairement utilisables, cette élasticité apparente de la production donne cependant une certaine élasticité réelle au marché. En dehors de cette variation du volume des bas-produits, l'élasticité du marché charbonnier par rapport au prix a constamment été très faible dans tous les bassins de la Communauté, ce qui réduit l'intérêt de la flexibilité des prix, puisque — en période de pénurie — celle-ci contribue plus à accroître les rentes foncières de certaines mines qu'à provoquer un accroissement de production suffisant pour atténuer le déséquilibre du marché, tandis que — en période de pléthore — elle provoque l'élimination prématurée de mines marginales, encore indispensables à l'approvisionnement régulier du marché.

Cependant la modicité de l'élasticité du marché charbonnier ne résulte pas tant d'une prétendue inélasticité de la production des mines que de la dispersion de leurs coûts et de leurs résultats d'exploitation; cette dispersion réduit considérablement le rapport existant entre l'élasticité du marché et l'élasticité de la production, en limitant la première à l'élasticité très faible des producteurs marginaux et en permettant à ceux bénéficiant de rentes foncières élevées d'échapper à la pression que pourrait exercer la flexibilité des prix sur le volume de leur production.

Rappelons en effet que, pour être économiquement exploitable, une unité de production doit avoir une capacité d'extraction supérieure à celle exigée pour réaliser la production correspondant à son coût moyen minimum. Lorsque ce développement structurel a été réalisé, le coût moyen va en diminuant lorsque la production croît jusqu'au moment où la courbe de variation de ce coût recoupe celle de l'évolution du coût de la tonne ajoutée. De part et d'autre de ce point de recoupe et de la production optimum qui y correspond, la production d'une mine peut donc varier dans des limites d'autant plus larges que son « tempéra-

ment » est plus grand, que sa capacité d'extraction est plus développée, par rapport à sa production optimum, et que son gisement déjà découvert comporte un plus grand nombre de couches dont l'exploitabilité est très voisine de la limite imposée par les conditions moyennes du marché. La production d'une mine peut ainsi varier — à coût moyen constant — dans les limites de son « tempérament »; elle peut ainsi s'accroître au-delà de la production optimum, lorsque l'accroissement de prix — provoqué par une augmentation de la demande — porte ce prix à un niveau suffisant pour couvrir le coût de la tonne ajoutée de ces surcroûts de production.

En dehors de ces limites assez larges de variation, la production d'une mine est très inélastique, car tout accroissement supplémentaire de production imposerait un surcroît de capacité structurelle, dont la réalisation serait très lente et exigerait des investissements importants, dont la rentabilité serait rendue aléatoire par l'instabilité du marché et la capacité de production normale du gisement. D'autre part, lorsque la réduction de la production doit excéder celle permise par le tempérament de la mine, la structure des coûts a pour conséquence une augmentation très rapide du coût moyen, d'autant plus difficilement supportable que les prix sont eux-mêmes en forte régression.

Malgré l'inélasticité apparente de leur production, tous les bassins de la Communauté ont été contraints dans le passé à des réductions importantes de leur extraction; les effets de celles-ci ont été d'autant plus dommageables qu'elles affectaient surtout les mines marginales, dont l'élasticité de production est généralement plus faible que celle des mines bénéficiant des conditions de gisement et d'exploitation les plus favorables. Il est nécessaire de réduire ces fâcheuses conséquences d'une flexibilité des prix, rendue excessive par l'inélasticité trop grande du marché; toutefois, ce résultat ne doit pas être recherché dans la rigidité ou la stabilité des prix, mais au contraire en donnant au marché une élasticité plus grande, se rapprochant de celle de la totalité de la production, laquelle est suffisante pour maintenir l'équilibre de l'offre et de la demande, malgré de grandes variations conjoncturelles de cette dernière; il en résultera une plus grande et plus rapide élasticité de la production par rapport au prix et une réduction importante de l'amplitude des variations de ce dernier.

Il existe un potentiel important d'élasticité à court terme de la production, qu'il est possible à la Haute Autorité de réaliser effectivement si elle peut satisfaire aux conditions suivantes :

1) réaliser une flexibilité des prix en fonction de la demande;

2) placer toutes les entreprises dans des situations comparables, sous le rapport de l'action des prix sur le volume de leur production, de manière à accroître le rapport existant entre l'élasticité du marché et celle de la production;

3) faire varier l'importance et le degré d'emploi de la main-d'œuvre du fond.

1. — *Flexibilité des prix.*

La flexibilité des prix est un élément de la politique charbonnière le plus influencé par les différences existant entre les divers produits, sous le rapport de leurs utilisations prépondérantes.

Avant de tenir compte de ces dernières, il importe toutefois de faire une distinction entre la flexibilité des prix qui permet à ceux-ci de suivre les fluctuations des coûts moyens et celle qui contribue à l'élasticité du marché et à permettre au charbon de la Communauté de mieux résister à la pression des charbons importés et des produits de substitution.

La première de ces deux flexibilités est imposée par le Traité dans son art. 3 c, lequel prévoit que les prix doivent être établis à un niveau permettant les amortissements nécessaires et ménageant aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération, c'est-à-dire tenant compte de tous les éléments des coûts de production. Ce niveau des prix peut soit correspondre au coût du producteur marginal reconnu nécessaire, soit être établi entre ce coût et le coût moyen d'un bassin ou groupe de bassins, compte tenu dans ce cas des compensations prévues à l'art. 62 du Traité. Dans l'un comme dans l'autre cas, le coût servant de base à la fixation des prix subit lui-même des variations dépendant de la structure de la production et des coûts ou des fluctuations conjoncturelles. Il est donc nécessaire, dans une application correcte du Traité, de prévoir une flexibilité des prix en fonction des variations du coût qui les détermine; celle-ci ne dépend pratiquement pas de la nature des produits et de leurs utilisations prépondérantes, toutefois l'état du marché et la concurrence de produits de substitution peuvent influencer son importance en imposant l'élimination des producteurs marginaux incapables de s'y adapter.

La seconde de ces flexibilités peut être utile ou nécessaire pour permettre à la production de la Communauté de s'adapter aux exigences suivantes :

a) assurer une plus grande élasticité du marché en permettant un accroissement de la production ou en imposant la réduction la plus économique de celle-ci, suivant les variations conjoncturelles de la demande;

b) compenser par des accroissements effectifs de recette, permis par une conjoncture favorable, les

sacrifices consentis ou imposés pendant les périodes de crise, soit dans le but d'atténuer la pression exercée sur la production charbonnière de la Communauté par les charbons importés à prix réduits ou par les produits de substitution, soit pour maintenir la capacité concurrentielle sur les marchés des pays tiers des industries utilisant d'importantes quantités de charbon.

Il est évident qu'un accroissement de production, au-delà du tonnage correspondant au coût minimum, ne sera réalisé que si la recette supplémentaire ainsi obtenue est supérieure au surcroît de dépense à consentir, ce qui exigerait un relèvement du prix si celui-ci était précédemment établi au niveau minimum correspondant au coût moyen de production. Dans ce cas l'élasticité du marché exige donc une flexibilité des prix en fonction des fluctuations de la demande.

D'autre part, la prospérité d'une part importante des industries transformatrices de la Communauté dépend étroitement de la régularité et de la sûreté de l'approvisionnement en charbon; lesquelles ne peuvent être mieux assurées que par la conservation d'une capacité suffisante d'extraction indigène, soumise à l'action de la Haute Autorité. La politique charbonnière de celle-ci doit donc tenir compte des deux exigences suivantes :

1) assurer aux producteurs — pendant la durée d'un cycle économique — une marge bénéficiaire moyenne suffisante pour satisfaire aux conditions de l'art. 3 C du Traité;

2) réduire les prix, en période de pléthore, dans une mesure suffisante pour assurer l'écoulement de la production indigène, malgré une concurrence accrue des charbons importés et des produits de substitution, et pour conserver aux entreprises utilisatrices la capacité concurrentielle nécessaire à leur conservation.

Ces deux exigences ne peuvent être satisfaites que si, de part et d'autre du niveau imposé par l'art. 3 c), la Haute Autorité réalise une fluctuation compensée du prix.

La politique charbonnière de la Haute Autorité doit donc tenir compte, non seulement des prix en fonction des coûts qui est imposée par le Traité, mais aussi d'une flexibilité des prix en fonction de la demande et de la concurrence, laquelle est d'ailleurs prévue implicitement dans les dispositions du Traité relatives aux prix maxima et minima, qui imposent des limites à cette flexibilité. L'importance de cette dernière devra varier suivant les utilisations prépondérantes des diverses productions, lesquelles constituent déjà des marchés nettement différenciés. Dans le marché des charbons « énergétiques », la flexibilité conjoncturelle des prix ne peut et ne doit avoir qu'une faible amplitude car les variations conjoncturelles des besoins y sont relativement peu importantes et

la concurrence des produits de substitution y est très forte; l'expansion continue de la production d'énergie ne serait d'ailleurs possible que si les coûts d'extraction peuvent constamment s'adapter à des prix qui seront imposés par les autres sources primaires d'énergie. Dans le marché des charbons cokéfiabiles une plus grande flexibilité est nécessaire pour réaliser les variations de production et les glissements de consommation imposés par les grandes variations conjoncturelles des besoins; elle est rendue possible par la flexibilité des prix des produits sidérurgiques et l'absence de concurrence des produits de substitution; dans ce marché ce sont les prix qui doivent s'adapter aux variations des coûts résultant de celles des besoins, tant structurelles que conjoncturelles.

2. — *Accroissement de l'élasticité du marché.*

Si toutes les mines avaient une même structure des coûts et de production et réalisaient des marges bénéficiaires identiques, l'élasticité du marché serait maximum, car elle serait alors égale à la somme des élasticités de production.

La structure des coûts et des productions dépend principalement des conditions de gisements et ne peut donc être corrigée; par contre, la dispersion des résultats d'exploitation pourrait être considérablement atténuée si l'estimation correcte des rentes foncières était réalisable et si celles-ci faisaient l'objet d'une compensation forfaitaire entre toutes les mines.

Favorable à l'accroissement de l'élasticité du marché, une telle mesure aurait également pour effet de contribuer à l'établissement des prix les plus bas, imposé par l'article 3c du Traité, en permettant de fixer ce prix non en fonction du coût de la production marginale nécessaire à la satisfaction des besoins, mais en ne tenant compte que du coût moyen de l'ensemble de la production. Ce dernier mode de fixation des prix ne serait cependant conforme à la disposition de l'article 3 c relative à la couverture des coûts que si sont également appliquées, soit les mesures de compensation prévues à l'article 62, soit les mécanismes financiers prévus à l'article 53; les unes ou les autres ne pourraient que nuire à la réduction des coûts, si les contributions qu'ils pourraient nécessiter à charge des producteurs n'étaient pas établies sur base des rentes foncières des mines.

A défaut d'une suffisante compensation des rentes foncières, l'accroissement de l'élasticité du marché peut être obtenu par une action directe de la Haute Autorité sur le volume et la répartition de la production, action plus étendue et plus continue que celle prévue à l'article 58 du Traité.

Il s'impose tout d'abord de réaliser ou de maintenir une capacité de production adaptée aux be-

soins qualitatifs et quantitatifs du marché en conjoncture favorable, répartie de manière à obtenir les coûts de production les plus réduits et garantissant à tous les utilisateurs dont les sources d'approvisionnement nationales ou régionales auraient été supprimées ou réduites le libre, égal et constant accès aux moyens de production; la Haute Autorité devrait ensuite pouvoir organiser et contrôler une adaptation de la production aux besoins du marché en réduisant celle-ci à mesure de la contraction des besoins.

Les restrictions de l'extraction que nécessiteraient cette adaptation devraient être réparties de manière à limiter au minimum l'accroissement du coût moyen de production qu'elle impose et éviter la fermeture de mines dont les réserves de gisement économiquement exploitables ne seraient pas encore épuisées.

Une réduction uniforme de l'extraction de toutes les mines paraît le moyen le moins propre à satisfaire ces deux exigences contradictoires car elle ne tient compte ni de la sélection qu'imposent les différences dans les variations des besoins des diverses qualités de charbon, ni de la nécessité de réduire temporairement l'incidence relative sur le coût moyen de la production des mines marginales, ni des facilités d'adaptation des mines à plus grande élasticité de production, bénéficiant d'une rente foncière élevée leur permettant de supporter plus aisément une réduction de leur marge bénéficiaire.

Après élimination des entreprises marginales ne disposant plus de réserves de gisement économiquement exploitables, les restrictions de production devraient être imposées sélectivement, affectant tout d'abord les mines extrayant des charbons dont le plein écoulement n'est assuré qu'en périodes de pénurie, au cours desquelles ils constituent des produits d'appoint ou de substitution des charbons de qualité, et dont les conditions de gisements et d'exploitation sont souvent telles qu'elles permettent plus aisément l'abandon momentané de certains sièges ou de certains quartiers, sans exiger de coûteux et longs travaux de remise en état lors d'une reprise ultérieure de la demande.

Après cette première sélection qui répond pratiquement à tous les objectifs ci-dessus, la réduction de la demande de ces charbons rendant sans intérêt la réduction de leurs coûts de production, la Haute Autorité devrait opter entre les réductions de production favorables à la diminution du coût moyen de la catégorie qu'elles affectent ou celles qui permettent le mieux de conserver le potentiel de production nécessaire à l'approvisionnement régulier du marché et évite un épuisement inconsidéré et prématuré des ressources naturelles de la Communauté. Dans la première de ces options, les réductions d'extraction devraient

atteindre les mines à coûts de production élevés s'opposant à une adaptation suffisante des prix de vente aux conditions nouvelles du marché et aux reconversions de consommation nécessaires à l'élimination des surcroûts de produits de substitution utilisés dans certains secteurs au cours de la période de pénurie précédant la recession; le maintien corrélatif de la pleine utilisation de la capacité d'extraction des mines les plus rentables permettrait en outre de maintenir un volume suffisant d'exportations directes ou indirectes de charbons à prix réduits et de freiner les importations conjoncturelles en provenance des pays tiers. Dans la deuxième, la production des mines marginales sous le rapport des coûts serait maintenue à un niveau optimum pour leur permettre de mieux résister aux effets de la dépression, tandis que les mines à marges bénéficiaires élevées, supportant mieux les incidences financières d'une réduction d'activité, contribueraient principalement à l'adaptation de l'extraction aux variations des besoins.

3. — Réadaptation de la main-d'œuvre.

Le coût de la main-d'œuvre constitue 50 à 70 % du coût total de production des mines de la Communauté; toute variation de la production doit donc influencer fortement les effectifs ou la durée de travail du personnel occupé. L'adaptation de la production à la demande, même si elle est accrue par les mesures ci-dessus et provoquée par une flexibilité suffisante des prix, ne serait donc réalisable que si les mines disposaient d'une main-d'œuvre suffisante pour réaliser la production nécessaire en conjoncture favorable et si les réductions conjoncturelles de cette production pouvaient être réalisées sans conséquences dommageables pour le personnel dont le degré d'emploi a du être réduit et en permettant la reconstitution des effectifs ultérieurement nécessaires.

Les réductions d'extraction imposées sélectivement à des divers groupes de producteurs, autres que ceux dont les qualités sont en état permanent de pénurie, pourraient être réalisées par une réduction de la durée hebdomadaire de travail pratiquée dans les mines choisies, portant de préférence sur le nombre de jours ouvrés plutôt que sur la prestation journalière; cette première solution réduit en effet au minimum le nombre des déplacements du personnel et l'importance relative des temps morts par rapport au temps effectivement presté. Indépendamment de son incidence défavorable sur l'aggravation des charges salariales, la réduction du nombre de journées prestées est le moyen le plus efficace et le plus uniformément applicable de réduire la production, car il affecte moins la régularité cyclique du travail minier et n'entraîne pas la dispersion d'une main-d'œuvre

qualifiée, difficile à regrouper lors de la reprise d'une production normale.

Afin d'éviter que les indemnités dues pour les journées non-prestées n'accroissent exagérément un coût de production déjà majoré par la réduction d'extraction, elles devraient être à charge d'un fonds de compensation alimenté par tous les producteurs de la même catégorie que les mines astreintes à réduire leur production; un tel fonds pourrait également prendre à sa charge les accroissements des coûts de production qui résulteraient pour les mines marginales des réductions de production qui leur seraient éventuellement imposées.

Les lourdes charges qui résulteraient, pour l'ensemble des producteurs de la Communauté, de telles mesures d'adaptation et de compensation, ne pourraient être supportables que si la politique des prix, adoptée par la Haute Autorité dans les divers états de la conjoncture, permettait l'obtention de marges bénéficiaires suffisantes en conjoncture favorable. Il devrait notamment en être tenu compte dans la fixation des prix maxima prévue par le Traité.

* * *

L'élasticité de la production, qui résulterait de l'application des mesures ci-dessus, pourrait assurer une accommodation assez rapide de l'offre à toutes les variations conjoncturelles, de la demande, surtout si son action était précédée d'une variation des stocks, dont la constitution resterait nécessaire, soit pour parer à de courtes et modérées fluctuations des besoins, soit pour satisfaire les premières manifestations de plus amples variations cycliques, avant que se manifeste l'action de la flexibilité des prix sur le volume de l'extraction.

L'action de la Haute Autorité sur le marché et sur la production doit tenir compte des différenciations existant dans la nature des produits et dans leurs utilisations prépondérantes; les effets de ces différenciations se manifestent déjà dans le fonctionnement du marché, où ils déterminent des écarts considérables, d'une part entre les prix des différentes sortes d'une même catégorie de produits, d'autre part entre les prix d'une même sorte dans les différentes catégories; ils se manifesteront de plus en plus dans les conditions d'écoulement et d'exploitation, à mesure que se préciseront les profondes différences dans l'évolution des utilisations prépondérantes des sortes qui déterminent les recettes moyennes des divers producteurs.

Dans la fixation de ses objectifs généraux en matière de charbon et l'orientation de sa politique charbonnière, la Haute Autorité devrait donc principalement tenir compte des considérations suivantes :

1° — l'expansion économique de la Communauté exigera un accroissement important de la production d'énergie; la part du charbon dans la satisfaction de ces besoins dépendra de la réduction des coûts de production des mines n'extrayant que des produits utilisables à des fins énergétiques et du volume des produits secondaires;

2° — les augmentations prévisibles de la production d'acier rendront nécessaire, malgré le développement relativement plus important de la production d'acier S.M., un accroissement des disponibilités en charbons à coke;

3° — la part prépondérante des besoins normaux en charbon de la Communauté devra être fournie par son extraction propre et celle-ci devrait pouvoir faire face aux accroissements conjoncturels de ces besoins, seules les importations de charbon susceptibles d'être entièrement maintenues en toutes conjonctures pourraient être éventuellement encouragées;

4° — l'adaptation de la production aux variations des besoins rend nécessaire l'application de mesures tendant à faciliter la constitution de stocks conjoncturels de charbon, à accroître l'élasticité de la production par des réductions sélectives et compensées de l'extraction et à freiner la concurrence des produits de substitution particulièrement pendant les périodes de contraction de la consommation de charbon;

5° — les variations des prix du charbon doivent avoir une ampleur suffisante pour réduire la concurrence des produits de substitution pendant les périodes de basse conjoncture et pour assurer aux producteurs une marge bénéficiaire assez large pendant les périodes de pénurie;

6° — des déplacements notables de la production charbonnière ne pourront être provoqués ou recommandés que lorsque des mesures efficaces auront pu être prises en vue de garantir un égal, sûr et constant succès de tous les utilisateurs à toutes les sources de production maintenues dans la communauté;

7° — dans la flexibilité des prix, la conservation des mines marginales et la création de capacités supplémentaires de production, il doit être constamment tenu compte de la différenciation entre les productions.

La réalisation de ces objectifs n'est concevable que si la Haute Autorité use effectivement et constamment de tous les pouvoirs qui lui sont octroyés par le Traité et si des dispositions nouvelles étendent à la fois ces pouvoirs et leur application à tous les secteurs de production, de transformation et de distribution de toutes les sources d'énergie. Elle nécessite aussi l'acceptation complète par tous les membres de la Communauté, tant producteurs que consommateurs de charbon, des directives d'une autorité commune, assurant une éga-

le répartition de la production mais aussi des sacrifices qu'impose la conservation d'une capacité de production suffisante pour assurer en toute conjoncture l'approvisionnement sûr et régulier du marché commun. Les pays membres dont la production charbonnière est très inférieure à leurs besoins ne peuvent en effet prétendre conserver, en période de pléthore, une complète liberté dans l'utilisation des produits de substitution et des charbons de pays tiers, et exiger — en période de pénurie — une part de la production charbonnière de la Communauté, laquelle n'aura pu être

conservée que grâce aux sacrifices que se seront imposés les seuls pays producteurs et qui auront encore été accrus par des importations inconsidérées de produits concurrents. Les sacrifices humains et financiers qu'impose actuellement la conservation d'une importante capacité d'extraction charbonnière ne permettent d'envisager une répartition uniforme de la production en période de pénurie que si les pays consommateurs acceptent les restrictions nécessaires pour rendre tolérable une telle conservation.
