

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (81)598

Vol. 1981/0182

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

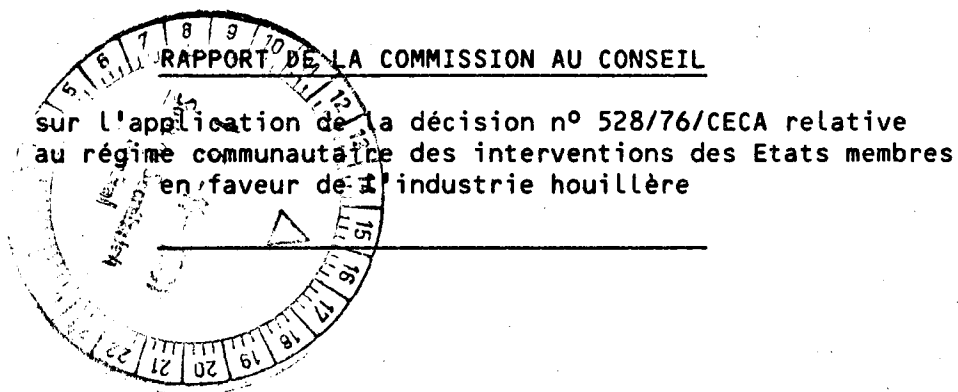
In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(81) 598 final.

Bruxelles, le 23 octobre 1981



COM(81) 598 final.

INTRODUCTION

1. Pour faire l'historique de la décision no 528/76/CECA (1) de la Commission, il convient de rappeler que les entreprises de l'industrie houillère de la Communauté ont connu des difficultés d'écoulement dès le début des années 60, en raison de la pression concurrentielle du pétrole, difficultés qui les ont obligées à fermer de nombreuses mines. Ces fermetures et les licenciements de personnel qu'elles ont entraînées ont pris, en 1964/65, une ampleur telle que la paix sociale s'est trouvée compromise dans les bassins houillers et que des mesures d'ordre politique ont dû être prises (2). L'adaptation de la production aux possibilités de vente et le rythme des fermetures de sièges ont dû être ralentis pour permettre la solution des problèmes régionaux et sociaux. Au cours de ce processus d'adaptation, les entreprises de l'industrie houillère ont bénéficié d'aides octroyées par les gouvernements nationaux et destinées à sauvegarder leur viabilité financière. Les aides n'étant pas admissibles aux termes de l'article 40 du traité CECA, la Haute Autorité a pris en 1965, sur la base de l'article 95, paragraphe 1, du traité CECA, la décision no 3/65 (3) permettant l'octroi d'aides nationales susceptibles de faciliter le processus d'adaptation, à condition qu'elles aient fait l'objet de l'approbation préalable de la Haute Autorité.
2. Pendant la période d'application de la décision no 3/65 de 1965 à 1970, la situation concurrentielle et financière des entreprises de l'industrie houillère de la Communauté ne s'est guère améliorée; les aides restaient nécessaires. L'expérience acquise en matière d'application de cette décision a cependant incité la Commission à ne pas simplement la reconduire, mais à en modifier certains détails. La nouvelle décision no 3/71 (4) reposait

(1) Décision no 528/76/CECA de la Commission en date du 25.2.1976 relative au régime communautaire des interventions des Etats membres en faveur de l'industrie houillère; J.O. no L 63 du 11.3.1976.

(2) Protocole d'accord concernant les questions énergétiques du 21.4.1964; J.O. 1964 no 69

(3) J.O. no 31 du 25.2.1965, p. 480

(4) J.O. no L 3 du 5.1.1971, p. 7

cependant toujours sur le principe de l'adaptation de la production aux possibilités de vente dans le but d'éviter que la situation sociale ne soit sérieusement perturbée dans les bassins houillers.

Cette décision est restée en vigueur jusqu'au 31.12.1975.

3. L'espoir que l'industrie houillère de la Communauté serait en mesure de rétablir l'équilibre financier entre les coûts et les recettes avant 1975 est resté vain. Bien au contraire, les pertes par tonne sont passées de 3 UCE (1970) à près de 5 UCE (1975) (1). Sans aides, les entreprises ne pouvaient survivre et il était prévisible que ces aides seraient encore nécessaires à l'avenir et que leur octroi exigerait la création d'une base juridique. Il se posait ainsi la question de savoir si la décision no 3/71 devait être prorogée ou s'il fallait prendre une nouvelle décision.
4. Les événements de 1973/74 sur le marché mondial du pétrole ont incité la Commission et le Conseil, pour des raisons de sécurité générale de l'approvisionnement, à renoncer à l'objectif de l'adaptation de la production communautaire aux possibilités d'écoulement et à le remplacer par l'accroissement de la consommation de charbon et la stabilisation de la production communautaire dans des conditions économiques satisfaisantes. Il fallait donc remplacer la décision no 3/71 par une nouvelle décision orientée différemment.

C'est pourquoi la Commission a arrêté le 25.2.1976 la décision no 528/76/CECA qui précisait la nouvelle orientation ainsi que les autres critères et conditions d'octroi des aides (2). Le principal élément de cette orientation

(1) Chiffres comparables sur la base EUR-6. Il n'est pas tenu compte du Royaume-Uni puisqu'il n'était pas encore membre de la Communauté.

(2) Pour faciliter aux Etats membres l'application de la décision no 528/76 et rendre plus transparents les différents aspects du régime des aides, la Commission a pris le 30.9.1976 la décision no 2514/76/CECA qui contient les directives concernant les notifications à la Commission et les méthodes de calcul des aides (décision no 2514/76/CECA relative au régime communautaire des interventions des Etats membres en faveur de l'industrie houillère).

nouvelle résidait dans le fait que les aides à l'adaptation de la production aux possibilités d'écoulement ne devaient être admises que dans le cas des bassins peu rentables, alors que les bassins rentables pouvaient bénéficier d'aides à la stabilisation ou à l'accroissement de leur capacité de production. En outre, la durée de vie du régime des aides constituait un nouvel élément d'orientation politique. En effet, les conditions nécessaires pour faciliter les décisions des entreprises en matière d'investissement et de production étaient ainsi créées. Aussi la décision no 528/76 devait-elle rester valable pendant 10 ans, c'est-à-dire de 1976 à 1985.

5. Dans les conditions existant en 1975, il était impossible d'apprécier pour les dix années à venir si des modifications interviendraient dans la situation concurrentielle et financière des entreprises charbonnières, et de quelle ampleur seraient ces modifications. On ne pouvait pas davantage prévoir avec précision dans quelle mesure la nouvelle décision et le règlement d'application feraient leurs preuves dans la pratique. C'est pour cette raison

- qu'il avait été indiqué au paragraphe V du préambule de la décision no 528/76 que "la Commission informera le Conseil au cours de l'année 1980 de l'application de cette décision";
- et que l'article 18 alinéa 2 de la décision no 528/76 donnait la possibilité de modifier ou d'abroger la décision à l'issue d'une période de cinq ans, au cas où des circonstances nouvelles le nécessiteraient.

6. Le texte qui suit décrit l'expérience acquise du fait de l'application pratique de la décision no 528/76 pendant la période 1976 à 1980. Le chapitre I énonce des considérations globales sur l'évolution du marché charbonnier et de la situation de la concurrence, pour autant qu'elles intéressent l'évolution des aides. Le chapitre II rappelle les objectifs de la décision no 528/76 et signale les difficultés auxquelles on s'est heurté pour les atteindre. Les problèmes posés par l'application pratique de la décision sont commentés au chapitre III et le chapitre IV convient les conclusions.

CHAPITRE I

Evolution du marché charbonnier et de la situation financière des entreprises houillères dans la Communauté

7. Plusieurs mesures de la Communauté et des gouvernements des Etats membres visant à réduire la consommation pétrolière et à développer l'utilisation de charbon, ainsi que les modifications des rapports de prix sur le marché de l'énergie et les réactions spontanées que cela a déclenché chez les consommateurs ont contribué à une relance de l'utilisation de charbon dans la Communauté au cours de la période 1975 ; 1980. Alors que la consommation totale d'énergie primaire de la Communauté n'augmentait que légèrement (+ 8%), passant de 864 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 1975 à 932 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 1980, l'utilisation de charbon pendant cette même période passait de 252 millions de tonnes (T=T) à près de 316 millions de tonnes, soit une augmentation de 12 %. Si la progression de la consommation de charbon peut sembler modeste en valeur absolue, il faut cependant considérer qu'un important renversement de tendances se dessine, car de 1970 à 1975 la consommation charbonnière de la Communauté avait encore baissé de 80 millions de tonnes. Le renversement de tendance de la consommation charbonnière s'observe, quoiqu'avec des nuances, dans tous les pays de la Communauté.
8. A ce renversement de tendance a contribué de manière décisive l'utilisation de charbon dans les centrales; passant de 125 millions de tonnes (1) en 1975 à 181 millions de tonnes (1) en 1980, elle a si fortement augmenté dans la Communauté que des reculs de la demande dans le secteur des cokeries, essentiellement provoqués par la crise de la sidérurgie, et dans d'autres secteurs consommateurs ont été très largement compensés. C'est donc le charbon vapeur qui a déterminé l'évolution du marché et il en est résulté une restructuration du marché charbonnier : les fournitures aux centrales électriques représentaient en 1975 44 % et en 1980 53 % des fournitures totales de charbon aux utilisateurs de la Communauté.
9. La relance du marché charbonnier de la Communauté a été rendue possible non seulement par la production communautaire, mais surtout par les importations. Les importations charbonnières de la Communauté sont passées de 41 millions de tonnes en 1975 (soit 14 % de la consommation totale) à près de 74 millions de tonnes en 1980 (25 % de la consommation globale).

(1) Sans compter les industries qui produisent leur propre électricité.

Pour les importations comme pour la consommation, l'accent s'est déplacé du charbon à coke au charbon vapeur : de 1975 à 1980, les importations communautaires de charbon à coke ont progressé de 11 millions de tonnes (c'est-à-dire de 64 %), mais les importations de charbon vapeur ont progressé elles de 22 millions de tonnes (soit 113 %).

10. L'accroissement des importations charbonnières dans la Communauté est dû à plusieurs facteurs :

- Pour des raisons purement techniques, l'extraction communautaire n'aurait pas pu suivre le rythme rapide de l'accroissement des besoins (34 millions de tonnes en plus de 1975 à 1980).
- Le charbon communautaire est vendu en partie aux prix du marché mondial , mais en partie également à des prix qui leur sont supérieurs. Etant donné que la vente aux prix du marché mondial entraîne pour les producteurs de la Communauté des pertes importantes - et par conséquent nécessite des subventions importantes - on ne peut pas, pour des raisons financières, écouler n'importe quelle quantité de charbon communautaire.
- Le charbon vapeur importé est devenu de moins en moins cher par rapport au fuel lourd. En 1980, le prix du fuel lourd pour les utilisateurs industriels s'établissait aux environs de 135 \$ par tonne d'équivalent charbon (1), alors que le charbon vapeur d'importation revenait à 50 \$ par tonne . A l'occasion du remplacement du fuel par le charbon, le charbon d'importation a pu pénétrer dans un secteur ouvrant de très intéressantes possibilités commerciales; il avait été jusqu'ici déjà sur le point de le faire grâce à la flexibilité de l'offre.

11. Alors que le fuel était avant 1973/1974 le concurrent décisif du charbon communautaire, la situation concurrentielle mondiale s'est complètement renversée depuis 1975/1976. A la suite des très fortes hausses de prix intervenues entre 1975 et 1980, le fuel a perdu sa compétitivité par rapport au charbon communautaire. Les producteurs communautaires n'ont cependant pas pu aligner

(1) Début janvier 1980; prix rendu utilisateur

les prix de leur charbon vapeur sur le prix élevé du fuel, car le charbon importé est apparu sur le marché comme un nouveau concurrent. Avec une part du marché de 25 % en 1980, le charbon importé, qu'il s'agisse de charbon vapeur ou de charbon à coke, exerce une influence décisive sur le niveau des prix dans l'ensemble du marché charbonnier. Le tableau A ci-dessous présente l'évolution des prix du charbon importé.

Tableau A

Evolution des prix du charbon importé

Prix d'importation CAF moyen de la Communauté pour		\$/t
	<u>Charbon à coke (1)</u>	<u>Charbon vapeur</u>
1975	61,70	..
1976	63,10	..
1977	62,10	31,30
1978	61,90	33,70
1979	65,30	37,90
1980	69,20	50,20

(1) Prix CAF indicatif

12. Les producteurs charbonniers de la Communauté ont été contraints de s'adapter au niveau des prix du charbon importé ainsi qu'à l'évolution de ces prix. Ce processus d'adaptation a certes permis, ainsi que le montre le tableau B ci-après, des hausses relativement fortes des recettes par tonne en \$-US. Mais le tableau B montre également que l'évolution du cours des changes entre les monnaies nationales et le dollar US a créé une situation défavorable pour les producteurs communautaires. Les monnaies des quatre pays producteurs de charbon de la Communauté ont augmenté de valeur par rapport au dollar US au cours de la période 1975-1980. Il en résulte que les augmentations des recettes par tonne de charbon communautaire, calculées en monnaie nationale - surtout en République fédérale et en Belgique - s'avèrent beaucoup plus faibles que ne le laisserait penser leur calcul sur la base de la valeur du dollar.

Tableau B

Indice de l'évolution des recettes par tonne réalisées par les entreprises charbonnières de la Communauté (1975 = 100)

Année 1980

	<u>Sur la base de la valeur en US-\$</u>	<u>Sur la base de la monnaie nationale</u>
République fédérale d'Allemagne	182 (1)	132 (1)
Belgique	126	99
France	161	156
Grande-Bretagne	216	211

(1) Selon les déclarations des entreprises allemandes, l'aide au charbon à coke et les recettes supplémentaires sur la base de la troisième loi sur la production d'électricité sont contenues dans les recettes par tonne.

Les considérations qui précèdent montrent que l'industrie charbonnière de la Communauté doit faire face à une concurrence intense de la part du charbon importé et doit orienter ses recettes par tonne sur les réalités du marché; c'est-à-dire qu'il ne lui a pas été possible d'orienter ses recettes sur l'évolution des coûts de production.

13. Pour toute une série de raisons - hausses de salaires relativement fortes, stagnation de la productivité, effets de l'inflation etc. - les coûts d'extraction dans la Communauté ont progressé davantage entre 1975 et 1980 que les recettes. Le tableau C fait la comparaison de l'évolution des coûts et des recettes.

Tableau C

Indice de l'évolution des coûts et recettes par tonne dans les charbonnages de la Communauté

(Base : monnaies nationales)
(1975 = 100)

Année 1980

	<u>coûts</u>	<u>recettes</u>
République fédérale d'Allemagne	134	132 (1)
Belgique	139	99
France	164	156
Grande-Bretagne	248	211

(1) Selon les déclarations des entreprises allemandes, l'aide au charbon à coke et les recettes supplémentaires sur la base de la troisième loi relative à la production d'électricité sont comprises dans les recettes par tonne.

L'évolution divergente des coûts et des recettes a entraîné des pertes de plus en plus lourdes, c'est-à-dire que les recettes couvrant une part de plus en plus faible des coûts. En 1980, elles ont couvert

en République fédérale d'Allemagne	91 % (1)
en Belgique	48 %
en France	71 %
en Grande-Bretagne	83 %

des coûts par tonne extraite. Il va de soi que ces moyennes ne caractérisent pas la situation individuelle (très variable) des différents sièges d'extraction des entreprises sur le plan des coûts et des recettes. La Commission ne dispose pas d'indices d'exploitation pour chaque siège. Mais il est permis de supposer que les pertes élevées des sièges marginaux absorbent non seulement une partie relativement importante des aides, mais encore les bénéfices des quelques rares sièges d'extraction rentables, dans la mesure où les sièges déficitaires et les sièges rentables appartiennent à une seule et même entreprise.

(1) Les recettes contiennent l'aide au charbon à coke et les recettes supplémentaires sur la base de la troisième Loi relative à la production d'électricité. Si l'on déduisait ces aides des recettes, on obtiendrait, estime-t-on, le chiffre de 69 % seulement pour les entreprises allemandes.

14. L'accroissement des pertes des entreprises a nécessairement conduit à une augmentation des aides destinées à maintenir les entreprises en activité (voir tableau D). En 1980, les aides ont atteint un niveau si élevé que les gouvernements ont eu du mal à dégager les crédits budgétaires correspondants, car les disponibilités financières étaient très limitées du fait de la situation économique générale très peu satisfaisante. Les pertes subies effectivement par les entreprises n'ont pu être qu'en partie éponnées par les aides.

Tableau D

Evolution des interventions financières (1) des Etats membres en
favor de la production courante des charbonnages

A)					UCE/t
	République fédérale (2)	Belgique	France	Grande- Bretagne	Communauté
1975 (3)	3,52	14,54	7,96	0,43	2,70
1976 (4)	2,62	23,08	13,55	0,23	3,00
1977 (4)	4,17	29,83	19,42	0,45	4,42
1978 (4)	10,00	36,46	24,46	1,52	7,59
1979 (4)	12,46	50,45	25,90	2,29	9,34
1980 (5)	11,75	47,33	25,64	2,32	8,87

- (1) Y compris l'aide au charbon à coke, mais non comprises les aides pour la couverture des charges héritées du passé.
 (2) Compte non tenu de la troisième Loi relative à la production d'électricité.
 (3) Obtenu sur la base de la décision no 3/71.
 (4) Paiements réels sur la base de la décision no 528/76.
 (5) Chiffres prévus.

B) <u>Sommes totales</u>					millions UCE
1975 (3)	360,8	117,8	184,5	57,8	720,9
1976 (4)	251,6	166,2	296,9	27,0	741,7
1977 (4)	379,9	211,8	413,6	54,5	1.059,8
1978 (4)	898,4	240,6	481,8	185,2	1.806,0
1979 (4)	1.162,3	307,8	481,6	276,0	2.227,7
1980 (5)	1.098,7	298,2	461,4	287,4	2.145,7

CHAPITRE II

*Réalisation des objectifs de la décision no 528/76

15. Peuvent bénéficier des interventions financières les entreprises de l'industrie houillère au sens de l'article 80 du traité CECA, c'est-à-dire les entreprises de production. Les secteurs du négoce, du transport et de l'utilisation du charbon ne sont pas pris en compte par la décision no 528/76.

La décision no 528/76 n'a qu'une portée limitée, même en ce qui concerne les activités économiques des entreprises de production : elle ne s'applique en effet qu'aux activités minières, c'est-à-dire à l'extraction de charbon (souterraine et à ciel ouvert).

La décision no 528/76 vise des objectifs qui ne touchent donc qu'à la production et aux problèmes de concurrence des producteurs charbonniers de la Communauté entre eux, à savoir :

- maintien, extension ou rationalisation des capacités de production des sièges d'extraction ou des bassins, qui, eu égard à leur localisation par rapport aux marchés, à leurs réserves en qualités demandées ou à la possibilité d'améliorer leur productivité, apparaissent les plus aptes à assurer, dans des conditions économiques satisfaisantes, l'approvisionnement à long terme de la Communauté en charbon énergétique et en charbon à coke. (Article 1, alinéa 1 de la décision)
- Poursuite de l'adaptation de la production des sièges d'extraction ou bassins peu rentables aux conditions du marché d'une manière qui ne provoque pas de troubles graves de la vie économique et sociale dans les régions où les possibilités de réemploi ne sont pas encore suffisantes (article 1, alinéa 2 de la décision).
- Maintien du bon fonctionnement du marché commun du charbon (article 3 de la décision).

Dans les considérations qui suivent, on examinera la réalisation de ces objectifs, en traitant nécessairement ensemble, pour des raisons de logique, les objectifs visés aux alinéas 1 et 2 de l'article 1.

Réalisation des objectifs énoncés à l'article premier, alinéas 1 et 2

16. Les capacités de production à haute productivité de la Communauté se trouvent en Grande-Bretagne, en République fédérale d'Allemagne et dans le bassin français de Lorraine. Dans le bassin belge de la Campine, l'extraction est maintenue en vue de l'approvisionnement en charbon à coke de la sidérurgie.

Pour la période de 1975 à 1980, on constate une évolution pratiquement constante de la production dans ces régions, si l'on compare l'année 1975 (243 millions de tonnes) à l'année 1980 (238,4 millions de tonnes) (1).

C'est là une indication globale de l'évolution dans ces régions, où naturellement se trouvent aussi des sièges d'extraction peu productifs qui ont été en partie fermés par suite de mesures de rationalisation, ainsi qu'on le constate d'après l'évolution du nombre de sièges en activité: ce nombre est tombé de 297 (en 1975) à 267 (en 1980).

Le léger ralentissement de la production dans les régions à haute productivité résulte donc de deux développements contradictoires : l'accroissement de la production dans les meilleures installations n'a pas tout à fait suffi à compenser la perte de production entraînée par la fermeture des installations non rentables. La création de nouvelles capacités et la fermeture de capacités non rentables ne sont pas synchronisées. On ne peut d'ailleurs pas l'espérer dans la pratique, car la construction de nouvelles installations demande beaucoup plus de temps que la fermeture d'anciens sièges.

17. Dans les bassins du sud de la Belgique ainsi que dans les bassins Centre-Midi et Nord/Pas-de-Calais (France), des mesures d'adaptation d'une ampleur particulière se sont avérées nécessaires: dans ces bassins à la productivité assez faible, la production a baissé entre 1975 et 1980, passant de 13,6 millions de tonnes à 8,6 millions de tonnes, cependant que le nombre de sièges en activité tombait de 34 à 17.

18. Au total, 47 sièges d'extraction ont ainsi été fermés dans la Communauté entre 1976 et 1980. Le nombre de mineurs de fond est passé de 341.500 en 1975 à 303.300 en 1980.

(1) La production avait, entre-temps, légèrement baissé, mais avait repris en 1980.

Les événements

récents survenus dans les charbonnages britanniques montrent les difficultés que peuvent soulever non seulement les licenciements, mais même la simple intention de muter des travailleurs de mines épuisées vers des mines maintenues en activité.

De 1976 à 1980, la Commission a accordé, dans le cadre de l'article 56 du traité CEEA, des subventions d'un montant total de 88,5 millions d'UCE pour atténuer les conséquences sociales des fermetures de mines.

19. De leur côté, les entreprises ont fait de grands efforts pour accroître la productivité en augmentant les investissements. Calculés en prix constants de 1970, les investissements dans les mines souterraines de la Communauté sont passés de 300 millions d'UCE en 1975 à 698,3 millions d'UCE en 1980, c'est-à-dire qu'ils ont plus que doublé par tonne de production (2,82 UCE contre 1,26). De même, les crédits pour investissements mis à la disposition de l'industrie charbonnière par la Commission ont presque doublé, passant de 161 millions d'UCE en 1975 à 294 millions d'UCE en 1980.

L'effet sur la productivité a néanmoins été minime. Le rendement par homme/heure n'a que légèrement augmenté en moyenne communautaire, passant de 407 kg (1975) à 425 kg (1980), soit + 4,4 %, c'est-à-dire une augmentation annuelle inférieure à 1 %.

La stagnation de la productivité s'explique par les raisons suivantes :

- Une grande partie des investissements réalisés entre 1975 et 1980 n'a pas encore fait sentir ses effets sur la productivité, car elle a servi à rattraper les investissements que l'on avait négligé de faire au cours des années antérieures à 1975 et donc à créer les conditions nécessaires à la stabilisation de la production. Dans l'industrie charbonnière, ceci exige beaucoup de temps.
- Du point de vue purement technique, l'augmentation de la productivité se heurte à certaines limites : la mécanisation de l'abattage et du soutènement ont atteint, dans tous les bassins, entre 95 et 98 %.

20. La situation économique de la production charbonnière dans la Communauté n'a pas évolué d'une manière satisfaisante, mais s'est plutôt détériorée. Comme il a été indiqué au Chapitre I, les causes de l'évolution des recettes ne tiennent cependant pas au régime des subventions, mais aux conditions du marché et de la concurrence. Pour ce qui est de l'évolution des coûts d'extraction, le faible progrès de la productivité d'une part et les hausses des charges salariales et des prix du matériel d'autre part ont entraîné entre 1975 et 1980 une hausse des coûts réels qui s'élève à 8 % pour la République fédérale et à 33 % pour la Grande-Bretagne, alors que dans l'orientation à moyen terme pour le charbon (1), la Commission était partie du principe que l'on pourrait maintenir constants les coûts réels.

Maintien du bon fonctionnement du marché commun du charbon

21. Pour le bon fonctionnement du marché commun du charbon au sens de l'article 3 de la décision no 528/76, deux aspects en particulier sont importants :

- le montant des aides,
- la situation de concurrence existant entre les producteurs charbonniers de la Communauté.

22. L'ampleur des aides ne doit pas être supérieurs à ce qui est strictement nécessaire ou conduire à l'octroi d'aides indirectes aux utilisateurs industriels (article 3, 3^e alinéa).

Les mémorandums élaborés par la Commission entre 1976 et 1980 sur les mesures financières des Etats membres en faveur de l'industrie

(1) Orientation à moyen terme pour le charbon 1975 à 1985, JO C 22 du 3.1.1975.

houillère (1), contiennent les résultats des contrôles relatifs aux montants des aides et aux relations de prix admissibles. Les résultats montrent que toutes les aides sont restées en-deçà des limites admissibles.

Les aides pour la couverture des pertes ont été souvent inférieures aux pertes, c'est-à-dire que les entreprises ont dû supporter elles-mêmes une partie de leurs pertes.

Les prix du charbon communautaire ne se sont jamais situés à un niveau inférieur à celui des prix d'énergies importées concurrentes de qualité comparable. Le critère de la décision, à savoir éviter des aides indirectes aux utilisateurs industriels, a donc été respecté.

23. Du point de vue des effets des aides, il faut prendre en considération les échanges intracommunautaires et la situation de concurrence entre les producteurs de charbon (article 3, alinéa 2).

Comme il ressort du tableau D (voir page 9), les montants des aides par tonne accordées dans les divers pays membres de la Communauté présentent des différences relativement importantes, ce qui peut créer des situations difficiles pour la concurrence entre les producteurs de charbon. Mais en fait de telles situations, d'après les informations qu'a reçues la Commission des entreprises, ne se sont pas produites et cela parce que l'intensité de la concurrence entre les producteurs s'est atténuée. C'est ce que montrent les points suivants :

- Les tonnages de charbon qui ont été écoulés sur le marché commun à des prix d'alignement dans le cadre de la concurrence des producteurs de charbon entre eux sont minimes et sont tombés de 1,5 millions de tonnes (en 1975, soit 0,6 % de la production communautaire) à 0,7 millions de tonnes (1979, soit 0,3 % de la production). Les données encore partielles disponibles pour 1980 laissent prévoir une nouvelle baisse.

(1)	1976	Document	COM	(77)	127
	1977	"	"	(77)	570
	1978	"	"	(78)	367
	1979	"	"	(80)	349
	1980	"	"	(81)	96

- Les échanges charbonniers intracommunautaires n'ont guère varié de 1975 (15,9 millions de tonnes) à 1980 (15,5 millions de tonnes). Seule leur structure s'est légèrement modifiée; les difficultés conjoncturelles de la sidérurgie ont fait reculer la part du charbon à coke au détriment de la part du charbon à vapeur.

Il résulte de ce qui précède que les aides n'ont pas, semble-t-il, perturbé la concurrence des producteurs et qu'ainsi les critères fixés dans la décision no 528/76 ont été respectés.

24. On peut déduire de l'évolution intervenue au cours des dernières années et décrite dans le chapitre II qu'il a été possible de répondre à ce qu'on attendait de la décision no 528/76.

CHAPITRE III

Problèmes posés par l'application pratique de la décision no 528/76

25. Aux termes de la décision, les gouvernements des Etats

membres doivent notifier, pour autorisation, à la Commission avant le 1er novembre de chaque année les aides qu'ils envisagent d'accorder pour l'année à venir.

L'expérience a montré que les demandes des gouvernements des Etats membres ont souvent été présentées à la Commission au-delà du 1er novembre et que les autorisations ont été accordées avec un retard correspondant. Les retards enregistrés dans les notifications des gouvernements sont dues à des raisons d'ordre pratique et politique.

Les problèmes pratiques sont dus au fait que chaque année, en automne, on doit établir des prévisions de l'évolution financière de l'industrie houillère pour l'année à venir, prévisions qui dépendent du tonnage produit, des recettes, des salaires, de la productivité, des prix du matériel etc.

Les considérations politiques jouent un rôle en ce sens qu'il est indéniable, d'après l'expérience faite au cours des années passées, que les gouvernements des Etats membres hésitent à prévoir et promettre des aides pour les entreprises charbonnières, car ils ont ainsi les mains liées par un engagement politique strict.

Bien que les raisons indiqués ci-dessus soient fondées, il faut constater que l'autorisation a posteriori d'aides déjà payées ne doit pas en principe devenir la règle. L'autorisation préalable par la Commission est la condition pour que d'éventuels problèmes de concurrence soient décelés à l'avance et prévenus. C'est pourquoi les retards dans la remise des notifications à la Commission doivent être évités.

26. La procédure suivie pour l'octroi des subventions a conduit dans certains cas à des problèmes qui, s'ils ont un certain effet sur l'application de la décision no 528/76, n'ont pas été causés par la décision elle-même, mais résultent du problème général des aides.

- Les régimes d'assurances sociales des charbonnages sont organisés de manière diverse dans les pays de la Communauté. En République fédérale allemande, en France et en Belgique, il existe des régimes d'assurance spéciaux pour les mines, alors que les mineurs en Grande-Bretagne sont affiliés au régime général de sécurité sociale pour les travailleurs de l'industrie. Dans les régimes intégrés, les entreprises de l'industrie minière ont à inclure dans leurs coûts de production des charges sociales relativement moindres que dans le cas des régimes spéciaux, ce qui peut influencer sur la situation de la concurrence et aussi sur le montant des subventions. Mais à cela on ne peut rien changer, car les régimes de sécurité sociale des pays, leur structure administrative et leur base juridique sont le fruit d'une longue évolution historique et doivent être considérés comme une donnée de fait.
- Des mesures ont été prises (cautionnements, aides de trésorerie, bonifications d'intérêts, régimes spéciaux d'amortissement, réévaluation des immobilisations etc.), qui influencent les coûts de production. Personne, pas même la Commission, n'est en mesure d'en chiffrer les conséquences sur le plan du calcul des coûts.
- Dans quelques cas des charges ont été imposées aux utilisateurs de charbon (par exemple la troisième Loi allemande sur la production de courant électrique ou les obligations particulières imposées aux acheteurs de charbon pour la production d'électricité dans d'autres pays). De telles mesures apportent des avantages financiers aux producteurs indigènes de charbon et compromettent la transparence et la comparabilité des aides couvertes par la décision no 528/76. En termes juridiques, les charges imposées d'office aux utilisateurs ne sont en principe pas des aides et ne tombent donc pas sur le coup de la décision.
- La limitation stricte de l'octroi des aides à la production charbonnière fait naître les problèmes bien connus en gestion commerciale de la distinction, du point de vue du calcul des coûts, entre les activités minières des entreprises et leurs autres activités. Le groupe de travail "Coûts et recettes" de la CEPCEO a, dans le cadre de ce qui est possible, élaboré des principes uniformes qui s'appliquent également dans la pratique.

On doit malheureusement constater que, du point de vue de la gestion commerciale, les aides ne sont pas considérées et comptabilisées d'une manière uniforme dans la Communauté. C'est pourquoi une comparaison internationale de la situation financière des charbonnages dans les divers pays de la Communauté n'a qu'une signification limitée.

L'expérience a montré ici que l'on ne peut parler que d'ordres de grandeur.

Il ressort de ce qui précède que le système des subventions a entraîné certains problèmes et certaines difficultés qui découlent de la nature et du caractère matériel des aides et non pas de la conception de la décision no 528/76. L'importance et l'opportunité de cette décision n'en sont nullement affectées. La décision a considérablement facilité la solution des problèmes et ne nécessite donc pas de modification.

Chapitre IV

Conclusion

Depuis 1976 quand la décision 528/76 entrerait en vigueur, la position financière de l'industrie charbonnière de la Communauté européenne s'empirait d'une manière significative comme démontré ci-dessus. Et, les problèmes d'approvisionnement en énergie de la Communauté et la situation du marché mondial du charbon ont subi de profonds changements. En se donnant de nouveaux objectifs énergétiques pour 1990, la Communauté a commencé d'adapter ses propres structures et ses conditions d'approvisionnement et de consommation. Il semble cependant logique, dans le contexte d'une politique cohérente de l'énergie, de regarder d'un oeil nouveau toutes les questions relatives à la politique charbonnière commune. Comme cela se prendra du temps, la Commission n'a pas l'intention en ce moment, de proposer des modifications aux système des mesures prises par les Etats membres pour assister l'industrie charbonnière.