

# Le rôle de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier dans le développement des politiques de reconversion industrielle et d'essor économique régional

## Introduction

L'histoire comparée de la reconversion des régions industrielles est une vaste entreprise qui débute à peine. Certes, de nombreux travaux ont déjà défriché le terrain, mais des questions fondamentales attendent encore réponses. Pourquoi la reconversion a-t-elle été plus complète, mieux réussie, plus rapidement menée dans certains bassins, comme la Ruhr, et non dans d'autres? Quels ont été les acteurs? Quel en a été le coût financier et humain? Ne nous y trompons pas, la reconversion industrielle a une portée historique considérable puisqu'elle est la phase de transition d'une société née de la grande Révolution industrielle vers la société de services actuelle. Dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, l'apparition des bassins industriels et des villes du textile a provoqué la reconversion d'une main-d'œuvre paysanne et artisanale en ouvriers d'usine, en mineurs. A partir des années 1950, les grands bouleversements technologiques en matière de sources d'énergie, de nouveaux produits, d'automatisation, d'informatique, de réseaux, ont peu à peu remis en cause cette société basée sur les industries lourdes mobilisant des milliers de bras. Une nouvelle reconversion s'impose alors, une révolution en vérité. Il fallait faire un trait sur deux siècles d'industrialisation tout en garantissant l'avenir de régions les plus densément peuplées d'Europe.<sup>1</sup> Pour comprendre ce changement considérable, l'histoire comparée apporte son éclairage, ses méthodes.

Ce changement s'est opéré au moment même où l'Europe connaissait un autre bouleversement: la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Ironie de l'histoire, les débuts de l'intégration européenne reposaient sur deux secteurs à grande portée symbolique, mais qui, déjà, accusaient les premiers signes de faiblesse. Dès lors, l'intégration européenne s'est trouvée étroitement liée à la reconversion industrielle. Celle-ci a-t-elle freiné celle-là? Ou, au contraire, a-t-elle fourni à la Communauté naissante une occasion historique de légitimation? Selon nous, c'est cette dernière hypothèse qui est la plus probable, comme ce texte tente de le démontrer.

1 Nous rejetons le terme „société post-industrielle“ car, en vérité, l'industrie demeure le pilier de l'économie contemporaine. Le terme „société méta-industrielle“ correspond mieux à la situation présente. La société méta-industrielle se caractérise par une nouvelle combinaison des facteurs de production qui intègre des activités de service fournies par les nouvelles techniques informatiques. Cette société fonctionne en réseau et repose de plus en plus sur des facteurs immatériels de la communication. M. Quevit/J. Houard/S. Bodson/A. Dangoisse, *Impact régional 1992. Les régions de tradition industrielle*, Bruxelles 1991, pp. 217–218.

## Aux origines de la „reconversion industrielle“

La notion de „reconversion“ apparaît dans une note manuscrite du 16 avril 1950 qui énumère les points essentiels de la future déclaration de Robert Schuman. Les auteurs en sont Jean Monnet, Étienne Hirsch et Paul Reuter. Ce document prévoit la création d’un „fonds de reconversion.“<sup>2</sup> Cette idée est développée dans la déclaration du 9 mai 1950. En proposant de „placer l’ensemble de la production franco-allemande de charbon et d’acier sous une haute autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d’Europe“, il faut tenir compte des conditions de production fort différentes d’une région à l’autre. Aussi des dispositions transitoires devront comporter „l’application d’un plan de production et d’investissements, l’institution de mécanismes de péréquation des prix, la création d’un fonds de reconversion pour rationaliser la production [...]“.<sup>3</sup>

Si le mot „reconversion“ ne figure plus dans le texte du Traité de Paris du 18 avril 1951, la Haute Autorité de la CECA reçoit pour mission de „contribuer, en harmonie avec l’économie générale des États membres et grâce à l’établissement d’un marché commun [...], à l’expansion économique, au développement de l’emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres.“ La Communauté doit aussi veiller à sauvegarder „la continuité de l’emploi et à éviter de provoquer dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants“ (Article 2). Dotée de pouvoirs propres et de moyens financiers en vertu des articles 54 et 56 du Traité, la Haute Autorité s’est préoccupée de l’Europe sociale dès la première année de son exercice. En effet, le premier rapport annuel (1952–1953) énumère les mesures prises en matière de libre circulation de la main-d’œuvre, d’harmonisation des salaires, d’amélioration des conditions de travail, de formation professionnelle, de construction de maisons ouvrières.<sup>4</sup>

## Du fonds de „réemploi et réadaptation des travailleurs“ à la „politique de reconversion“

La période transitoire de 1952 à 1959 était prévue pour rationaliser et moderniser mines et usines sidérurgiques afin que celles-ci puissent être compétitives au sein du marché commun. Cette modernisation devait nécessairement entraîner des pertes d’emploi et exiger une nouvelle qualification de la main-d’œuvre. C’est pour anticiper ces besoins que la déclaration du 9 mai 1950 parle de „fonds de reconversion“ et que le Traité de Paris prévoit un fonds de „réemploi et réadaptation des travailleurs“. Celui-ci est utilisé dès 1952–1953 pour aider fi-

2 Le document est reproduit dans: Un changement d’espérance: La déclaration du 9 mai 1950. Jean Monnet – Robert Schuman, Fondation Jean Monnet, Lausanne, 9 mai 2000.

3 Pierre Gerbert, La construction de l’Europe, Paris 1994, p. 105.

4 Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier, Haute Autorité, Rapport général sur l’Activité de la Communauté (10 août 1952 – 12 avril 1953), Luxembourg 1953.

nancièrement les mineurs du Centre et du Midi de la France à quitter ce bassin minier en déclin et à s'installer en Lorraine. L'opération s'est soldée par un échec, car la plupart des travailleurs ont refusé d'abandonner leur environnement familial. Toutefois, elle a servi de leçon. La Haute Autorité a en effet pris conscience de l'ampleur des problèmes économiques et sociaux liés au déclin structurel d'un bassin houiller.<sup>5</sup> Il est rapidement apparu que le marasme des petits bassins miniers du Midi de la France n'était nullement un cas isolé. D'autres régions houillères, situées au cœur du croissant charbonnier européen allant de la Ruhr au Pas-de-Calais, présentaient dès l'entre-deux-guerres des signes inquiétants de manque de rentabilité et de médiocre productivité. Le Borinage, qui compte en 1952 plus de 260 000 habitants dont la majorité vit de la mine et qui emploie 28 000 mineurs, apparaît alors comme l'archétype du bassin minier condamné à une douloureuse reconversion.<sup>6</sup>

En 1957–1958, l'industrie charbonnière atteint son point de rupture en Wallonie. C'est la crise, au sens étymologique du terme. Il faut réagir vite, car l'émeute gronde. Le 16 février 1959, au cœur du Borinage, le „drapeau noir du deuil d'un bassin industriel“ est hissé avec le drapeau wallon sur la place publique de Quaregnon. Les mineurs dénoncent les premières fermetures de fosses et la perte probable de 7 000 emplois.<sup>7</sup> Les autorités belges sont prises de court, tandis que la Haute Autorité de la CECA découvre que son fonds de „réemploi et réadaptation des travailleurs“ ne peut répondre à ce drame social. Désormais, il n'est plus seulement question d'essor de la production et de modernisation, mais surtout de la liquidation programmée des mines les moins rentables. Des aides nouvelles devaient être prévues pour remplir la mission de la Communauté: „contribuer [...] à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres“.

Le huitième rapport de la CECA portant sur l'année 1959 évoque pour la première fois la reconversion industrielle et considère avec inquiétude la tâche immense qui s'annonce pour les décennies futures: „Les problèmes de la reconversion industrielle et de l'application des mesures prévues par le traité [de Paris] à cet égard se posent pratiquement pour la première fois pour les industries de la Communauté.“<sup>8</sup> Or, le Traité de Paris n'a pas été conçu pour faire face à un déclin structurel des industries du charbon et de l'acier. La liquidation d'un secteur entier de l'économie régionale – l'extraction charbonnière – implique une mise à pied de milliers de travailleurs pour lesquels les aides de „réemploi et réadaptation“ apparaissent soudainement insuffisantes et inadaptées. De plus, ces dernières s'inscrivent dans la période transi-

5 Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité, Rapport général sur l'activité de la Communauté (12 avril 1954 – 10 avril 1955), Bruxelles-Luxembourg 1955, pp. 159–164.

6 Paul Bairoch, Les données démographiques dans les problèmes de reconversion des régions du Borinage et du Centre, dans: Les régions du Borinage et du Centre à l'heure de la Reconversion, (XXIX<sup>e</sup> Semaine Sociale Universitaire, novembre 1961), Bruxelles 1962, p. 60; Alan S. Milward, The European Rescue of the Nation-State, London 1994, pp. 49–55, 70–83 et 101–113.

7 François Cammarata/ Pierre Tilly, Histoire sociale et industrielle de la Wallonie, Bruxelles 2001, p. 93.

8 Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité, Huitième Rapport général sur l'activité de la Communauté (1<sup>ier</sup> février 1959 – 31 janvier 1960), Bruxelles-Luxembourg 1960, p. 258.

toire qui s'achève en février 1960. Un nouveau fonds doit voir le jour au plus vite: mais sur quelle base juridique?

Seul l'article 56 du Traité de Paris pouvait être invoqué, mais il ne prévoyait pas le problème du chômage à la suite du déclin structurel d'un secteur industriel. Une révision était indispensable. Les négociations ont été longues, difficiles, et ce n'est que le 29 mars 1960 que le nouveau paragraphe est finalement adopté. Désormais, l'article 56 permet à la CECA de financer des activités industrielles qui ne relèvent pas nécessairement des secteurs charbonnier et sidérurgique. Le premier paragraphe concerne toujours les pertes d'emploi résultant de la modernisation.

„Si l'introduction, dans le cadre des objectifs généraux de la Commission, de procédés techniques ou d'équipements nouveaux a pour conséquence une réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'œuvre des industries du charbon ou de l'acier entraînant dans une ou plusieurs régions des difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'œuvre rendue disponible, la Commission, sur la demande des gouvernements intéressés:

- a. prend l'avis du Comité consultatif;
- b. peut faciliter [...] soit dans les industries relevant de sa juridiction, soit sur avis conforme du Conseil dans toute autre industrie, le financement des programmes, approuvés par elle, de création d'activités nouvelles économiquement saines et susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible;
- c. consent une aide non remboursable pour contribuer:
  - aux versements d'indemnités permettant à la main-d'œuvre d'attendre d'être remplacée;
  - à l'attribution aux travailleurs d'allocations pour frais de réinstallation;
  - au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi.

La Commission subordonne l'octroi d'une aide non remboursable au versement par l'État intéressé d'une contribution spéciale au moins équivalente au montant de cette aide, sauf dérogation autorisée par le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers“.

Le nouveau paragraphe porte, lui, sur le déclin industriel.

„Si des changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries du charbon ou de l'acier, qui ne sont pas directement liés à l'établissement du marché commun, placent certaines entreprises dans la nécessité de cesser, de réduire ou de changer leur activité, de façon définitive, la Commission, sur la demande des gouvernements intéressés:

- a. peut faciliter [...] soit dans les industries relevant de sa juridiction, soit sur avis conforme du Conseil dans toute autre industrie, le financement des programmes, approuvés par elle, de création d'activités nouvelles économiquement saines ou de transformation d'entreprises, susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible;

- b. peut consentir une aide non remboursable pour contribuer:
- au versement d'indemnités permettant à la main-d'œuvre d'attendre d'être replacée;
  - à assurer, par des allocations aux entreprises, le paiement de leur personnel en cas de mise en congé temporaire nécessitée par leur changement d'activité;
  - à l'attribution aux travailleurs d'allocations pour frais de réinstallation;
  - au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi.

La Commission subordonne l'octroi d'une aide non remboursable au versement par l'État intéressé d'une contribution spéciale au moins équivalente au montant de cette aide, sauf dérogation autorisée par le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers.“ (Journal Officiel, 33 du 16 mai 1960).

Comme l'explique Jean Rey, le premier Président de la Commission après la fusion des exécutifs, „le Traité de Paris avait institué cette grande originalité sociale que constitue la réadaptation des travailleurs atteints par le chômage structurel de leurs entreprises; la réadaptation professionnelle des travailleurs, particulièrement ceux du secteur charbonnier, a été financée systématiquement par le paiement de leur salaire, par les fonds de la Haute Autorité [...]. Celle-ci n'a pas hésité à demander la modification du Traité de Paris dans le domaine de la reconversion industrielle afin d'être en mesure d'apporter une aide directe à la création d'entreprises nouvelles dans les régions atteintes par le chômage structurel.“ Et d'ajouter: „Ces dispositions sont remarquables; elles ont très bien fonctionné et, si elles n'avaient pas existé, jamais le repli de l'industrie charbonnière dans la Communauté n'aurait pu être réalisé d'une façon aussi méthodique, avec aussi peu d'épreuves humaines et en épargnant à la Communauté et à la classe ouvrière les profonds troubles qui, sinon, en auraient été la conséquence.“<sup>9</sup>

## De la „politique de reconversion“ à la politique régionale

Désormais, la Haute Autorité est en mesure de développer une politique de „reconversion“ qui va bien au-delà de l'indispensable réadaptation. Il s'agit de venir en aide aux régions industrielles: „Cette politique procède de la double volonté d'éviter aux mineurs et aux sidérurgistes qui ont été licenciés un transfert [géographique] auquel la grande majorité d'entre eux est hostile et de soutenir l'économie générale des régions dont les industries de la CECA constituent l'activité prépondérante.“<sup>10</sup>

9 Jean Rey, La politique régionale de la Communauté Économique Européenne et la région liégeoise, dans: Bulletin du Grand Liège, 76 (février 1971), pp. 4–5.

10 Communauté Européenne, La politique sociale de la CECA, Les documents Communauté Européenne, 32 (mai 1965), p. 14.

Selon Jean Rey, le président de la Commission, le Traité de Paris est le document fondateur des grandes réformes qu'implique la reconversion industrielle: la politique régionale en matière économique et sociale et les aides directes à la réinsertion des mineurs et des sidérurgistes. Les dispositions du Traité de Paris ont inspiré la Commission des Communautés européennes, instituée par le Traité de Rome, qui a proposé d'élargir le champ de la politique régionale. Ainsi est créé en 1959 un „Groupe de hauts fonctionnaires nationaux responsables de la politique régionale“, sous la présidence de Robert Marjolin, vice-président de la nouvelle Commission de la Communauté Économique Européenne. En effet, au début des années 1960, les régions commencent à s'imposer non seulement comme demanderesses d'aides européennes, mais surtout comme interlocutrices en matières économiques et sociales. Ce sont les Länder allemands et, en particulier, celui de la Rhénanie du Nord-Westphalie qui ont inspiré Jean Rey. A la suite de plusieurs visites en Allemagne et d'un séjour à Düsseldorf, celui-ci conclut que „plus les régions ont d'autonomie administrative et politique, plus elles sont en mesure d'agir et de réaliser“. Il propose donc, en juillet 1967, la création d'une Direction générale de la politique régionale au sein de la Commission des Communautés européennes, qui est approuvée en 1968. La responsabilité de la politique régionale est alors confiée à un membre de la Commission, Van der Groeben, qui avait acquis une expérience personnelle des questions régionales en République fédérale d'Allemagne.<sup>11</sup>

## Région – Etat – Communauté

Comme le souligne Paul Romus, la politique régionale européenne est un fait nouveau dans l'histoire économique et sociale en ce sens qu'elle mobilise deux acteurs: l'État et la Communauté supranationale. En effet, c'est aux États membres que reviennent le pouvoir d'octroyer des aides à leurs régions. Quant aux aides financières de la Communauté, elles sont complémentaires et subsidiaires par rapport aux aides des États, et ne sont accordées qu'à la demande des États.<sup>12</sup>

Le principal acteur de la reconversion industrielle reste donc l'État puisque c'est lui qui doit prendre l'initiative d'en appeler aux aides européennes. Ceci ne peut surprendre puisque l'État moderne a dans ses attributions la politique économique et sociale. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le principe keynésien de l'économie mixte et celui d'une indispensable concertation entre le gouvernement et les acteurs de la vie économique – patronat, syndicats – se sont imposés dans tous les États qui seront membres en 1952 de la CECA. La concertation est aussi, dès le début, le mécanisme-clé de la construction européenne. Et l'on sait que Jean Monnet lui-même a toujours attaché une grande importance à ce type de concertation. Dès lors, représentants du patronat et des travailleurs sont des acteurs essentiels dans la

11 Rey, pp. 6–8.

12 Paul Romus, *L'Europe et les régions*, Paris-Bruxelles 1979, pp. 124–125, 147–148.

problématique de la reconversion industrielle. De plus, ceux-ci ont un fort ancrage régional qui les amène à faire pression sur les responsables politiques régionaux.

Entre ces deux niveaux de compétence – État et Communauté – s’insère donc un troisième, la région, qui peut soit avoir une reconnaissance légale comme dans le cas des Länder allemands, soit un rôle de pression comme dans le cas de la France ou de la Belgique dans les années 1950-1960. Toutefois, à la fin des années soixante, la régionalisation et la mise en place de politiques régionales vont s’imposer partout, en raison même des enjeux – et des échecs parfois retentissants – de la reconversion industrielle. La Communauté Européenne contribuera à cette régionalisation par l’instauration d’un Fonds de développement régional européen en 1975 dont l’objectif initial vise les régions industrielles en déclin. Depuis la réforme des fonds structurels en 1989, la Communauté comprend plusieurs types de régions, dont les RETI (régions européennes de tradition industrielle), qui font partie de l’Objectif 2 visant à „reconvertir des régions, régions frontalières ou parties de régions (bassins d’emploi et communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel“. Le principe régissant l’intervention de la Communauté reste celui du partenariat avec les États membres.<sup>13</sup>

## La politique de reconversion à l’œuvre

En 1965, la Commission publie la „première communication de la Commission sur la politique régionale dans la CEE“ (11 mai 1965) qui constitue le premier document d’ensemble sur la politique régionale européenne.<sup>14</sup> Toutefois, pour mener une politique de reconversion industrielle efficace à l’échelon régional, un état des lieux des régions sinistrées par le déclin de l’industrie charbonnière et par les difficultés croissantes de la sidérurgie s’avère indispensable avant toute prise de décision. Afin d’assurer la rigueur scientifique et l’objectivité de ces études d’économie régionale, la Commission des Communautés a fait appel à des groupes d’experts indépendants et a financé elle-même ces enquêtes qui ont été publiées dans les Cahiers de Reconversion industrielle (qui ont cessé de paraître en 1973) et la Collection d’économie et politique régionale.<sup>15</sup> Parmi ces monographies, deux devront retenir notre attention: celle, remarquable, sur la Ruhr, et celle sur les charbonnages de France. La première monographie porte toutefois sur le Borinage, considéré – à juste titre – comme la région la plus gravement atteinte par la crise charbonnière et celle pour laquelle la reconversion industrielle était la plus

13 Commission des communautés européennes, Vade-mecum sur la réforme des fonds structurels communautaires, Luxembourg 1989, p. 14; René Leboutte, *Vie et mort des bassins industriels en Europe, 1750–2000*, Paris 1997, pp. 454–458.

14 Romus, pp. 147–152 et pp. 219–222.

15 Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier, Haute Autorité, *La Reconversion industrielle en Europe (Etudes de politique régionale et économique. Série I)*.

incertaine. Éviter le drame du Borinage: tel est le leitmotiv qui revient dans la littérature sur la reconversion industrielle dans les années 1960.<sup>16</sup>

## Un premier bilan de la politique de reconversion industrielle

Depuis le début de ses opérations de reconversion, jusqu'en 1977, la CECA a octroyé plus de 200 crédits. C'est la Rhénanie du Nord-Westphalie qui en a le plus bénéficié, ainsi que la Lorraine. Les entreprises bénéficiaires sont de deux types: industrielles ou de service (en particulier les sociétés d'aménagement de zones industrielles, qui ont pour tâche d'assainir les friches industrielles).

A côté de la reconversion industrielle qui, en favorisant les implantations d'activités nouvelles, permet de maintenir ou de créer des emplois, la CECA est intervenue de manière massive pour permettre la réadaptation professionnelle des travailleurs victimes des fermetures d'entreprises. De 1952 à 1977, la CECA est intervenue pour un peu plus de 600 000 travailleurs. Les ouvriers mineurs représentent 78 % du total des travailleurs aidés et 85 % des aides accordées par la CECA.<sup>17</sup>

## Perspectives de recherche

Ce premier tour d'horizon ouvre deux pistes de recherche. D'abord, il faudra analyser plus en détail l'apport de la Communauté Européenne dans la politique de reconversion industrielle. Si l'histoire politique de l'intégration est largement connue, en revanche, il reste fort à faire pour évaluer, statistiques à l'appui, l'histoire économique et sociale de la Communauté Européenne. L'hypothèse suivant laquelle la CECA a trouvé une légitimation à travers les problèmes de la reconversion industrielle mérite d'être approfondie. Pour l'heure, elle semble se confirmer dans le cas du déclin charbonnier. C'est à la suite de la crise structurelle majeure de l'industrie sidérurgique, dans les années 1975–1989, que la Commission des Communautés européennes a pris le relais des États impuissants et s'est dotée d'une politique industrielle. On se souviendra que la déclaration de „crise manifeste“ en 1980 repose sur le Traité de Paris qui, décidément, est le socle robuste de toute l'architecture européenne.

Dans une perspective d'histoire comparée de la reconversion industrielle, une autre question fondamentale à laquelle il nous faudra répondre est d'évaluer quel type de combinaison entre

16 Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité, Etude du développement économique des Régions de Charleroi, du Centre et du Borinage, Luxembourg 1962, pp. 23–24, 106; M. Drechsel, Introduction à l'étude des problèmes de la reconversion du Centre et du Borinage, dans: Les régions du Borinage et du Centre à l'heure de la Reconversion, (XXIX<sup>e</sup> Semaine Sociale Universitaire, novembre 1961), Bruxelles 1962, pp. 19–34.

17 Romus, pp. 147–153.



région-État-Communauté a été historiquement le plus favorable à la relance de l'économie régionale. A ce propos, la comparaison entre Nord-Pas-de-Calais et Nord-Rhénanie-Westphalie devrait être particulièrement féconde puisqu'elle confronte deux régions industrielles similaires mais relevant de modèles d'État très différents – l'un fortement centralisé, l'autre fédéral.

### Zusammenfassung

Die europäische Integration stützte sich bei ihrer Gründung auf zwei Branchen, die bereits erste Anzeichen von Schwäche zeigten. Sowohl auf den Zechen wie in den Hüttenwerken musste rationalisiert und modernisiert werden, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die europäische Integration war deshalb von Anfang an eng mit dem Strukturwandel verbunden, und durch die beschäftigungs- und bildungspolitischen Maßnahmen, die die Hohe Behörde der EGKS ergriff, konnte sie sich sozial profilieren und legitimieren. Die Regionen, die ab Ende der 1950er Jahre vom Niedergang der Montanindustrie betroffen wurden, konnten sich jedoch nicht damit begnügen, finanzielle Hilfen von der EGKS anzufordern; ein wirksamer Strukturwandel kam nur im Zusammenspiel von supranationalen, nationalen und regionalen Akteuren zustande, und gerade in dieser Hinsicht unterscheiden sich die Region Nord-Pas-de-Calais und das Ruhrgebiet markant.