

L'EUROPE DU CHARBON

ENTRE LE MARCHÉ ET LES ETATS : L'EXEMPLE FRANÇAIS

PAR

J.-P. THULLIER

L'Europe du charbon a-t-elle été une "réussite" ou un "échec"? C'est en ces termes qu'est posée depuis 1953 la question du Marché Commun. Et chacun, selon les approches - institutionnelle ou politique, économique ou sociale - selon les périodes - avant ou après la récession, avant ou après la crise énergétique - selon les philosophies, libérale ou non, d'insister sur les aspects novateurs ou la fragilité des résultats, sur les facilités conjoncturelles ou les contradictions de la croissance, sur les gains enregistrés ou les crises régionales.

"S'il est un domaine où l'actualité vient souvent démentir les prévisions, c'est bien celui de l'énergie" écrit M. Boiteux (1), "pourtant l'abstention n'est pas possible" car "toute décision prise aujourd'hui repose en fait sur une image implicite du futur éloigné". Entre les années 50 et les années 80, "le futur éloigné" de l'Europe a considérablement divergé des prédictions initiales. L'importance du charbon, et partant, celle de l'Europe charbonnière a beaucoup diminué. D'une politique d'expansion, l'Europe est passée à une politique de subventions et de reconversion des bassins houillers. Si l'image de l'Europe est restée "floue" dans l'opinion (2), dans les régions minières l'Europe a eu mau-

1. M. BOITEUX (haut responsable de la politique énergétique française depuis les années 1950): "Rétrospective et prospectives de l'économie énergétique en France 1950-2000", in *Revue française de l'énergie*, n° 238, 1972, p.3.

2. H. ISAIA: "L'opinion publique française et les Communautés européennes", *La France et les Communautés européennes*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1975, p. 301.

vaise réputation. Elle a activé la fermeture des puits au nom de la rationalisation et suspendu ses aides au respect de sa politique d'ouverture. Cette identification, accrue au fil de la crise des industries traditionnelles qui frappait ces mêmes régions, s'est portée sur les "Eurocrates" jalouxés pour leur statut, soupçonnés d'insensibilité aux drames sociaux qu'ils engendraient, accusés d'un ultra-libéralisme doctrinaire et myope.

Inversement, l'impuissance de l'Europe est patente. La CECA disposait de pouvoirs étendus sur des domaines trop restreints au regard de la complexité des économies industrielles développées. La crise de 1973-1974 a manifesté publiquement l'inefficacité de la Communauté et les spécialistes savent qu'antérieurement aucune politique commune du charbon ou de l'énergie n'a jamais abouti. Dans cette occurrence ont été stigmatisés les égoïsmes des Etats-membres qui ont réagi en ordre dispersé après s'être abandonnés aux facilités du marché.

Certes les relations entre les Etats et les Communautés n'ont jamais été ni simples, ni constantes, ni univoques. Pour leurs intermittences et leurs aspects passionnels, celles de la France suffisent pour en témoigner plus que tout autre. On ne les invoquera ici que dans le cadre circonscrit des problèmes charbonniers.

L'Europe peut-elle être simultanément décriée comme organisme liquidateur des charbonnages et "société à initiales sans responsabilités" que brocardait DE GAULLE (3): syndic de faillite omnipotent et réalité ectoplasmique? On voit mal aucun pays, et surtout pas la France gaulienne, consentir à sacrifier méthodiquement son industrie charbonnière sur l'autel communautaire au seul bénéfice du respect des Traités... Mais entre l'expression des désaccords et la synchronie des récessions à l'échelle de l'Europe occidentale, quelle était la marge d'autonomie des politiques nationales? Car à scruter le domaine national joue le même contraste: animée initialement par la puissance publique d'un volontarisme qui s'opposait au malthusianisme dénoncé des houillères privées, marquée à toutes ses étapes par la tutelle jalouse de l'Etat, la politique française est pareillement frappée du sceau du libéralisme.

Entre 1960 et 1966 s'est produit un revirement dans l'attitude de la France à l'égard de la construction européenne. L'"intendance" n'étant

3. E. JOUVE: "Le Général DE GAULLE et l'Europe", *La France et les Communautés européennes*, op. cit, p. 51.

pas incompatible avec la "politique de grandeur", la France n'a-t-elle pas tiré avantage des "contraintes" européennes dans la conduite de la récession? Autrement dit, comment est-on passé du refus de l'intégration de la politique charbonnière française dans l'Europe à l'intégration de la dimension européenne dans la politique charbonnière française? Mais avant d'envisager cette dimension, il est nécessaire de discerner au préalable la spécificité de la position française afin de mesurer la distance que celle-ci avait à parcourir pour se conformer aux idéaux initiaux du marché commun du charbon.

LA POLITIQUE CHARBONNIERE FRANÇAISE DEPUIS 1945: NATIONALISATION... DES PROBLÈMES

Dans la perspective de la croissance industrielle des économies occidentales, la récession charbonnière a introduit une rupture considérable qui paraît d'autant plus irréversible qu'aucun événement - pas même la crise pétrolière de 1973 - n'a enrayé durablement la tendance au déclin (4). Or, en France cette rupture masque la permanence d'une histoire dirigée par l'Etat depuis 1945.

La France, c'est connu, est "colbertiste". Mais dans aucun autre domaine - industries de l'armement exceptées (5) - la mainmise de l'Etat n'a été aussi totale: patron, banquier, planificateur, directeur du marché et des échanges, il n'est pas de grand secteur de la décision où l'initiative privée ait gardé une marge d'autonomie. Non pas que celle-ci anime les marchés voisins, mais l'Etat français s'est toujours posé en interlocuteur là où ses partenaires sont souvent restés à l'arrière-plan.

Certes, son intervention ne date pas de 1945 dans un secteur qui, dès l'origine, n'a jamais été considéré à l'égal des autres, et l'histoire de

4. Des "classiques": M. TOROMANOFF: *Le drame des houillères*, Le Seuil, Paris, 1969, Ministère de l'industrie: *La politique charbonnière française*, La Documentation Française, Paris, 1980 et la collection *Energie et Société* du CNRS: B. BOURGEOIS, *Prix et coûts de l'énergie*, 1976, D. FINON: *Un modèle énergétique pour la France*, 1976, P. RAMAIN: *Réflexions critiques sur les bilans énergétiques*, 1977, K. ZIJLSTRA: *L'Economie de l'Energie dans la Communauté européenne*, 1978.

5. cf. E. CHADEAU: *Etat, industrie, Nation: "la Formation des technologies aéronautiques en France (1900-1950)"* in *Histoire, Economies, Sociétés*, n° 2, 1985.

"Premier xxème siècle" (guerre de 1914, ruine des Houillères du Nord en 1918, reconstruction puis crise des Années Trente) a renforcé des liens déjà étroits. Mais 1945 est la date où tout bascule. Car, des circonstances, l'Etat a puisé une légitimité qui, en révolutionnant la dimension de ses actions, a pu accrédi-ter l'idée d'un passage de l'Etat "libéral" au stade "interventionniste" (6). Et le fait est que la succession des phases de modernisation et de décroissance a plutôt contribué à renforcer cette légitimité en donnant à la maîtrise de ce produit une dimension nationale. Parce que 1945 est la date où se sont résumées toutes les données du "problème charbonnier" français, on a vu ainsi s'élaborer une véritable "doctrine d'emploi" du charbon où tous les grands services de l'Etat ont été, à des degrés divers, parties prenantes: Industrie, Finances, Affaires Etrangères, mais encore Commissariat au Plan, Commissions parlementaires, Conseil économique et social.

Dans cette convergence interféraient de multiples implications, dont la plus cruelle était évidemment jusque 1949-1950, le manque de charbon. Il était commun à tous les pays européens, mais parmi ceux-ci la France se distinguait par son long passé d'importateur et ses prétentions au rang de puissance mondiale, ce qui conférait à l'énergie une dimension politique et stratégique. Jusque 1960, les crises de Corée et de Suez ayant démontré la fragilité française, le charbon était demeuré un produit-clé: sans lui, pas d'énergie ni de croissance, pas de sidérurgie ni de puissance. Et depuis plus d'un siècle, dans le club fermé des pays industriels ou dans le cercle plus restreint des puissances mondiales ne s'était pas trouvée une nation qui ne fût un grand pays charbonnier, sauf précisément la France qui avait toujours dépendu de l'approvisionnement extérieur.

C'est pourquoi, dans le règlement des questions d'après-guerre, l'accès de la France aux sources de production allemandes ou américaines a toujours interféré avec les marchandages diplomatiques (7), la signature des accords de Paris (23 juillet 1952) avait été liée au statut de

6. Caractéristique de cette polarisation est l'abondance de la bibliographie française consacrée à l'Etat et aux politiques publiques comparée à celle des entreprises et des secteurs industriels.

7. Une bonne mise au point récente à partir des archives du *State Department*: D. HOLTZER: "Charbon et guerre froide", in *Le Mouvement Social*, janvier-mars 1985 n° 130, p. 33-53.

la Ruhr (entretiens SCHUMAN-HALLSTEIN du 25 juillet) en attendant la question du règlement de la Sarre (8). Aux temps où l'on raisonnait en termes de pénurie, les gouvernants français craignaient moins la concurrence allemande qu'ils ne revendiquaient l'égalité de traitement avec les consommateurs d'outre-Rhin.

A l'intérieur, l'impulsion reposait sur trois volets: planification des objectifs, nationalisation des houillères, monopole des importations. Dès l'occupation, les gouvernements de Vichy avaient placé le charbon au rang des priorités nationales dont dépendait "l'existence-même du pays" (9). Et à la Libération, dans un environnement, certes, différent, le Commissariat au Plan avait hérité des programmes de modernisation et des objectifs de production élaborés par les Compagnies, le Comité d'organisation des Houillères et la Délégation Générale à l'Équipement National (10). Même si à partir de 1949-1952 les données sont devenues plus complexes et que le charbon a été englobé dans la problématique plus vaste du rapport entre optimisation des investissements - équilibre extérieur - équilibre énergétique, les hommes qui se retrouvaient au Plan n'avaient qu'un seul horizon: comment assurer croissance et indépendance, quand on est pauvre en sources d'énergie?

C'est devenu un lieu commun que de démontrer l'inanité des objectifs de la politique énergétique française tels qu'ils se sont exprimés dans les rapports du Commissariat au Plan, car lorsque le "choix" du pétrole à bas prix comme vecteur de la croissance accrut dans des proportions rétrospectivement insupportables la "dépendance" du pays, la référence à la "sécurité nationale de l'approvisionnement" ne fut jamais

8. cf. *"Le Monde"* 26 juillet, 27 juillet 1952 et *l'Année Politique*, 1952, p. 350-353. G. GORIÉLY: "La Sarre dit non au "statut européen"", *"Le Monde"* 3-4 novembre 1985.

9. *Le Nord Industriel et le Nord Charbonnier*, 9 mars 1941, n° 11, compte-rendu de la visite de P. PUCHEU, ministre de Vichy venu à Lens engager la "bataille du charbon". Quinze ans après en France la "bataille de la production" (septembre 1944 B. FRACHON, juillet 1945 M. THOREZ) est désignée sous l'expression de "bataille du charbon" ce qui témoigne de la continuité des conjonctures

10. Nous nous permettons de renvoyer à notre étude monographique: "Les Houillères du Nord/Pas-de-Calais 1944-1945: nationalisation et planification d'un secteur en déclin", communication au colloque sur "la France en voie de modernisation", 4-5 déc. 1981.

abandonnée (11). Si, au tournant des années 1965-1966, le IVème et le Vème Plan fondent la politique énergétique sur un "schéma concurrentiel" explicite (12), et que les gouvernants poussent à la "dérégulation" du marché charbonnier (13), l'abandon de la production nationale a été, depuis 1952-1955 contrebalancé par un transfert de volontarisme en direction du pétrole (CFP,ELF) et du nucléaire national. Que la vitesse de substitution du pétrole ait entraîné une "crise" de la prévision après 1970, la pétition de principes n'était pas dissociable des ambitions de la puissance.

Second volet: celui de la nationalisation des houillères. On ne reviendra pas ici sur les motivations de tous ordres qui, depuis l'occupation, avaient rendu inconcevable le maintien du régime d'exploitation privé des houillères (14), pour retenir deux points. D'abord, la légitimité de la nationalisation s'est imposée même aux opposants déclarés: après 1949, compte tenu de l'indemnisation et de l'effort financier fourni pour la modernisation, la supériorité de l'Etat dans l'exploitation des richesses du sous-sol n'a plus été contestée; après 1960, la conduite de la récession exigeait des moyens d'intervention échappant à la sphère de l'initiative privée. Car, c'est le second aspect, le problème socio-politique posé par la corporation des mineurs depuis la Libération s'est toujours imposé aux gouvernements comme une composante aussi essentielle que "la réforme de structure". Même après 1948 où la défaite de la CGR et du Parti Communiste se conclut par leur isolement, même après l'établissement de la Vème République, le poids des mineurs a orienté la périodisation des choix au même titre que les paramètres économiques qui évoluaient depuis 1949-1953 dans un sens défavorable pour le charbon. De ce point de vue, la gestion nationalisée peut apparaître désormais comme l'instrument

11. Référence jamais abandonnée, mais jamais définie en termes de coûts économiques malgré les efforts des Commissions de l'énergie du Plan.

12. *Rapport général de la Commission de l'Energie du IVe Plan 1962-1965*, Commissariat Général d'Equipeement et de Productivité, Paris, Imprimerie Nationale, 1961, p. 13 et suivantes, p. 78.

13. Alignement des prix nationaux sur le coût des tonnages marginaux importés des Etats-Unis (janvier 1966), baisse des prix des charbons importés livrés à l'EdF et à la sidérurgie (avril 1966).

14. E. DEJONGHE: "Les houillères à l'épreuve: 1944-1947", *Revue du Nord*, octobre 1975, p. 643-666.

d'une réduction des fractures au sein de la société française. De l'image du mineur comme archétype du prolétariat conquérant à celle, actuelle, d'une corporation victime du progrès dont l'inaptitude supposée au changement fait déplorer le "fatalisme héréditaire" (15), la symbolique en circulation mesure la singulière distance entre deux moments de la société française dont la politique charbonnière a été le truchement.

L'étatisation des importations complétait cet édifice. En effet, la loi de mai 1946 assit la direction de l'Etat sur un double monopole qui reprenait sans modification le partage instauré par les ordonnances provisoires d'octobre et décembre 1944. Par rapport aux houillères, le rôle de l'Association Technique d'Importation Charbonnière (ATIC) est resté dans l'ombre. Les raisons de conjoncture ainsi que leurs "poids social" en sont la cause, pourtant l'échafaudage ne manquait pas de subtilité, et c'est par ce biais que furent abordés et résolus les conflits qui opposèrent les gouvernements français aux instances européennes de 1955 à 1961.

L'ATIC évitait à la puissance publique le double écueil d'un interlocuteur unique pour approvisionner le marché à l'époque où les mineurs détenaient la capacité de paralyser le pays, comme, à l'inverse, celui d'une myriade d'opérateurs incapables de traiter l'importation américaine vitale pour le pays. Elle offrait, en outre, l'avantage pour les gros consommateurs (firmes sidérurgiques, Electricité de France - pourtant elle aussi nationalisée - cimenteries etc.) de ne pas se rendre captifs d'un fournisseur exclusif, et pour les importateurs, revendeurs, négociants déjà pénalisés par la guerre, de ne pas se trouver évincés alors que planait en 1944-1945 la menace d'une étatisation complète des circuits de la distribution. Ainsi l'Etat s'assurait du contrôle et de la transparence du marché, se ménageait un lieu de rencontre avec les acteurs privés très bons connaisseurs des tendances de la demande tout en régissant l'activité par le biais de sa représentation au Conseil d'Administration de l'Association.

Par surcroît l'évolution du marché fut favorable au *statu-quo*. Moyennant l'accord préalable des Charbonnages de France à la signature des contrats par l'ATIC, production nationale et importations se concurrencèrent moins qu'elles ne se complétèrent: l'égalité de traitement

15. D. SCHNEIDERMAN, "M. MAUROY replié dans son beffroi", *Le Monde*, 5 avril 1985.

était assuré par un mécanisme de péréquation tarifaire, et même lors des périodes de mévente du charbon national, les gisements français furent toujours incapables de produire en quantités suffisantes certaines qualités liées à des usages spécifiques, tels le charbon-vapeur, le coke, l'anthracite (16).

De ce qui précède, on peut tirer deux conclusions. Premièrement, les nécessités incontournables qui en 1945-1946 justifiaient l'intervention de l'Etat se sont perpétuées jusqu'à aujourd'hui sans remise en cause. Caractéristique est, sous cet angle, la continuité qui s'est établie, par delà les régimes, y compris de Vichy à la Libération, puis de la IV^{ème} à la V^{ème} République, à la direction de la politique énergétique française animée par les ingénieurs de l'Etat issus en majorité du Corps des Mines qui ont peuplé les Directions du ministère de l'Industrie, celles des entreprises nationalisées, les Commissions du Plan puis ont représenté les gouvernements français à Luxembourg et à Bruxelles. Tout aussi caractéristique de la dimension nationale du sujet est la notoriété, tirée de leur pouvoir d'expertise, que ces "hommes de l'énergie" ont acquise en France dans les Années 1960 (17)..., même s'il apparaît non moins révélateur de la dévaluation du charbon dès 1950 que tous aient orienté leurs de plan de carrière vers l'électricité, le pétrole, le nucléaire... Deuxièmement, on a compris que, pas plus que l'"Etat", la "politique charbonnière" n'est une entité toujours bien définie, et en tout cas douée d'existence autonome. Derrière l'exigence des tonnages, dès l'origine, elle a procédé de finalités hétérogènes et émané de truchements divers selon que c'étaient l'"entrepreneur", le "patron", le "banquier", le "gestionnaire", le "planificateur", le "diplomate"... , qui s'exprimaient sous le label de l'Etat.

Institutionnellement depuis 1952, en fait dès 1949 pour le partage des "investissements lourds" avec le secteur électrique (dit autrement: la répartition de la manne américaine), le charbon a été intégré dans une prévision énergétique d'ensemble qui s'est exprimée avec le plus de cohérence à travers les travaux du Commissariat au Plan. Surtout,

16. Association Technique de l'Importation Charbonnière, A.T.I.C., rapports annuels de Conseil d'Administration à l'Assemblée Générale ordinaire.

17. Citons: L. ARMAND, M. BOITEUX, P. DREYFUS, P. GUILLAUMAT, P. MASSE: trois ministres, un Président de l'EURATOM, un Commissaire Général au Plan.

quoiqu'en aient dit les gouvernements qui, sans distinction depuis 1947, ont tous prétendu rompre avec les errements du passé, la gestion du secteur a toujours dû composer avec les impératifs de l'heure et les équilibres conjoncturels (indice des prix - emploi - endettement - déséquilibre des échanges extérieurs); elle a pu être rapportée à de plus vastes desseins: la nationalisation conçue comme un étalon des aptitudes gestionnaires et sociales, la modernisation de la France, la construction de l'Europe. D'où, évidemment, la variété des critères mis en circulation pour jauger les résultats des charbonnages (18).

Enfin, la "politique charbonnière" a, par intermittences, servi la politique étrangère de la France. Nous l'avons évoqué à l'origine de la CECA, nous l'évoquerons à propos de la crise de l'Europe de 1958-1961, mais en témoigne aussi depuis 1970 l'évolution des flux d'anthracite en provenance de pays "sensibles" tels que l'U.R.S.S., la Pologne, l'Afrique du Sud (19); elle a pu servir la politique "tout court" quand s'affrontaient au Parlement partisans et adversaires de la nationalisation jusque 1949 ou qu'ensuite la fermeture des puits soulevait un bassin et mobilisait l'opinion comme lors de la grève de Decazeville (19 décembre 1961 - 5 février 1962); la question des charbonnages a même servi la politique "politicienne" aux deux périodes (1946-1947, 1981-1983) où les gouvernements se composaient de représentants des partis socialiste et communiste.

Toutes ces permanences suffisent-elles à donner une vive coloration nationale à la politique suivie en France depuis l'après-guerre? Dans l'Europe libérale de 1950, la France était l'exception, en 1960 elle pouvait être considérée comme une initiatrice, en 1980, les divergences tenaient à peu de choses. Néanmoins les homologues renforcées depuis la récession ont été compensées par des stratégies divergentes de re-

18. D. FINON: *Un modèle énergétique pour la France*, op. cit, p. 5-7 et 71-79, P. MAILLET: calcul économique et stratégies énergétiques, *Revue de l'énergie*, n° 325, mai 1980, p. 256-264. En faveur du charbon: M. CHERVEL: "Pour un autre calcul économique en France", *RCB - Problèmes économiques*, 10 novembre 1982, n° 1797, p. 23-32; Energie Plus: "La production nationale: élément moteur de la relance charbonnière", *Energie Plus, Problèmes économiques*, p. 19-21, août 1982.

19. Association Technique de l'importation charbonnière: rapports annuels.

déploiement énergétique (20). Et, à s'en tenir au charbon, entre 1950 et 1960, il apparaît nécessaire de séparer les données économiques et techniques des aspects liés à l'affirmation des souverainetés nationales. Car les contrastes qui ressortent entre la synchronie des évolutions et l'expression des divergences d'intérêt ont contribué au virage pris par la construction européenne après 1960.

MARCHE COMMUN OU COMMUNE CONJONCTURE?

C'est par le biais politique que les pays européens se sont rapprochés des méthodes françaises de planification par objectifs avec l'O.E.C.E. et la C.E.C.A. On sait que la première était liée au Plan Marshall et que la guerre de Corée fut un stimulant important: pour la première fois furent étudiées à l'échelle européenne les conditions de fonctionnement du marché et préconisées maintes solutions pour rétablir le commerce international (21). La création d'un Comité d'experts charbonniers (décembre 1950) puis du Groupe ministériel de la Production charbonnière (janvier 1952) mettait fin à l'isolement des politiques charbonnières nationales. De ce point de vue, la France avec le Plan MONNET pouvait revendiquer le privilège de l'antériorité. Même dans les pays où, pour de multiples raisons, la planification était lâche, était admise la nécessité d'une planification: en Grande-Bretagne, le *Plan for Coal* du *National Coal Board*, en R.F.A., la *Deutsche Kohlen Bergbau Leitung* commune aux charbonnages de la Ruhr, se rapprochaient le plus de l'expérience française pendant que dans le même temps la Régie des Mines de Sarre se voyait intégrée aux phases de la planification française (première tranche de 1948-1953). Dans ce concert faisaient exception les Pays Bas et la Belgique. Dans le premier cas, les gisements en voie d'épuisement étaient exploités à leur maximum, et en

20. Lettre d'information du Ministère de l'Industrie: "Le redéploiement énergétique", 5 février 1980, n° 123; J.M. MARTIN: "Les politiques de l'énergie" in P. MAILLET et alii: *Les Politiques de l'Europe face à son environnement international*, Economica, 1979, p. 110 et suivantes.

21. Réunion de Comité d'experts charbonniers de l'O.E.C.E. à Genève, décembre 1950. (Description dans le *Nord Industriel*, décembre 1950). Lire: *le charbon et l'expansion économique européenne*, O.E.C.E., Paris 1952 et *La production de Charbon, Perspectives immédiates de l'Europe occidentale*; O.E.C.E., rapport du Groupe Ministériel de la production charbonnière, Paris, 1952, 70 p.

Belgique, le refus du Plan n'était pas moins compensé par un programme d'investissements élaboré par les producteurs en liaison avec le Conseil National des Charbonnages (22). Malgré l'importance des Charbonnages dans l'économie belge, n'étaient-ce pas là des producteurs secondaires comparés aux deux "Grands" (Grande-Bretagne, R.F.A.)?

La similitude des contraintes entraînait les convergences, et quoiqu'on pense de la portée de la rationalisation entreprise à cette époque, il faut bien admettre que la stabilité des techniques d'extraction conduisit tous les producteurs à emprunter les mêmes voies: appel et fixation de la main d'oeuvre, garanties sociales identiques (logements, congés, "avantages" annexes), concentration et modernisation des sièges etc. (23). Dans ce cadre, puis dans celui de l'OCDE, le Comité d'Etudes des Producteurs de Charbon d'Europe Occidentale (CEPCEO) créé en 1952 se réunissait à intervalles réguliers pour faire le point et esquisser les perspectives à moyen terme (24). Mais c'est dans celui de la CECA que s'est réalisée la symbiose des pratiques nationales sur le modèle français. Le rôle modèle qu'a tenu la France à l'origine et pendant les premières années de la CECA ne tient pas uniquement à l'initiative politique de ses chefs de file, mais aussi à la scissiparité qui affecta l'équipe du Commissariat au Plan qui entourait J. MONNET. Avec le transfert à Luxembourg d'une partie de ses proches collaborateurs, J. MONNET a

22. Sur les charbonnages belges dans l'après-guerre, G. KURGAN: "Des Nationalisations à la reconstruction libérale: les projets d'organisation économique en France et en Belgique", Communication au colloque *L'Occupation en France et en Belgique 1940-1944*, avril 1985.

23. *Le charbon et l'expansion économique européenne*, op. cit, p 30 à 50.

24. *La Production de charbon. Approvisionnements de l'Europe occidentale en 1952 et 1953*, OECE, 2e rapport du groupe ministériel, Paris, 1953; *la Gazéification des charbons*, OECE, Paris, mars 1953, *l'Industrie du charbon en Europe*, OECE, 1954; *Valorisation des combustibles solides par la gazéification*, OECE, février 1954; *l'industrie du charbon en Europe. La situation en 1958-1959*, OECE, Paris, 1960; *Charbon communautaire: mesures préconisées par le CEPCEO*, Revue de l'énergie, n° 325, mai 1980, pp. 252-290. Par ailleurs, à partir de 1960 le charbon est intégré dans les rapports de prévision énergétique, et l'OCDE après 1974 se fait l'interprète des travaux des pays-membres de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) où la France n'a qu'un statut d'observateur (cf. Discours de M. JOBERT à Washington lors de la réunion constitutive de l'AIE en 1974).

transféré l'esprit, les méthodes, les objectifs qui inspiraient le Plan. Et dans ces premières années européennes ce sont plus que des rapprochements qu'expriment les travaux du Plan et ceux de la Communauté: mot pour mot, ce sont des similitudes parfaites.

D'abord l'idée, nourrie de l'expérience du premier Plan français (1946-1952), que l'Europe est une "création continue"; ensuite la "méthode MONNET" de l'"économie concertée" qui reproduit le fonctionnement des Commissions sectorielles du Plan en associant à l'échelon européen "producteurs, travailleurs, utilisateurs, parlementaires, gouvernements et administrations des pays membres" (l'ordre est important, nous y reviendrons); l'objectif, enfin, formulé identiquement, qui vise d'abord la "sécurité de l'approvisionnement" (25). Cette coïncidence parfaite s'est ensuite estompée progressivement, parce que la conjoncture charbonnière a évolué, parce que la liaison entre Plan et charbonnages a évolué avec elle et que la planification "à la française" s'est elle-même profondément renouvelée (26). Néanmoins en termes d'institutions et de méthodes prévisionnelles les habitudes prises alors se sont perpétuées jusqu'à aujourd'hui sans grand changement.

Car l'intégration des perspectives qu'exprimaient l'OECE et la CECA reposait sur l'homogénéisation des situations nationales. Des différences existaient certes: Allemagne et Grand Bretagne, exportateurs traditionnels avant guerre, subissaient à un degré moindre les contraintes belges et françaises, mais le besoin de charbon était unanime. Dans la perspective de la reconstruction européenne aucune autre énergie ne paraissait susceptible d'alimenter la croissance et les experts de l'OECE comme ceux

25. Sur la "création continue" lire: *Rapport général sur le Premier Plan de Modernisation et d'Équipement*, novembre 1946-janvier 1947, CGP, Paris 1947, p. 22 et *2e Rapport général sur l'activité de la Communauté*, 13 avril 1953-11 avril 1954, résumé, ronéo, cote 2590/F, CECA, Haute Autorité, p. 2. Sur "l'économie concertée": *Rapport général sur l'activité de la Communauté* (1 août 1952-12 avril 1953), Service des Publications de la Communauté, Haute Autorité, 1953, p. 18-19. Sur les objectifs de "la sécurité de l'approvisionnement": *Rapport général de la commission de l'Énergie de IIIe Plan*, mars 1957, CGP, Paris, p. 17 et p. 59.

26. J.P. THULLIER: "les charbonnages et le Plan", *Actes de la Table-ronde de l'Institut d'Histoire de Temps Présent-CNRS*, juin 1983 consacré à l'Histoire de Plan 1946-1965.

de la CECA prévoient que la production européenne de coke ne suffirait pas à satisfaire les besoins de la sidérurgie.

Si l'on cherche à définir l'utilité de ces institutions vers 1950-1953, on la trouvera donc dans cette prise de conscience d'une communauté des problèmes énergétiques: l'Europe se trouvait désormais soumise à une situation tout à fait nouvelle, celle de la dépendance énergétique. Le parallèle ici est frappant entre pays marqués par le déficit croissant de leurs ressources propres et la transformation très brutale de leurs balances énergétiques respectives. Au premier chef le rythme de la croissance économique causa une explosion des besoins dont on ne retrouve aucun exemple dans l'histoire: en France comme dans la Communauté européenne la demande a triplé entre 1950 et 1975, ce qui ôtait tout espoir d'arriver à l'autosuffisance par le biais du charbon. D'autres facteurs jouèrent au cours de cette décennie 1950-1960 en défaveur du charbon: l'unification entreprise par les Etats après la guerre de leur marché énergétique entraîna la suppression des rentes géographiques et donc la fin des marchés captifs; la révolution des transports maritimes se conjuga à l'interconnection des réseaux énergétiques pour accélérer la substitution d'énergies plus souples et plus élaborées, quelles que soient par ailleurs les politiques de tarification adoptées selon les pays pour freiner ou libérer la concurrence entre énergies; la modification des comportements et des modes de vie, si sensible dans une France restée longtemps rurale, mais que l'on retrouve également à l'échelon européen avec la croissance du parc automobile, fit le reste. Mais personne ne pensait alors que la concurrence énergétique se télescoperait avec la réduction de la consommation spécifique de charbon comme le montra la crise de 1958-1959 (27). Jusque là, le marché avait connu une évolution progressive. La production charbonnière, stable en quantité, diminuait en pourcentage au profit des charbons importés et des pétroles dont la consommation croissait rapidement (28). En 1958, à la suite de

27. Sur la crise 1958-1959 J.O. COPPOCK, N. GROSSE: "Energie" in J.F. DEWHURST: *Besoins et Moyens de l'Europe*, Berger-Levrault, Paris, 1962, p. 423-452, M. BOITEUX, art. cit, p. 4-10, *25 ans de Marché Commun du charbon*, CEE, Bruxelles-Luxembourg, 1978, D. FINON: "Incidences des conditions d'approvisionnement énergétique sur les économies de l'OCDE dans le futur", *Revue de l'Energie*, n° 326, juin-juillet 1980, p. 318-322.

28. Consommation intérieure brute d'énergie primaire, Europe des 6: 1955: Houille: 64,5% - Pétrole: 18,4% - 1960: Houille: 52,0% - Pétrole: 30,1% -

récessions modérées, l'Europe fut touchée de plein fouet par la fermeture du marché américain qui entraîna les firmes pétrolières multinationales à écouler leurs tonnages sur le Vieux Continent (29). Or le secteur énergétique réagit de façon imprévisible: la baisse de production (10 M. de tonnes en 1958, 23 M. de tonnes en 1959) jointe aux réductions des importations n'avait empêché ni les stocks de s'accumuler (30 M. de tonnes en 1958, 23 M. de tonnes l'année suivante) ni surtout la consommation pétrolière de continuer à croître rapidement (+ 17% de 1957 à 1958, + 13% de 1958 à 1959). En incluant les jours chômés dans les charbonnages européens, aux quantités réellement stockées, la Communauté aurait accumulé un "surplus théorique" s'élevant à 52 M. de tonnes (30).

En conséquence, contre tous les programmes et contre tous les discours, la dépendance des pays européens devint, en quelques années, une contrainte structurelle: en 1953 le charbon couvrait 66,8% des besoins énergétiques de la Communauté des 6, en 1960 il tombait à 52%, en 1976 à... 15%.

LA CECA ET LA FRANCE DE 1953 A 1961: POLITIQUE NATIONALE CONTRE POLITIQUE EUROPEENNE (31)

Comment ont réagi les Etats européens? Derrière "la convergence implicite des politiques" (32), les divergences explicites des intérêts n'ont-elles pas pris le dessus? Ici encore, il est nécessaire de distinguer trois périodes: celle postérieure à la crise pétrolière de 1973-1974, celle

1965: Houille: 36,3% - Pétrole 48,5% in *25 ans*, op cit, Annexes Tableaux 3, p. 151.

29. L. PUISEUX: "Les bifurcations de la politique énergétique française depuis la guerre", *Annales ESC*, n° 4, juillet-août 1982, p. 611.

30. *25 ans*, op cit, p. 83 et suivantes.

31. Sur les rapports entre la France et l'extérieur nous sommes redevables de M. Marc-Pierre ROBERT, Directeur de l'ATIC et de M. Lucien ROSE, Directeur honoraire du Comité des Importateurs de charbon. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre gratitude.

32. J.M. MARTIN: "les politiques de l'énergie", in P. MAILLET et alii, *Les Politiques de l'Europe face à son environnement*, Economica, Paris, 1971, p. 109.

postérieure à la récession de 1960, et la période initiale ouverte en 1953 par la CECA.

Celle-ci doit requérir notre attention: après 1973 le charbon est marginalisé, après 1960 se sont déployées des stratégies de compensation liées aux particularités nationales et à la conception que se faisaient les Etats de leur statut mondial et de leurs relations avec les Etats-Unis, tandis que dans la première phase l'Europe du charbon aurait connu un âge d'or lié à l'ascendant de J. MONNET et porté par la conjoncture (33). Depuis 1958 il est admis que la crise charbonnière a fait diverger la construction européenne (34) et que la France y porte une responsabilité particulière. Jusque là, la CECA était une "belle réussite" (35): "les ententes nationales sont dissoutes, ce qui met fin aux pratiques illégales de concurrence et assure la liberté des marchés du charbon et de la sidérurgie" (36). D' autre part, en 1958, les craintes exprimées par les "anti-européens", les charbonniers et les sidérurgistes français s'étaient révélées vaines (37), l'alerte de 1953 étant restée sans lendemains (38).

33. J. GIRAULT, IN E. LABROUSSE ET J. BOUVIER, *Histoire économique et sociale de la France*, T IV, 3e vol, p. 1401; P. GERBET: "Jean MONNET et Robert SCHUMAN", in *La France et les Communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 1975. Analyse plus nuancée chez J. SOTO: "Le problème de l'exécutif dans les Trois Communautés européennes", in *Les Problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*, Librairies Techniques, Paris, 1960, p. 131.

34. *Le Monde*, 17 février 1959, bulletin de l'étranger: "l'Europe peut-elle se construire dans la récession".

35. P. LEON: *Histoire économique et sociale du Monde*, T VI, A. Colin, Paris, 1977, p. 256.

36. id, *ibid*, p. 255.

37. Voir les rapports de gestion des Houillères de Bassin et des Charbonnages de France à cette époque. Le Parlement français (Assemblée Nationale et Sénat) avait instauré des "Commissions de coordination et de contrôle chargées de suivre l'exécution de l'application de Traité CECA".

38. Première crise charbonnière de l'après-guerre. La Commission de coordination et de contrôle de l'Assemblée Nationale avait interpellé la Haute Autorité sur "l'aggravation" apportée par "l'institution du Marché Commun", in *Rapport de la Commission Spéciale chargée d'étudier les problèmes résultant du perfectionnement du Marché Commun du charbon*, Assemblée Nationale, 14 septembre 1953, p. 28.

Le charbon de la Ruhr - la moitié de la production européenne à l'époque - n'avait pas déferlé sur la France, dont les houillères, grâce aux remarquables gains de productivité engrangés par la modernisation, avaient su maintenir leurs débouchés. De là le triomphe des "Européens", J. MONNET en tête, modernistes, confiants dans les vertus de l'ouverture qui scellerait la réconciliation franco-allemande. Le nationalisme dépassé du Général DE GAULLE revenu "aux affaires" en mai 1958 aurait rompu l'harmonie et brisé les ressorts de la confiance qui promettait l'avènement proche des Etats-Unis d'Europe.

Même si aujourd'hui on admet l'irréalisme du mot d'ordre "Politique d'abord" des "Européens", cette thèse qui prévaut encore d'un âge d'or de la CECA repose sur quelques illusions rétrospectives.

Certes l'action de J. MONNET a pu être d'un grand poids, certes les clauses de Traité étaient équivoques, certes les options restaient ouvertes. Mais l'Europe du Charbon et de l'Acier ne fut jamais autre chose que ce que les gouvernements lui consentirent. En l'occurrence tout fut joué dès 1955.

Les prérogatives de la Haute Autorité étaient ambiguës. Le Traité indique que celle-ci devait les exercer en "pleine indépendance" sans "solliciter" ni "accepter" d'"instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme" (article 9, alinéa 2) mais ses actions restaient soumises à l'approbation de Conseil des Ministres selon un processus de décision majoritaire ou unanime assez complexe (39). En matière de politique charbonnière, l'article 46 accordait à la Haute Autorité l'établissement de "programmes prévisionnels", de "caractère indicatif", précisait l'alinéa 2, tandis que l'alinéa suivant étendait son ressort à la définition périodique d'"objectifs généraux concernant la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production". Bref, la lecture "maximaliste" du Traité tendait effectivement vers la supranationalité tandis que l'approche "minimaliste" suspendait presque tout à l'aval des gouvernements.

Presque tout, car certaines dispositions étaient impératives. Le "principe directeur du Marché Commun" était la mise en concurrence

39. *Traités instituant les Communautés européennes*, Communautés Européennes, Office des Publications officielles, Bruxelles, 1978. Pour le processus décisionnel, se référer à l'article 26 du Traité instituant la CECA.

parfaite (40). Transparence des barèmes, suppression des discriminations à l'égard des tarifs de transport, "égal accès" de "tous les utilisateurs" aux sources de production (article 3 du Traité) devaient s'imposer à tous sous le contrôle de la Haute Autorité.

Toutes ces questions firent l'objet d'un marchandage d'ensemble entre les gouvernements et la Haute Autorité en 1958-1959, marchandage qui dura jusque 1961 avec la France, mais il faut bien admettre que même antérieurement la Haute Autorité eut beaucoup de mal à faire valoir ses vues.

Premièrement *en matière de politique charbonnière*, la Commission souligne dans une publication officielle (41) que le "Conseil a souvent éprouvé des difficultés à se prononcer sur les mesures prononcées par la Commission", mais que celle-ci a néanmoins "réussi à plusieurs reprises (1964, 1968, 1972, 1974) à s'entendre sur une politique commune de l'énergie".

Nuançons. Si l'on considère l'origine du "premier" programme signé le 21 avril 1964, il faut préciser que celui-ci succédait à un désaccord du Conseil (2 décembre 1963) sur les "actions fondamentales d'une politique énergétique à long terme". Par ailleurs le texte lui-même de l'accord laissait une place bien mince à l'initiative de la Haute Autorité. Aucune disposition contraignante n'était incluse, et la notion de "politique commune" n'était pas citée, puisque, entre autres dispositions, le protocole prévoyait que les gouvernements (nous soulignons) "veilleront à prendre les mesures utiles pour éviter que les circonstances conjoncturelles ne perturbent les réalisations de leur politique énergétique" (alinéa 8), et qu'ils "s'efforceront de coordonner l'ensemble de ces mesures" (alinéa 10) (42). Au terme de l'évolution, faut-il ajouter que le dernier programme de "politique commune" de 1974 résultait de la Déclaration des 9 sur la politique énergétique, qui, en pleine crise de l'énergie ne citait même pas le charbon parmi les "énergies de rechange" évoquées?

40. *Vingt-cinq ans de Marché Commun du Charbon 1953-1978*, op. cit, chap. 3 "les premières années du Marché Commun du charbon. Action de la Haute Autorité" (1953-1957), p. 63 et suivantes.

41. *25 ans*, op. cit, p. 85 et p. 95.

42. J.O. des Communautés européennes du 30 avril 1964 cité dans *25 ans...*, op. cit, p. 96.

Et antérieurement? Le Protocole du 8 octobre 1957 sur "une politique commune de l'énergie", qui résultait d'un accord entre le Conseil et la Haute Autorité, a-t-il vu le jour? La crise de 1958-1959 prouva que non (43).

Et aux temps de l'âge d'or, la Haute Autorité n'avait-elle rien tenté? Un document - *oublié* par la Commission dans le bilan de son vingt-cinquième anniversaire - intitulé "Mémoire sur la politique charbonnière" (44) datant de février 1955, n'avait même pas franchi le barrage des experts délégués par les gouvernements, et la Haute Autorité s'était vue, durement, renvoyer sa copie (45).

Deuxièmement, *en matière d'échanges*, l'action de la CECA a-t-elle été fondamentale? On peut d'abord observer que, dans la longue durée, de 1953 à 1973 les échanges intra-communautaires sont, en volume, restés quasiment stables (voir Annexes). Dans la mesure où l'usage du charbon après 1958 s'est très rapidement réduit à des débouchés très spécifiques (charbon-vapeur et coke sidérurgique constituent actuellement plus de 80% des débouchés), le déclassement des gisements pauvres et difficiles a joué "naturellement" en faveur de la Ruhr. Les craintes des charbonniers français se sont donc matérialisées puisque la part de la Ruhr dans les échanges est passée de 40% en 1954 à 71% en 1973, mais dans le contexte qu'ils n'avaient pas imaginé d'une offre non substituable.

Et avant 1958, le marché intra-communautaire avait-il connu un fonctionnement "normal" au regard des exigences du Traité? On sait que, jusque 1957, le "régime transitoire" limita l'unification...et qu'après la Haute Autorité dut prendre des mesures dérogatoires (février 1958,

43. Protocole que les rédacteurs du bilan de la Communauté qualifient (en 1977...) de "programme d'étude" plus que "un programme d'action", op. cit, 81.

44. Document de la Haute Autorité, n° 155/2/1955.

45. "Projet de rapport du Comité consultatif sur la définition d'une politique charbonnière", réf. 4435/55F. La conclusion vaut être citée: "les trois préoccupations majeures de la CECA... considérées dans un ensemble... contiennent une *contradiction flagrante* qui menace de devenir *tragique* (nous soulignons)... La question doit être nettement posée de savoir *s'il n'y a pas lieu de sortir de cette contradiction par une révision du Traité et si même une révision du traité sera suffisante pour s'en sortir*" (publié le 27 avril 1955).

décembre 1959) pour proroger l'isolement du marché belge jusqu'au 1er janvier 1963 alors que dans le même temps les charbonniers belges étaient accusés d'avoir utilisé les subventions de modernisation à des fins commerciales (46). Il est vrai que, devant la crise et au mépris du Traité, le gouvernement belge avait renoué avec la pratique des négociations bilatérales, et rencontré fort discrètement son homologue allemand pour protéger l'écoulement de sa production (47). L'alternative était claire: ou bien, au nom de l'urgence, la Haute-Autorité composait avec les exigences nationales, ou bien l'Europe volait en éclats.

Et c'est bien le second terme de l'alternative qui faillit se produire en 1959. Mais là encore, le retour à l'origine s'impose. *Le libre accès des consommateurs et la libre circulation des produits* constituaient, nous l'avons vu, la troisième dimension, *impérative*, du Traité. Or, du passé proche au plus lointain, tous les pays membres avaient hérité des pratiques commerciales, des liens financiers, une législation tels que la communauté de marché restait à faire.

Dès son entrée en fonction, Jean MONNET avait saisi le gouvernement français du problème (Lettre du 10 février 1953 - Avis CECA n°2). Le contentieux portait, non seulement sur le monopole de l'ATIC dans les importations, mais visait aussi le coeur-même du dispositif français qui depuis 1949 contraignait tous les importeurs-négociants rassemblés en groupements professionnels régionaux d'y adhérer (48). La France ne faisait pas exception, car le 14 mai 1954 la Haute Autorité avait dû simultanément saisir la Belgique, la France, la RFA des modifications à apporter à leur réglementations (49). Le 21 novembre 1955,

46. *Le Monde* du 17 février 1959: "la Haute Autorité a versé d'abondantes subventions, ainsi que le gouvernement belge (au total 60 milliards de nos francs) mais les mines les ont employées à abaisser leurs prix sans se reconverter, les mises en demeure de Luxembourg restant sans effet".

47. Questions Parlementaires de l'Assemblée européenne à la Haute Autorité: les arrangements belgo-allemands sont qualifiés d'"évolution rétrograde" et contraires aux Articles 3-4 du Traité, *J.O. des Communautés Européennes*, 18/07/1959, p. 814/59 et suivantes.

48. Lettre Haute-Autorité/ETZEL au gouvernement français, 21/11/1955.

49. Lettres Haute-Autorité au Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle (GEORG), Comptoir Belge du Charbon (COBECHAR), et au gouvernement français comme Autorité de Tutelle de l'ATIC. Le Luxembourg reçut la même injonction (Lettre

encore, la Haute Autorité avait réitéré son injonction. La réponse du gouvernement français (le 24 janvier 1956) avait conduit la Haute Autorité à condamner l'ATIC (Décision motivée du 22 juin 1956) et le gouvernement français à déposer un recours devant la Cour de Justice de Luxembourg (50). Appuyée en celà par les Pays Bas, la France soutenait que la tripartition du comptoir de vente de la Ruhr était fictive (51) et que "la disparition de l'ATIC risquerait de mettre les acheteurs français...à la merci des négociants allemands" (52).

On voit donc que dans ce domaine également, la continuité entre l'action du gouvernement DEBRE et celle des gouvernements antérieurs a priori favorables à "l'Europe" est plus forte qu'on ne le prétend et que dès les premières années la marge de manoeuvre de la Haute Autorité était réduite.

Sur ce dernier point, il fallut attendre le compromis R. BARRE - J.M. JEANNENEY (février 1961) pour que le contentieux s'apurât. Le compromis, du reste, paraissait mince: l'ATIC subsistait comme mandataire obligatoire, gardait le monopole des transports comme relevant de la "souveraineté nationale", mais le gouvernement "*n'interdisait pas à l'acheteur français*" de "*participer*" à la signature des contrats, et surtout accordait un droit de regard de la Haute Autorité sur la conformité des contrats (53). Maintien du "statut-quo" donc: la conception française du "libéralisme organisé" l'avait emporté, l'accord de 1961 se réduisant à une simple concession technique.

du 7 janvier 1955 adressée à l'Office Commercial de Ravitaillement) et obtiendra dès le 30 septembre 1955.

50. Haute-Autorité, Vice-Présidence, note 5793/2/01-58.

51. Note de PAUL RIBEYRE à la Haute Autorité, Présidence du Conseil, Commission interministérielle pour les questions de collaboration économique européenne, 2 janvier 1958.

52. Position officielle diffusée par voie de communiqués à la Presse: "*Le Parisien Libéré*" du 4 janvier: "La Ruhr a divisé son négoce charbonnier en trois comptoirs prétendus distincts...en réalité ils possèdent un bureau commun et les trois présidents sont adjoints du Président du Bureau Commun"; "*Le Monde*" du 6 janvier: "...la disparition de l'ATIC risquerait de mettre les acheteurs français de charbon étranger à la merci des négociants allemands étroitement liés aux producteurs charbonniers de la Ruhr".

53. Compte-rendu de la réunion au Ministère de l'industrie du 20 janvier 1961, note du 28 janvier 1961. Exposé de J.M. JEANNENEY, Ministre de l'Industrie.

Il est vrai qu'à cette date, les équivoques engendrées par le Traité avaient été tranchées dans un sens favorable aux intérêts nationaux. La seule victoire remportée, peut-on dire, par la Haute Autorité, tint au fait que son existence un moment menacée, fut préservée. En effet, entre le 10 juin 1958 et le printemps 1959, le Conseil des Ministres avait mené une offensive en règle qui conduisit au blocage des institutions. Le Conseil des Ministres avait repoussé toutes les initiatives de la Haute Autorité pour résoudre la crise: refus du Plan de stockage (juin 1958), refus de l'aménagement des relations avec les pays-tiers (octobre 1958), refus des aides au stockage (5 février 1959), refus de déclarer "l'état de crise manifeste" (20 février 1959), refus de l'établissement des quotas (mars 1959)...Le divorce apparut tel que le Conseil s'abstint de désigner, comme le Traité lui en faisait l'obligation, les nouveaux membres appelés à constituer la Haute Autorité en remplacement des membres en place dont le mandat venait à expiration (54)!

Dans la France officielle de 1959 peu suspecte de sympathie à l'égard du "méli-mélo de charbon et d'acier" qu'était, selon DE GAULLE, la CECA (55), se présentait l'occasion rêvée de torpiller toute ébauche de supranationalité.

Du point de vue des symboles, la rupture avec la IV^{ème} République était nette car la Déclaration de R. SCHUMAN du 10 mai 1950 reprise au préambule du Traité, selon laquelle le charbon et l'acier devaient établir une "solidarité de fait" en Europe, restait un objectif officiellement partagé par les majorités successives et les coalitions gouvernementales. Dès le moment où ce projet politique devenait caduc, les transferts de souveraineté à un organe "supranational" ne se justifiaient plus.

Mais sur le plan des réalités, il faut bien reconnaître la rapide "érosion naturelle du Traité" (56). Avant 1958 la Haute Autorité n'avait su, dans aucun domaine important, s'imposer contre la volonté des Etats. Le déroulement de la crise rendit simplement manifeste des

54. *Bulletin de la CECA*, n° 68, Luxembourg, 1967. Discours de P. MALVESTITI: *Il y a un espoir en Europe*, Discours prononcé à l'occasion de l'installation de la Haute Autorité de la CECA, Luxembourg, 16 septembre 1959, 62 p.

55. E. JOUVE, art. cit, op. cit, p. 61. E. JOUVE ajoute qu'ensuite le Général de Gaulle "eut beau jeu de plaisanter sur l'inefficacité des institutions de Luxembourg".

56. M.P. ROBERT, Directeur de l'ATIC, entretien avec l'auteur, 5/06/1985.

contentieux apparus dès l'origine, et son règlement entérina des tendances précoces (57). Le Traité de Rome, signé l'année précédente, ne reconnaissait-il pas qu'à la Commission revenait un rôle de proposition et d'exécution, tandis que les gouvernements gardaient celui de la décision (58)? Si l'on peut dire, cette disposition faisait jurisprudence et la Haute Autorité dut s'aligner sur le "droit commun", prélude à la fusion en 1967 des trois Exécutifs (CECA - EURATOM - Communauté européenne des 6).

DU BON USAGE DE L'EUROPE DANS LA CONDUITE DE LA RECESSION

Arrivés à ce point il faudrait conclure en posant la question: à quoi a servi l'Europe? La loi du genre y incite et, si l'on privilégie, comme nous l'avons fait, l'aspect décisionnel, à la question rituelle on apportera la réponse rituelle en créditant la Haute Autorité de la suppression des discriminations tarifaires en matière de transport, puis en portant à son débit l'absence de politique énergétique, de coordination des investissements, de politique des prix (59)...

Néanmoins poser la Communauté contre les Etats, la politique commune contre les politiques nationales, le "libéralisme" contre "l'interventionnisme" conduit à négliger une dimension historique liée au débat énergétique dans nos sociétés, ce qui interdirait de comprendre non seulement pourquoi la construction européenne s'est perpétuée mais encore que les Etats se soient imposés des disciplines communautaires

57. Le point de vue gaullien sur la CECA et la Communauté européenne est remarquablement exposé par M. COUVE DE MURVILLE, Ancien Ministre des Affaires Etrangères, in *La France et les Communautés européennes*, op. cit, p. 165

58. P.REUTER (un des rédacteurs du Traité CECA) : "La France et les conceptions institutionnelles", in *La France et les Communautés européennes*, op. cit, p.355.

59. Outre les nombreuses publications des Communautés européennes, lire: D. VIGNES : *La communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, LGDJ, Paris, 1956, 196 p. ; P. MAILLET : *La construction européenne* PUF, Paris, 1974 (historique des "carences graves" de l'Europe en matière de politique énergétique p. 74-79) ; J. FERRY : *Rapport au Conseil économique et social*, J.O. du 9 août 1977, p. 750-758 ("la mise en place d'un marché homogène de l'énergie reste à faire", conclut l'auteur).

qui permirent à la Commission de déployer une politique sociale alimentée par les contributions nationales axées sur les aides à la reconversion (60).

Car l'étonnant n'est pas que DE GAULLE soi-même ait dû entre 1961 et 1966 composer avec "les réalités de l'Europe" (61) ou que les gouvernements aient refusé les solutions préconisées à l'échelon communautaire pour les appliquer eux-mêmes identiquement. Entre l'intégration et ses lacunes ou l'amalgame de politiques nationales et leurs divergences s'est interposé un autre plan: celui de l'usage de l'Europe par les Etats-membres.

En effet, le cas français montre que la dualité entre choix nationaux - la préférence - et les options européennes - l'ouverture - s'est avérée factice. Pourtant, au temps fort de la récession, celle-ci fut mise en exergue, l'opposition aux propositions de l'interexécutif des 6 ne trouvant pas alors de plus ferme interprète que le ministre de l'Energie M. MAURICE-BOKANOWSKI pour revendiquer à la France le droit de pratiquer une "politique patriotique de l'énergie" fondée sur le "refus" d'un "marché ouvert" (62). Or si un pays suivit avec le plus de constance le schéma proposé par la Communauté, ce fut bien la France (63). Cette attitude ne fut pas isolée, et sans même évoquer ici l'attitude des partis politiques et des syndicats à l'égard de l'Europe (64), elle enracina aux

60. J.C. BERTHONNET, M. BREVILLARD, G. JOIGNAUX, B. TOULEMONDE: *Aides européennes au développement régional*, 2 vol., Lille, ronéo., janvier 1979 et janvier 1980; G. JOIGNAUX: "25 ans d'interventions communautaires dans le Nord/Pays-de-Calais: Quel bilan?", Colloque ADEFI-GRECO, Paris, Panthéon-Sorbonne, septembre 1982.

61. E. JOUVE, art. cit, p. 52.

62. "Le Monde", 17 janvier 1963. Le Ministre récidiva le 7 octobre 1963 à propos de l'Acier et le 9 octobre à propos du charbon: voir *l'Année Politique*, 1963, p. 304-305.

63. J.M. MARTIN, art. cit, op. cit; B. BOUGEOIS, J. GIROD, J.M. MARTIN, P. RAMAIN: "Les substitutions de l'énergie, essai d'analyse comparative et causale à partir de l'expérience française 1958-1972", Communication au Congrès des économistes de langue française, Bordeaux, 1974, polycopié, 30 p.

64. "Les partis politiques et l'Europe", in *La France et les Communautés européennes*, op. cit. Florilège de déclarations dans les *Cahiers de Documentaion européenne*, op. cit.

yeux des producteurs l'idée que l'Europe signifiait l'abandon du charbon (65).

Avec la récession, le gouvernement comprit l'avantage qu'il pouvait tirer de l'Europe. La discordance entre les déclarations ministérielles et le revirement, dû à des considérations de politique internationale (66), que l'on constate chez DE GAULLE à l'égard de la construction européenne, ne s'explique pas autrement. Alors que des multiples signaux lui annonçaient depuis l'automne 1962 la mobilisation croissante des forces syndicales, le gouvernement pouvait ainsi témoigner qu'il partageait les inquiétudes des mineurs. La grève de mars-avril 1963 changea la dimension du problème: à cette occasion, le charbon devint en France l'objet d'un débat public. Non seulement le conflit fut suspendu aux conclusions de la Commission des Sages présidée par P. MASSE (dont le secrétaire fut l'actuel Président de la Commission européenne, J. DELORS), non seulement il fut suivi par la "Table-ronde" sur le charbon qui - vaguement - définit au printemps 1964 le principe de la préférence nationale, mais aux "experts" traditionnels se joignirent les partis politiques, les élus locaux, les syndicats et de nombreuses autres voix pour s'alarmer de l'avenir des bassins houillers (67).

Lorsque tout fut rentré dans l'ordre et que la poursuite de la croissance permit de financer la récession planifiée, les critiques adressées aux travaux de la Commission disparurent. La convergence des analyses européenne et française sur la récession montrait à l'opinion que la "nécessité" dictait la politique, tandis que, conjointement, le parallélisme des actions menées en faveur de la "conversion" confortait la position du gouvernement face aux mineurs (68).

65. cf les *Rapports de gestion des charbonnages de France: 1960*, p. 14, 1962, p. 17 à 19 et p. 118, 1965, p. 112.

66. *L'Année Politique*, 1963, PUF, Paris 1964, Conférence de presse du Général DE GAULLE du 11 avril 1963, p. 408; *Cahiers de Documentation européenne*, Parlement européen, Direction Générale de la Documentation Parlementaire et de l'information, n° 5 octobre-décembre 1957, p. 47 Conférence de Presse du Général DE GAULLE du 27 novembre 1967.

67. J.P. THUILLIER: "Le 1er mars 1963, la grève des mineurs, exemplaire de la France en expansion, ouvre une crise d'identité régionale" *Le Monde-Dimanche*, 28 août 1983.

68. G. PINARDI: *Voies et Moyens de la conversion industrielle*, CECA, Luxembourg 1961, 136 P., H. PETER et alii: *Le financement des investissements*

Dans le même ordre d'idées, la solidarité affichée ultérieurement en 1974-1976 par les déclarations du conseil des ministres de l'énergie ou de la Commission (69), tout en masquant le désarroi des gouvernants, tendait à prouver que leurs choix n'avaient pas été moins pertinents que ceux des voisins. Car, deuxième élément important, c'est qu'en dépit des apparences officielles, au moment où le charbon était la priorité, son avenir avait été précocement mis en doute par les experts évoqués ci-dessus, gisement lorrain exclu (70). Dès 1951 M. ALLAIS, dont l'autorité était unanimement reconnue, avait prudemment suspendu sa théorie économique de l'investissement charbonnier aux paramètres politiques et sociaux (71); et sur le plan pratique, les houillères avaient été engagées dès 1949 dans la nouvelle phase de la "bataille de la productivité" qui, dans la perspective du retour de la concurrence, amorça la concentration sur les gisements rentables. Selon C. BEULLAC, ancien ministre et ancien rapporteur de la Commission de l'Energie du IIe Plan en 1952, qu'il faille fermer "des" mines, c'était "l'évidence": "l'ennuyeux", "c'est qu'il a fallu attendre quinze ans" pour le faire (72).

et les aspects sociaux de la reconversion, CECA, Luxembourg, 255 p., *Programmes de conversion et de développement*, CECA, Service des Publications des Communautés européennes, Luxembourg, 1964, 123 p., *La conversion industrielle en Europe*, CECA, Service des Publications officielles, 1965, 107 p.

69. Se référer à: Déclarations des 9 de Copenhague 15 décembre 1973, Déclarations du Conseil des Ministres de l'Energie du 21 décembre 1976. Travaux de la Commission: *Les investissements dans les industries du charbon et de l'Acier dans la Communauté*, CECA, Luxembourg, septembre 1975, *Politique Communautaire de l'Energie*, Commission des Communautés européennes, 1976; *La conjoncture énergétique dans la Communauté - Situation 1976 - Perspectives 1977*, Commission des Communautés européennes, janvier 1977.

70. *Premier rapport de la Commission de Modernisation des Houillères*, novembre 1946, Programmes analytiques, Commissariat Général au Plan de Modernisation et d'équipement, Paris, 114 p.

71. M. ALLAIS (Ingénieur général des Mines, Professeur à l'Ecole des Mines de Paris): *La gestion des Houillères et la théorie économique*, Imprimerie Nationale, Paris, 1951. [Prix Nobel d'Economie, 1988]

72. C. BEULLAC: "La Politique énergétique du Deuxième Plan français", 19 février 1982 - *Bulletin de l'IHTP*, Supplément n° 6-1984, p. 9-10.

Ainsi, dès l'orée des années 1950, ces responsables auraient conclu que les investissements charbonniers conduisaient à l'impasse, et ont, en tout cas, persuadé rapidement les gouvernants que le charbon appartenait au passé (73).

Puisque nous avons évoqué les liens qui existèrent entre le Commissariat au Plan français et la CECA, qu'on nous permette pour conclure un parallèle. Pas plus que le Commissariat au Plan, la CECA puis les Commissions ne furent des lieux stratégiques. Très vite les relations furent réglées pas les canaux traditionnels (74).

M. DUVERGER écrit que l'une des caractéristiques essentielles des Etats libéraux dans les démocraties industrielles réside dans l'extrême "division du travail" qui y règne (75). Les zones d'opacité qui subsistent ne doivent pas masquer l'utilité sociale des ces institutions nouvelles. A défaut de leurs pouvoirs d'arbitrage, on peut discuter de leur fonction consensuelle: le souvenir de l'autarcie, la hantise du déclin et son corollaire impératif de la modernisation, sont restés trop présents à l'esprit des hommes d'Etat français depuis l'effondrement de 1940 pour qu'une majorité se dessinât toujours aux moments cruciaux et quoiqu'il en coutât, sur l'exigence de l'ouverture. Sur ce point, n'en doutons pas, portée par la conjoncture de la longue croissance, la continuité l'a toujours emporté.

Mais la lecture des nombreux rapports officiels qui ont servi à la présente étude a prouvé que la concurrence entre légitimités a tenu plus de place que les divergences réelles.

Or, dans ce secteur énergétique où la décision "publique" est l'apanage de quelques uns, nous avons trop souvent souligné de part et d'autre la prise à témoin des opinions publiques pour ne pas penser que le Plan comme les Commissions ont *aussi* été, pour ce coeur de l'Etat, le

73. L. ROSE, Directeur honoraire du CIC, Entretien avec l'auteur 30/07/1985. Voir aussi, C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, L'effort, Paris, Plon 1970, p. 371 à 375.

74. P. REUTER: art. cit, op. cit, p. 355.

75. M. DUVERGER: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, T1, p. 24, Paris PUF, 1971, 12 éd.

moyen de se construire une image, faute d'avoir réussi à en être le contrepoids (76).

CONCLUSION

Entre le marché et les Etats, que fut donc aléatoire l'existence d'une Europe du charbon ! Les retournements dont le marché énergétique est coutumier ont été propices à la conservation des pratiques établies plutôt qu'à leur dépassement, si bien que le voeu formulé par MONNET de s'adresser aux entreprises charbonnières par dessus les Etats ne pouvait qu'avorter. Avec la France les ambiguïtés étaient les plus fortes car la proximité des origines s'opposait au poids de traditions solidement établies. Parce que la contrainte énergétique y avait pesé plus qu'ailleurs et que l'Europe était une affaire de famille, le conflit y fut plus aigu.

Depuis la fin de la guerre, la France a vécu dans la tension entre sa volonté d'autonomie et sa grande sensibilité aux sollicitations du marché. D'où l'aspect contradictoire qu'a revêtu sa politique à la fois plus "libérale" et plus "dirigiste" que celle des partenaires européens. Cette contradiction, nous l'avons trouvée au coeur du charbon: depuis 1950 elle a conduit l'Etat à mener une politique nationaliste d'ouverture.

Si malgré la continuité on retient la césure de 1960, on notera que cette politique, d'instinctive sous la IVe République, fut consciemment poursuivie sous la Ve, dès que, de l'Europe, les gouvernants français s'accordèrent sur son mode d'emploi.

76. Une utile comparaison: J.F. PICARD, A. BELTRAN, M. BUNGENER: *Histoire(s) d'EdF Paris*, Dunod, 1985.