

Suggestions de la Commission économique pour l'Europe sur l'acier européen (Genève, 1949)

Légende: En 1949, la Commission économique pour l'Europe des Nations unies publie un rapport dans lequel elle préconise une série de mesures pour permettre à la sidérurgie européenne de conserver une position concurrentielle sur le marché mondial de l'acier.

Source: Évolution et perspectives de la sidérurgie européenne dans le cadre du marché mondial de l'acier. Genève: Commission économique pour l'Europe des Nations unies, 1949.

Copyright: (c) United Nations 2000-2008

URL:

http://www.cvce.eu/obj/suggestions_de_la_commission_economique_pour_l_europe_sur_l_acier_europeen_geneve_1949-fr-55c33035-8be6-4b8b-9372-6dd058c300da.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Les plans européens pour la production de l'acier

Suggestions en vue d'une coopération future

A. Introduction

Des conclusions des deux premiers chapitres, il ressort que, d'ici 1953, l'Europe peut envisager, dans la meilleure hypothèse, qu'elle écoulera sur son marché intérieur ou sur les marchés extraeuropéens, 62 millions de tonnes environ de produits d'acier de base exprimés en tonnes-lingots. Si, d'autre part, on additionne les tonnages d'acier que les plans élaborés par les divers pays européens prévoient pour 1953, on obtient un total de plus de 70 millions de tonnes d'acier brut (voir l'Annexe statistique n° 1 A)¹. Il semblerait donc que, d'après les plans actuels concernant non seulement la production d'acier mais aussi le développement économique en général, 8 millions de tonnes d'acier environ ne trouveront pas preneur.

Comme on l'a exposé dans la section D de ce chapitre, qui traite des conséquences de la réalisation intégrale des plans actuels de production d'acier, un excédent de 8 millions de tonnes donnerait lieu à une situation fâcheuse pour l'économie européenne. Toutefois, certains arguments souvent entendus minimisent la gravité de l'excédent ainsi évalué. Ces arguments, qui peuvent paraître convaincants à première vue, mais qui, si on les examine de plus près, semblent ne pas tenir compte de la réalité, sont les suivants :

i) Même si, en 1953, la demande n'était effectivement que de 62 millions de tonnes, ce chiffre représenterait pour les aciéries une activité égale à 89 % de leur capacité effective, ce qui serait encore un niveau fort satisfaisant. Cela ne serait vrai que si la charge que représente la diminution de la production au-dessous du niveau de la capacité maxima était répartie également entre tous les pays d'Europe. Mais, comme il ressortira des pages suivantes, la division de l'Europe en un grand nombre d'entités économiques empêcherait une telle uniformisation de la réduction de la production d'acier. Dans les pays qui n'exportent pas d'acier, la production de l'industrie pourrait fort bien atteindre, sous la protection des tarifs, des restrictions à l'importation, etc., un niveau voisin de sa pleine capacité, alors que les pays exportateurs d'acier, qui se sont montrés jusqu'à présent les producteurs travaillant de la façon la plus efficace avec des prix de revient peu élevés, pourraient être obligés d'exploiter leurs aciéries au-dessous de leur niveau d'équilibre (*break-even point*) ;

(ii) Selon un autre argument souvent employé, si la consommation d'acier en Europe augmente à raison de 1.500.000 tonnes par an, conformément à la tendance moyenne des années passées, l'excédent de capacité ne subsistera que pendant une brève période après 1953, pour être ensuite absorbé par l'augmentation normale de la consommation. On laisse entendre encore qu'il est préférable de disposer d'un excédent de capacité qui pourra être utilisé si la demande doit s'élever à un niveau actuellement imprévisible, mais qui peut se présenter dans l'avenir, plutôt que de risquer de se trouver surpris si la capacité est insuffisante.

A cet égard, on peut répéter que, dans la présente étude, on a considéré l'année 1953 comme une année de plein emploi et que l'on a calculé les possibilités théoriques de consommation en partant des conditions optima ; en d'autres termes, dans l'évaluation de 62 millions de tonnes, on a prévu les quantités nécessaires pour faire face à la demande maxima à laquelle on pourrait vraisemblablement arriver en 1953. Si, au cours d'une année où, par hypothèse, les conditions les meilleures possibles se trouvent réunies, les aciéries ne fonctionnent qu'à 89 % de leur capacité, que se passera-t-il pour les années moins favorables dont le passé nous donne des exemples impressionnants ? Bien que les gouvernements se soient maintenant engagés à maintenir le plein emploi, il n'est pas certain qu'on puisse éviter complètement, à l'avenir, les reculs de l'activité économique.

Toutefois, au cas où, pendant la période intermédiaire, la demande future augmenterait à un rythme inattendu, — ce qui pourrait signifier que la capacité de 62 millions de tonnes se révélera sans doute insuffisante pour l'année 1953 et les années suivantes, — il serait encore temps d'adopter alors des mesures permettant d'augmenter la capacité des usines. L'expérience du temps de guerre de nombreux pays a montré combien il est relativement facile d'augmenter la production au moyen d'ajustements techniques d'ordre assez secondaire ; en ce qui concerne les développements plus importants, nécessitant la construction

d'aciéries entièrement nouvelles pour répondre à la nouvelle demande qui se présenterait au cours des années postérieures à 1953, on disposera d'un temps suffisant pour y faire face. Toutefois, dans les conditions actuelles, ces considérations sont d'ordre purement hypothétique, et, si l'on doit éviter les répercussions exposées en détail dans la section D du présent chapitre, la seule proposition qui soit aujourd'hui conforme aux lois de l'économie serait d'établir des plans en fonction des conditions que les faits connus font paraître possibles.

L'importance de l'excédent prévu nous amène à rechercher :

- i) Comment et pourquoi cette situation s'est créée ;
- ii) Où les principales augmentations se produiront ;
- iii) Quelles conséquences aurait pour l'économie européenne la réalisation intégrale des plans actuels de production d'acier ;
- iv) Quelles mesures il conviendrait de prendre pour remédier à cette situation.

B. Les raisons qui sont à la base des plans actuels de production

1. Cet optimisme excessif qui caractérise les plans de production d'acier s'explique de façon générale par le fait que les personnes chargées de l'établissement de ces plans dans les divers pays n'ont pas été en liaison les unes avec les autres et n'ont pas échangé leurs renseignements, ainsi que par le fait qu'il n'existait pas de collaboration internationale en ce domaine sur le plan européen d'ensemble.

La plupart des plans de production d'acier ont été amorcés et élaborés en 1945-1946, c'est-à-dire à un moment où la collaboration économique européenne ne s'exerçait que par l'intermédiaire de ce que l'on appelait les organisations «E»². Ces organisations n'eurent pas à traiter de problèmes de cet ordre et n'étaient d'ailleurs pas en mesure de le faire, en raison du nombre réduit de leurs membres et de la lourde tâche que leur imposaient les problèmes urgents qui leur étaient confiés.

Depuis que ces organisations ont été dissoutes en 1947, un Comité de l'Acier a été créé au sein de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies. Jusqu'ici, ce Comité s'est surtout préoccupé de remédier à la pénurie de matières premières, qui empêchait la pleine utilisation de la capacité existante de production sidérurgique.

En 1947, un autre Comité de l'Acier a été créé au sein de l'Organisation européenne de Coopération économique. Ce Comité s'est efforcé de coordonner les plans de production d'acier des pays participant à cette organisation, mais il n'a pu aborder cette tâche qu'après que les plans des divers pays eurent pris une forme plus ou moins définitive ; le bref délai qui s'est écoulé depuis n'a pas permis encore d'aboutir à des résultats concrets. D'ailleurs, en raison de l'interdépendance économique très étroite de tous les pays d'Europe, ce problème intéresse directement le continent tout entier, et pas seulement les dix-sept pays membres de l'Organisation européenne de Coopération économique. Peut-être n'est-il pas trop tard pour aborder le problème sur un plan européen d'ensemble.

2. Trop souvent, les exportateurs d'acier ont exploité à fond le fait que les pays importateurs avaient un urgent besoin d'acier, pour leur vendre leur excédent au prix le plus élevé possible. Dans ces conditions, quelques pays importateurs ont estimé, après avoir fait deux expériences déplorables pendant et après les deux guerres mondiales, qu'il valait mieux produire eux-mêmes leur acier, fût-ce dans des conditions anti-économiques, que de courir le risque de manquer à nouveau d'acier et de payer des prix excessifs. En dernière analyse, les producteurs, au lieu de suivre une politique à courte vue visant à tirer du marché le maximum de bénéfices pendant les périodes de pénurie, et de pousser ainsi les pays importateurs à adopter, pour se défendre, des programmes de construction d'aciéries qui aboutissent maintenant à une surproduction, auraient eu tout avantage à regarder plus loin et à proposer volontairement un plan coordonné de répartition, les prix des produits étant fixés à un niveau raisonnable, comme cela a d'ailleurs été fait après la guerre pour

certaines denrées alimentaires et matières premières importantes.

On arriverait à une stabilité et une confiance plus grandes si l'on se préoccupait davantage de conclure des contrats à long terme aussi bien pour les matières premières que pour les produits finis, en fixant, soit des prix égaux aux prix intérieurs du pays exportateur, soit des prix qui seraient fonction des principaux éléments du prix de revient, tels que les matières premières, les salaires, les impôts, etc. Les producteurs d'acier eux-mêmes seraient davantage incités à participer à un tel système, si les prix qu'ils paient pour les matières premières pouvaient être considérés comme constituant un élément plus ou moins stable. On pourrait envisager de conclure des contrats à long terme de cette nature avec les principaux consommateurs d'acier des divers pays, les chemins de fer par exemple, ainsi qu'avec un nombre croissant de pays dont les gouvernements sont en mesure de prendre de tels engagements.

3. Sous l'effet de la pénurie d'acier qui a sévi pendant la guerre et immédiatement après, nombre de pays d'Europe avaient décidé qu'il y aurait avantage à créer une industrie de l'acier ou à la développer. Cette décision provenait d'une interprétation inexacte de la situation : la pénurie d'acier qui sévissait alors résultait bien plus d'une pénurie de matières premières que d'une insuffisance de la capacité de production. D'ailleurs, l'urgence et le volume de la demande s'étaient trouvés temporairement exagérés en raison de l'accumulation des besoins qui n'avaient pas été satisfaits au cours de la seconde guerre mondiale. Il est désormais hors de doute que certains marchés en Europe et hors d'Europe donnent des signes de saturation ; d'autres ne peuvent absorber une quantité supérieure d'acier en raison de restrictions monétaires ou de difficultés de change. Par suite, la production effective a diminué dans plusieurs pays européens exportateurs, et cette tendance gagnera d'autres pays, si l'on ne prend pas des mesures appropriées pour provoquer une augmentation générale de la consommation et pour venir à bout des difficultés de paiement auxquelles se heurtent les pays qui ont encore d'urgents besoins d'acier à satisfaire.

4. La possibilité d'utiliser un excédent de main-d'œuvre disponible est indiquée dans certains cas pour justifier en partie l'augmentation de la production d'acier prévue dans les plans. Comme on l'a vu au chapitre III, le coût de la main-d'œuvre dans les pays d'Europe ne représente que le quart environ du prix de revient de l'acier fini. Une aciérie moderne accuse une faible proportion des dépenses de main-d'œuvre par rapport aux investissements. Par conséquent, la considération de l'existence d'une main-d'œuvre disponible ne justifie pas suffisamment la création d'aciéries onéreuses, surtout lorsqu'il s'agit de pays dont le sol ne renferme pas de matières premières servant à la fabrication de l'acier : la main-d'œuvre est, en effet, un élément important dans la production du charbon et du minerai de fer.

5. La tendance générale à l'autarcie, qui se manifeste dans bien des domaines autres que celui de l'acier, est probablement le plus important des facteurs particuliers qui expliquent un grand nombre de plans actuels de développement. Il est vrai qu'autrefois, certains pays puissants ont profité de leur situation de fournisseurs d'une matière première indispensable pour exercer indûment sur leurs clients une pression d'ordre politique et économique. Il y a des cas où un tel argument peut constituer une justification suffisante, mais, pour ce qui est de l'acier, il n'a guère de valeur : en fait, comme il ressort du chapitre III (tableau 25) il n'existe pas un seul pays producteur d'acier en Europe qui se suffise à lui-même au point de vue des matières premières servant à la fabrication de l'acier. Les pays importateurs ont donc tort de croire qu'ils pourraient conquérir leur indépendance économique en produisant eux-mêmes leur acier, dans des conditions souvent anti-économiques, puisqu'ils devront toujours importer certaines matières premières indispensables à la fabrication de l'acier. Au lieu d'être tributaires de l'étranger pour une matière première, ils le seront pour une autre. On peut même avancer qu'ils seront davantage encore tributaires de l'étranger, car le nombre des fournisseurs possibles des matières premières servant à la fabrication d'acier est moins grand que celui des fournisseurs de produits sidérurgiques de base.

6. Certains pays comptent résoudre en partie les problèmes qui se posent à eux en matière de balance des paiements, soit en produisant eux-mêmes leur acier au lieu de l'importer, soit en augmentant leurs exportations d'acier.

a) Dans le premier cas, cet espoir ne se justifierait que si les pays en question avaient la certitude de disposer de façon constante d'un approvisionnement à bon marché en matières premières servant à la fabrication de

l'acier, et si l'acier qu'ils produisent pouvait, du point de vue du prix et de la qualité, soutenir la concurrence de l'acier qu'ils pourraient importer. Le prix de l'acier influe directement ou indirectement sur un très grand nombre de marchandises et de services ; par suite, ce qu'un pays pourrait, du point de vue de la balance des paiements, gagner d'un côté en réduisant ses importations d'acier, pourrait être perdu d'un autre côté du fait que ses exportations et services subiraient une diminution en raison de son niveau de prix excessif, qui résulterait à son tour des prix trop élevés de l'acier produit dans le pays.

b) Dans le second cas, l'augmentation des excédents exportables d'acier ne pourrait avoir un effet favorable sur l'état de la balance commerciale que si les dits excédents pouvaient être écoulés. On a vu, au chapitre I, que les possibilités d'exportation hors d'Europe sont appelées à se réduire sensiblement à l'avenir. Il paraît utile de mentionner à ce sujet un argument souvent répété, même dans les milieux autorisés, à savoir : qu'un pays, qui d'ordinaire exportait avant la guerre le quart de sa production d'acier, devrait pouvoir agir de même aujourd'hui, alors que le niveau de sa production et de sa consommation intérieure a augmenté. L'acier ne s'exporte pas parce qu'il est fabriqué ; on le fabrique quand on peut l'écouler.

Voici encore une autre idée simpliste, que l'on accepte trop souvent sans discussion : si la consommation intérieure d'acier ne suffit pas à absorber toute la production d'acier, on exportera l'excédent. On considère que les marchés d'exportation sont capables d'absorber ce léger excédent, mais l'ennui, c'est que beaucoup de producteurs et de pays pensent de la sorte, au moment même où les marchés d'exportation se rétrécissent.

7. Des raisons d'ordre stratégique et de sécurité nationale sont parfois fournies comme constituant un argument définitif et irréfutable à l'appui d'un plan de développement de l'industrie de l'acier quand, du point de vue économique, un tel plan est discutable.

Comme il a été dit plus haut, la présente étude envisage la situation du marché européen en admettant qu'aucune dépense anormale d'ordre militaire ne sera effectuée d'ici 1953. Ce n'est guère ici le lieu de discuter le problème de l'acier sous l'angle de la sécurité nationale ; néanmoins, on est fondé à croire qu'aucun des plans de développement de l'industrie de l'acier des pays européens ne repose véritablement sur de tels motifs. Même si de telles considérations peuvent être invoquées, il est tout à fait improbable qu'en cas de guerre, l'un quelconque des pays d'Europe ayant élaboré des plans de développement importants puisse utiliser à plein la capacité de production d'acier qu'il se propose actuellement d'installer. Les ressources limitées en main-d'œuvre, et le fait que tous les pays dépendent des importations de matières premières servant à la fabrication de l'acier, constitueraient des obstacles qu'il ne serait guère possible de surmonter entièrement.

En résumé, il y a lieu de croire que, de toutes les justifications d'ordre non économique présentées à l'appui des plans de développement de la production d'acier, bien peu sont pertinentes. En pratique, la seule façon de justifier un plan onéreux de développement de l'industrie sidérurgique serait de démontrer que les usines dont on envisage la création auront des chances de fournir de l'acier aussi bon marché que l'acier importé, et que la totalité, ou peu s'en faut, de leur production pourrait être écoulée sur le marché, tout au moins en période de plein emploi.

C. Où les principales augmentations de la production auront-elles lieu ?

Il est assez difficile de répondre exactement à cette question, car on ne dispose pas en Europe de renseignements sur la capacité théorique ni sur la capacité effective de production de l'industrie de l'acier³. Des essais d'évaluations, que l'on trouvera au tableau 49, ont néanmoins été effectués pour calculer la capacité effective en 1945. Ces évaluations ont été établies sur la base de la production maximum qui ait jamais été atteinte au cours d'un trimestre durant les seize années précédentes ; le chiffre du meilleur trimestre de production a été multiplié par quatre pour obtenir un chiffre traduisant la capacité effective annuelle. Les résultats obtenus à l'aide de ces calculs peuvent faire l'objet de trois critiques principales :

i) Il n'est pas certain qu'au cours du meilleur trimestre, la production ait bien atteint 100 % de la capacité effective ;

ii) En évaluant la capacité en 1945 d'après la production atteinte en 1929 ou même pendant la guerre, on n'a pas la certitude que certaines des usines qui participaient à la production en 1929 aient encore été en état de fonctionner en 1945.

iii) Si l'on prend comme point de départ le taux de production du deuxième trimestre, les résultats du calcul sont un peu trop élevés, car ce taux peut rarement être maintenu pendant l'année entière.

Sauf dans le cas de l'Allemagne, la production du meilleur trimestre d'après guerre donne néanmoins une idée assez juste de la capacité effective de production d'acier en Europe à l'heure actuelle, étant donné surtout que, depuis le début de 1949, la pénurie de matières premières n'a pas empêché la production d'acier d'atteindre son niveau maximum. Les difficultés de paiements qui, actuellement, restreignent la production d'acier dans nombre de pays, n'ont pas eu d'effets, ou guère, au cours des trimestres considérés pour les divers pays.

Pour 1953, on a considéré que les évaluations de la production maximum possible, établie sur la base des plans connus, représentaient la capacité effective de production d'acier pour cette année.

Les augmentations les plus considérables de la production, en pourcentage, sont celles que prévoient les plans des pays de l'Europe orientale ; mais c'est également dans cette région que sont appelées à intervenir les augmentations les plus fortes, en pourcentage, de la consommation, pour la raison déjà dite que le rythme de progression de l'industrialisation comporte généralement une augmentation plus rapide de la consommation de l'acier dans ses phases initiales que par la suite. Il serait intéressant d'étudier la répercussion de ces augmentations sur la structure du commerce de l'acier entre les pays de l'Europe orientale et ceux de l'Europe occidentale. Malheureusement, le Secrétariat ne dispose pas de données suffisantes pour procéder à une étude plus poussée de cet ordre. Néanmoins, on peut dire d'une façon générale, qu'en 1937, les pays de l'Europe orientale, pris dans leur ensemble, étaient, en solde net, exportateurs dans une faible mesure. Les plus importants consommateurs d'acier de cette région, à savoir : la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, étaient surtout, en solde net, des exportateurs d'acier pour plus de 800.000 tonnes (en équivalent d'acier brut), au cours de l'année 1937. A l'exception de la Finlande, tous les autres pays de l'Europe orientale ne consommaient que de faibles quantités d'acier.

Malgré les besoins considérables d'acier résultant de la guerre et de la mise en œuvre des plans de développement économique, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont été de nouveau, en solde net, des exportateurs d'acier en 1948. Cela ne signifie pas forcément que ces pays aient été en mesure de satisfaire tous leurs besoins propres en acier ; cela signifie seulement qu'il leur a fallu exporter de l'acier pour se procurer en échange certains autres produits qui leur étaient plus nécessaires que l'acier. Ces pays semblent actuellement avoir à peu près atteint le niveau maximum de la production que leur permet l'outillage existant ; mais leurs besoins d'acier ne cessent de croître. Aussi, est-il possible qu'au cours des prochaines années, et avant que leurs nouvelles usines commencent à fonctionner, les pays de l'Europe orientale, pris dans leur ensemble, aient des besoins d'importation d'acier dépassant leurs possibilités d'exportation. Il est très malaisé de prévoir ce que sera la situation de ces pays en 1953, si tous les plans de développement de l'industrie de l'acier sont exécutés. L'Europe orientale devra probablement importer certains produits, particulièrement des tôles et des bandes, mais il est très probable qu'elle continuera à exporter d'autres variétés de produits sidérurgiques. Après 1953, pour autant qu'on soit informé, la plupart des pays de l'Europe orientale envisagent de continuer à augmenter leur production et leur consommation d'acier.

Les plans provisoires des pays participant à l'Organisation européenne de Coopération économique supposent une exportation nette d'un peu plus de 10 millions de tonnes de produits sidérurgiques, exprimés en tonnes-lingots, pour 1952/53. A en juger d'après les renseignements disponibles actuellement, il n'est guère probable que les pays de l'Europe occidentale puissent écouler en Europe orientale des quantités importantes de leurs produits d'acier essentiels. Les quantités d'acier qu'ils pourront exporter dans cette région seront probablement contrebalancées par les exportations de cette région vers les pays de l'Europe occidentale ou hors d'Europe. En supposant que les pays d'Europe orientale puissent équilibrer leurs échanges commerciaux en produits sidérurgiques, les pays de l'Europe occidentale ne seraient en mesure

d'exporter que 4 millions de tonnes environ par an (voir chapitre I). Ces pays auraient donc un excédent exportable d'environ 6 millions de tonnes. Mais il ressort de la présente étude qu'il existera un excédent général de 8 millions de tonnes, qui ne pourra être écoulé ; l'écart de 2 millions de tonnes est dû au fait que la consommation prévue par tous les pays d'Europe dépasse d'autant le chiffre de consommation évalué dans la présente étude d'après les plans économiques d'ensemble.

D. Les conséquences pour l'économie européenne d'une réalisation intégrale des plans actuels de production d'acier

1. D'une façon générale, l'Europe manque de capitaux. De nombreuses branches de l'activité économique ont besoin d'être développées, mais ce but ne peut être atteint à un rythme suffisamment rapide, faute de capitaux.

On estime en général que le coût de construction d'une aciérie moderne du type « intégré », ayant une capacité de production annuelle d'un million de tonnes d'acier brut, est de l'ordre de 200 à 300 millions de dollars⁴. En partant de ces chiffres, on serait tenté de conclure que si, d'après les calculs faits dans cette étude, une capacité de 8 millions de tonnes doit être installée sans nécessité, cela signifierait un investissement dans la sidérurgie de quelque 2 milliards de dollars qui ne rapporteraient rien, ni dans un avenir immédiat, ni à moyenne échéance. Une telle conclusion, toutefois, irait trop loin. La plus grande partie de la nouvelle capacité de production⁵ serait, en effet, créée au moyen de l'agrandissement et de la modernisation des aciéries existantes, et les dépenses d'établissement, pour cette nouvelle production, représenteraient un chiffre considérablement inférieur à celui qu'on obtient par les calculs théoriques exposés plus haut. Malgré cela, les sommes investies ou à investir pour produire 8 millions de tonnes d'acier invendable sont importantes et pourraient être utilisées à des fins beaucoup plus productives dans d'autres branches de l'activité économique. On sait qu'il existe en Europe, à l'heure actuelle, une très grande pénurie d'énergie électrique et que les besoins en énergie vont probablement aller croissant. Malgré cela, il apparaît actuellement que les plans d'investissement pour la production d'énergie électrique sont loin d'être suffisants pour satisfaire la demande future. Il est certain d'autre part qu'à l'heure actuelle un nouvel investissement serait plus productif dans les charbonnages, le bâtiment, l'agriculture, l'industrie du bois, ou d'autres domaines encore, que dans l'industrie de l'acier.

En fait, il est facile d'établir des plans pour l'installation d'une industrie moderne, mais il est beaucoup plus difficile d'élaborer des plans pour l'augmentation de la consommation de l'acier de manière à absorber cette production. Bref, il y a, semble-t-il, déséquilibre entre les plans de production d'acier d'une part, et le développement des industries et des services qui consomment de l'acier d'autre part.

2. Si les prévisions établies dans la présente étude au sujet de la production et de la consommation se confirment, il y aura en 1953 une concurrence acharnée entre les producteurs d'acier. D'aucuns considèrent que la concurrence est une bonne chose en soi, du fait qu'elle pousse les producteurs mal outillés à améliorer leurs méthodes, voire à éliminer les producteurs incapables de suivre le progrès ; mais en Europe — continent qui se compose d'unités politiques indépendantes et souveraines, d'étendue relativement faible — la vertu positive de la concurrence ne s'exercerait vraisemblablement pas de manière aussi complète. Les gouvernements ont mille moyens de protéger directement ou indirectement une industrie nationale, quel que soit le degré d'efficacité de celle-ci, et c'est pourquoi une concurrence acharnée n'aurait pas forcément pour résultat de ne laisser survivre que les producteurs les meilleurs.

3. Les plans actuels envisagent trop souvent la construction d'usines de dimensions réduites et antiéconomiques. Certains pays, dont les besoins annuels s'élèvent à 500.000 tonnes d'acier ou moins, envisagent maintenant de se suffire à eux-mêmes en construisant des usines d'une capacité correspondante. Comme il a été dit au chapitre III, il n'est pas possible de produire dans des conditions économiques toute la série de produits sidérurgiques essentiels dans une usine de dimensions réduites. Par suite, cette recherche de l'autarcie aboutira, dans la pratique, à un relèvement des prix de l'acier, même si, en ce qui concerne les matières premières, le pays intéressé est bien placé. Il paraît impossible de produire dans des conditions acceptables toute la gamme des produits sidérurgiques essentiels courants avec une capacité totale de production d'acier brut inférieure à deux millions et demi ou trois millions de tonnes par an. Les aciéries de

petites dimensions ne se justifient que si elles produisent des aciers spéciaux ou des produits laminés ou étirés non courants.

La construction d'une ou de deux petites aciéries peu efficaces dans un pays donné aurait en outre cette conséquence que, non seulement l'acier produit par ces usines serait coûteux, mais que le prix de l'acier importé augmenterait aussi, car pour protéger l'industrie nationale de l'acier, le pays sur le territoire duquel ces installations fonctionneraient serait amené à augmenter les droits d'entrée sur les produits d'acier, ou à prendre des mesures aboutissant au même résultat.

4. Il n'est pas impossible qu'au cours des dix prochaines années des modifications radicales interviennent dans la technique de la production sidérurgique et du laminage. On sait qu'aux Etats-Unis, comme dans l'Union soviétique, des expériences à grande échelle sont en cours. Il est possible que les usines modernes actuellement en construction deviennent surannées dans un laps de temps relativement bref. C'est pourquoi il y aurait peut-être encore plus d'intérêt à ne pas installer une capacité excessive à l'heure actuelle. Il est intéressant de noter à ce propos que, dans son rapport à l'Assemblée générale des actionnaires de la « United States Steel Corporation » du 4 avril 1938, le Président de cette société a déclaré que le tiers seulement des articles produits cette année-là avait été fabriqué par les mêmes méthodes qu'en 1928.

5. L'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Union soviétique sont pratiquement les seuls pays spécialisés dans la production de l'équipement sidérurgique lourd (notamment de l'équipement des laminaires). Du fait de la généralisation de la modernisation, ainsi que des plans de renouvellement et de développement, il existe, non seulement en Europe, aux Etats-Unis et dans l'Union soviétique, mais aussi dans d'autres parties du monde (voir chapitre I), une demande anormalement forte pour l'équipement de cet ordre. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, les délais de livraison de cet équipement sont longs et que les prix ont généralement subi une hausse hors de proportion avec les augmentations de prix enregistrées dans d'autres branches de l'industrie des machines-outils. L'une des principales conséquences de cette situation est que les installations dont la commande est passée actuellement vont coûter beaucoup plus cher qu'elles n'auraient coûté si elles avaient été commandées à un moment où la demande d'équipement sidérurgique était plus normale.

E. Remèdes possibles

Comme l'indique la note figurant au bas de la page 75, quelques-uns des plans dont il a été tenu compte dans les calculs aboutissant au chiffre de 70 millions de tonnes semblent n'avoir pas été approuvés encore par toutes les autorités compétentes. En outre, certains des plans définitivement approuvés n'ont pas encore été mis à exécution. Il semblerait donc qu'il soit encore possible d'avoir utilement recours à certains remèdes. On dit parfois qu'il ne faut pas prendre de mesures spéciales parce que « les choses s'arrangeront d'elles-mêmes ». Cela serait peut-être vrai s'il existait dans tous les pays d'Europe un régime idéal dans lequel les facteurs économiques pourraient agir en pleine liberté, et si la concurrence pouvait remplir son rôle sans entraves. Mais tel n'est pas le cas dans une Europe où certains pays connaissent une économie dirigée par l'Etat, où d'autres ont une économie orientée, et où, enfin, un très petit nombre d'autres pays ont maintenu une économie de marché libre. Telle est la situation à l'heure actuelle, telle sera-t-elle sans doute aussi à l'avenir. Il n'est donc pas possible que les choses s'arrangent sans que des mesures concertées soient prises par les pays intéressés.

On fait aussi parfois valoir qu'il est rare que les plans de production à long terme soient intégralement menés à bien et que, de ce fait, les prévisions relatives à l'excédent de capacité prévu pour 1953 ne se confirmeront pas, étant donné que beaucoup de pays ne pourront pas réaliser pleinement leurs plans actuels. Il peut y avoir du vrai dans cette observation ; mais il est également possible que la consommation n'atteigne pas le maximum prévu. D'ailleurs, le risque de se trouver en présence d'une capacité excédentaire de 8 millions de tonnes, même en cas de demande maximum, est trop grave pour qu'on le néglige. Il semble donc nécessaire de se mettre d'accord sur les réductions à apporter aux plans actuels.

Pour faire en sorte que, d'ici 1953, l'Europe possède une industrie de l'acier saine, bien équipée et en bon état de fonctionnement, qui puisse jouer tout le rôle qui lui revient dans le développement économique du

continent, dans le relèvement du niveau de vie et dans le maintien d'un niveau élevé de l'emploi, il faudrait que les pays européens s'attachent de concert à résoudre les problèmes suivants :

a) *Etudier et appliquer des mesures coordonnées en vue d'accroître la consommation d'acier lorsque apparaissent des symptômes de sous-consommation ou de ralentissement de l'activité économique.*

La demande d'acier est fonction de la demande d'autres marchandises. Comme les fluctuations de l'activité industrielle reflètent, dans une large mesure, les fluctuations du volume des investissements et, par conséquent, de la demande des biens d'équipement, il est évident que la demande d'acier et de produits sidérurgiques est l'un des premiers secteurs de l'économie qui soient affectés par les mouvements d'essor ou de dépression de la vie économique en général. Aussi, la demande d'acier est-elle un baromètre très sensible de l'activité économique d'un pays donné. S'il est vrai que le volume du revenu national brut influence la consommation d'acier, les mesures qui permettraient de maintenir à un certain niveau la demande d'acier peuvent aussi à leur tour agir dans une certaine mesure sur le revenu national. Pour ce qui est du maintien de l'emploi à un niveau élevé dans l'Europe entière, il va de soi qu'il importerait à l'extrême d'encourager une consommation abondante d'acier. Si la demande d'acier fléchit, la production d'acier diminuera, ce qui provoquera du chômage non seulement dans les aciéries et les industries consommatrices d'acier, mais aussi dans les mines de fer, les charbonnages, les chantiers de ferraille, les entreprises de transport, etc. Pour que les mesures propres à maintenir la consommation de l'acier à un niveau aussi élevé que possible puissent être prises dans les conditions les meilleures, elles doivent être étudiées et décidées conjointement par tous les pays d'Europe.

Par exemple, si, comme il ressort du chapitre I de la présente étude, l'industrie européenne de l'acier ne semble guère pouvoir augmenter sensiblement ses exportations d'acier, il s'ensuit que, pour se développer et s'étendre, elle doit viser à renforcer en Europe les industries mécaniques, l'industrie des machines-outils, et autres industries consommatrices d'acier, non seulement pour les besoins du continent, mais aussi pour l'exportation à destination des pays qui ont développé leur propre capacité de production de fonte et d'acier. S'il est relativement facile à des pays dépourvus d'une industrie sidérurgique d'installer et d'utiliser une capacité de production d'acier de base, les procédés de finissage plus poussés exigent des ouvriers et du personnel de direction un degré de compétence qu'il est difficile d'atteindre rapidement dans des pays non industrialisés. Aussi l'Europe devrait-elle être en mesure de maintenir et même d'augmenter ses exportations de produits finis de l'industrie de transformation de l'acier pendant de longues années encore, pendant que l'économie des pays moins industrialisés se développe et, en fait, se fortifie par son commerce avec les pays plus avancés.

b) *Les programmes d'investissement et de production de l'industrie de l'acier devraient être coordonnés de manière à assurer un niveau général satisfaisant de la production d'acier brut et un approvisionnement adéquat en chacune des principales catégories d'aciers laminés ou étirés.*

Les plans d'investissements nouveaux dans l'industrie de l'acier devraient être établis par les pays européens de manière à assurer à l'Europe entière le plus grand profit possible. A cet effet, le programme d'investissement devrait tenir principalement compte des éléments suivants : répartition géographique des matières premières, degré de compétence et d'aptitude de la main-d'œuvre disponible, emplacement des centres actuels et futurs de consommation, ainsi que proximité des ports d'embarquement pour les exportations d'outre-mer. Tous les plans particuliers devraient être mis en harmonie les uns avec les autres, et la capacité globale de production d'acier brut ne devrait pas dépasser le tonnage total susceptible d'être absorbé par le marché européen et les marchés extra-européens dans les conditions les meilleures. Ce total, tel qu'il a été évalué par approximation dans la présente étude, se chiffre à 62 millions de tonnes pour 1953. Il faut, en effet, garder présentes à l'esprit les conséquences que comporterait inévitablement l'absence de toute coordination. S'il faut du courage pour sacrifier certaines considérations dérivant d'un nationalisme étroit, les avantages qui en découleraient pour l'ensemble de l'économie européenne compenseront, et au-delà, en fin de compte, ces sacrifices.

Dans l'intérêt d'une production à des conditions avantageuses, les différents pays devraient également mettre en œuvre, à l'intérieur de l'Europe, un plan de rationalisation des divers programmes de fabrication,

conformément aux possibilités régionales de consommation, comme cela se pratique dans l'Union soviétique ou dans les grands groupements producteurs des Etats-Unis. Il est évident qu'actuellement cela n'est pas possible sur une échelle européenne. Mais il devrait être possible de parvenir, du moins dans le cadre régional, à une spécialisation plus grande en matière de produits laminés, entre les pays qui produisent de l'acier à une échelle trop réduite pour leur permettre d'obtenir un prix de revient peu élevé pour tous les produits laminés essentiels. Cette spécialisation présupposerait la conclusion d'accords en vue d'un libre échange de produits sidérurgiques à l'intérieur de chaque région envisagée.

Avant la guerre, une certaine coordination était réalisée sur une base commerciale par le jeu de forces économiques relativement libres. Les crises générales périodiques de ce temps-là avaient amené les producteurs d'acier, comme d'autres producteurs, à conclure des accords dont le but était de protéger le niveau des prix contre les effets de fortes fluctuations du revenu national. Toutefois, les mesures que les producteurs d'acier pouvaient mettre en œuvre ne leur permettaient pas d'agir directement et efficacement sur la consommation. Tout ce qu'ils pouvaient faire, c'était d'adapter, par la méthode négative de la réduction, la production au fléchissement de la demande.

Mais aujourd'hui, la politique économique a changé. Tous les pays, qu'ils aient un régime d'économie libérale, d'économie orientée ou entièrement dirigée, se sont engagés, tout au moins, à maintenir le niveau du revenu national et, par conséquent, celui de la demande. Les gouvernements disposent aujourd'hui de moyens jusqu'ici inconnus ou peu appliqués pour agir de façon positive sur la consommation. La question de savoir dans quelle mesure une telle politique sera réellement mise en œuvre dépend de facteurs divers et de nombreuses incertitudes. En outre, lorsqu'il y a menace de crise générale, des mesures non coordonnées, dispersées ou appliquées à un moment peu propice, lorsqu'elles sont prises individuellement par divers gouvernements, risquent de manquer le but.

Comme les problèmes que pose la coordination de la consommation et de la production de l'acier sont étroitement liés, ils devraient être discutés et résolus conjointement par les producteurs d'acier, les consommateurs d'acier et les gouvernements ;

Comme tous les pays européens sont économiquement interdépendants, la discussion de ces problèmes et la conclusion d'accords destinés à les résoudre devraient se faire dans le cadre de l'Europe entière.

Lorsque ces problèmes, ou leur solution, intéressent d'autres régions que l'Europe, ou lorsqu'ils dépassent le cadre restreint de l'acier (ou la compétence d'un groupe d'experts de la sidérurgie), il faudrait rechercher une collaboration avec d'autres organismes internationaux compétents.

c) La collaboration des pays européens devrait assurer un approvisionnement suffisant en matières premières de bonne qualité et à bon marché pour la fabrication de l'acier.

Cela ne signifie pas, bien entendu, que le producteur de matières premières doive disposer d'une marge de bénéfice moindre que celle du producteur d'acier. Cela veut dire seulement qu'il ne devrait pas profiter indûment des pénuries temporaires de matières premières. Les plans de production de matières premières devraient être conçus de manière à cadrer avec les plans de production maximum d'acier, de la même façon que la production d'acier doit être capable de faire face au maximum de la demande prévisible en Europe et hors d'Europe. D'autres exemples illustrant la nécessité d'une coordination internationale dans le domaine des matières premières ont été cités au chapitre III ; il s'agit notamment des mesures qui pourraient intervenir en Europe pour maintenir au maximum les ressources relativement faibles du continent en charbons à coke ; il faudrait étudier les plans d'extraction de minerai de fer en liaison avec les plans de production de fonte ; il faudrait suivre de près l'évolution de l'offre et de la demande sur le marché de la ferraille et, peut-être, prendre des mesures concertées pour éviter sur ce marché des fluctuations trop brusques qui, à la longue, ne sont avantageuses ni pour le fournisseur, ni pour le consommateur de ferraille. Ce sont là de simples exemples de la collaboration internationale qui devrait exister entre les pays producteurs d'acier, pour ce qui est de leurs approvisionnements en matières premières.

d) D'amples échanges de renseignements devraient être organisés, concernant l'amélioration des procédés

techniques de fabrication de l'acier ainsi que les mesures prises pour accroître la productivité, etc.

L'examen des données disponibles auquel il a été procédé dans le présent document fait ressortir que l'une des nécessités les plus urgentes pour l'industrie européenne de l'acier est une étude plus approfondie de la productivité.

Jusqu'ici, les études sur la productivité sont encore fragmentaires et incomplètes. Des enquêtes et des comparaisons portant sur des cas particuliers pourraient faire apparaître les économies qu'il serait possible de réaliser grâce à des procédés techniques perfectionnés, à une localisation et une concentration mieux conçues, et à une amélioration des méthodes de production. De telles enquêtes, qui porteraient sur les meilleurs procédés américains et européens, contribueraient à répandre les connaissances sans lesquelles le rythme de l'augmentation du rendement demeurera lent. Elles devraient également contribuer à faire porter davantage l'attention et les recherches sur les problèmes technologiques et à accélérer par là même le rythme général du progrès technique.

Cela se pratique déjà, à l'échelon national, dans certains des principaux pays producteurs européens ; mais les moyens dont disposent ces pays ne sont pas toujours suffisants pour leur permettre de procéder à toutes les recherches et expériences susceptibles d'améliorer le rendement de la production d'acier. Par exemple, il existe aux Etats-Unis un Institut du fer et de l'acier (« Iron and Steel Institute ») qui groupe des producteurs d'acier totalisant une capacité globale annuelle de 86 millions de tonnes. Il devrait être possible de créer quelque chose d'analogue pour la production d'acier en Europe, qui s'élève à 60 ou 70 millions de tonnes.

Il faudrait organiser des conférences où tel ou tel aspect particulier des problèmes de la production de l'acier pourrait être exposé par des experts, où des communications seraient lues, où des idées et des expériences acquises pourraient être échangées. La conception qui prévalait naguère parmi les industriels européens, suivant laquelle chacun devait garder pour soi sa petite expérience personnelle, semble définitivement dépassée. Dans les pays où les producteurs ont procédé entre eux à d'abondants échanges portant sur les procédés de fabrication, non seulement la collectivité en a bénéficié, mais encore le producteur individuel y a gagné à connaître l'expérience de nombreux autres producteurs alors qu'il ne donnait lui-même en échange que sa propre expérience. Il est possible que ce vieux préjugé soit encore vivace en Europe dans certains milieux restreints ; raison de plus pour que la collaboration sur le plan technique vienne convertir les derniers partisans de cette doctrine désuète.

e) L'évolution de la situation sur le marché européen et même sur le marché mondial, du point de vue de la production et de la consommation d'acier, devrait être étudiée à intervalles réguliers, de manière à déterminer, en temps utile, les éléments propres à exercer une influence sur les décisions à prendre à propos des points a), b), c) et d) ci-dessus.

La lecture des trois premiers chapitres de la présente étude aura fait apparaître les points faibles de certaines des évaluations qui ont été effectuées. Cela s'explique surtout par le manque de documentation précise, non seulement en Europe, mais encore pour beaucoup de marchés extra-européens. Par ailleurs, ces évaluations ont été faites en fonction de divers éléments tels qu'ils se manifestent aujourd'hui. Ces éléments peuvent changer et, de ce fait, pour prendre les mesures envisagées dans les paragraphes qui précèdent en vue de la coordination de la production et des prix des matières premières et des produits d'acier, ainsi que les mesures propres à intensifier la demande d'acier, etc., il est indispensable de suivre de près l'évolution de tous les facteurs susceptibles d'agir sur le niveau de la production et de la consommation d'acier. Il faudrait suivre de près l'évolution de ces facteurs, non seulement pour l'Europe, mais pour le monde entier. L'un des moyens d'y parvenir consisterait à nouer d'étroits contacts avec les commissions économiques régionales de l'Organisation des Nations Unies. Peut-être pourrait-on aussi mettre en commun les renseignements dont dispose l'industrie de l'acier dans les divers pays. Sur la base de ces renseignements, des études pourraient être effectuées, qui permettraient de prévoir les changements probables en temps utile pour permettre aux pays européens d'apporter les aménagements nécessaires à leurs plans d'investissements, de production et de consommation, en ce qui concerne les matières premières ou les produits d'acier.

Les mesures proposées ci-dessus pour permettre à la sidérurgie européenne de maintenir sa capacité de

concurrence sur le marché dans des conditions normales — mise en harmonie des programmes d'investissement de la sidérurgie européenne, réduction du prix de revient des aciers européens, et mesures à plus longue échéance visant à augmenter la productivité et la consommation — impliquent toutes une collaboration économique internationale empreinte d'un certain esprit de générosité. La menace immédiate qui pesait sur l'Europe, en raison des problèmes critiques soulevés par la guerre, n'existe plus, et l'Europe doit maintenant choisir : ou bien elle ira de l'avant dans ses efforts de collaboration afin de résoudre ainsi les nouveaux problèmes souvent difficiles qui se posent à l'heure actuelle, ou bien elle reprendra ses habitudes traditionnelles de conception et d'action qui sont la cause de ses difficultés actuelles.

1 Certains des plans dont il a été tenu compte pour aboutir à ce chiffre de 70 millions de tonnes ne sont pas encore définitifs, et il semble que l'exécution de certains projets approuvés n'ait pas encore commencé.

2 A savoir : l'« Emergency Economic Committee for Europe », le Comité européen du Charbon et l'Office central des Transports intérieurs européens.

3 On entend par « capacité théorique » la production journalière d'une usine multipliée par le nombre de jours ouvrables de l'année, compte non tenu des arrêts de travail pour réparations et entretien ; par « capacité effective », il faut entendre ici la production maximum qu'il est possible d'obtenir au cours d'une année entière, compte tenu des arrêts pour réparations, entretien et modernisation de l'outillage ; la capacité effective représente généralement 85 à 90 % environ de la capacité théorique.

4 Aux Etats-Unis, 300 ou 400 millions de dollars.

5 On estime que, selon les plans actuellement établis, les aciéries entièrement nouvelles à construire auraient une capacité effective de 3 à 4 millions de tonnes au total.