



Doc. 31

09 mai 1951

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. André PHILIP, France

1. Voir Doc. 132 , 1950.



Exposé des motifs

Conformément au mandat qu'elle avait reçu de l'Assemblée le 26 août 1950 à l'issue du débat sur une Autorité du Charbon et de l'Acier, la Commission des Questions Économiques présente à l'Assemblée le rapport ci-après sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et propose à l'agrément de l'Assemblée le projet de Résolution faisant suite au rapport.

Pour saisir la portée du Plan Schuman, il faut d'abord se souvenir des conditions dans lesquelles cette proposition a été faite :

1. Depuis la fin de la guerre, nous avons pris de plus en plus conscience du caractère étroit des frontières nationales et des limites qu'elles imposent au développement industriel. Pour réaliser l'équilibre de notre balance des comptes, nous devons développer de nouvelles industries capables de conquérir les marchés étrangers et celles-ci exigent d'importants investissements rentables seulement lorsqu'ils peuvent être répartis sur une très grande quantité d'unités produites. En fait, nous assistons à une révolte des forces productives contre les cadres nationaux. L'Europe ne peut survivre qu'en développant des méthodes de production en masse et de fabrication en série; Celles-ci exigent, d'une façon urgente, la création de marchés économiques européens unifiés.

2. Des tentatives ont été faites ces dernières années pour développer, sur le plan tant mondial qu'européen, les échanges internationaux. L'O. E. C. E. a procédé à une libération progressive des échanges, mais elle se heurte maintenant à d'insurmontables résistances. Elle est difficilement passée, et même pas pour tous les pays, du pourcentage de 60 à 75 de libération; elle ne pourra certainement pas aller plus loin.

Dans le cadre de l'A. G. T. C, les conférences successives de Genève, Annecy, Torquay ont réalisé des accords multilatéraux pour l'abaissement progressif des droits de douane; mais là encore, on a dû constater à Torquay que la limite extrême a été atteinte. Aucun accord ne peut être conclu avec les pays à tarifs bas, quand ils demandent, avant de consentir de nouveaux sacrifices, que les droits des autres pays soient ramenés à leur niveau. Par ailleurs, l'expérience du Bénélux, la tentative d'union douanière franco-italienne, ont montré les difficultés inhérentes à toute politique d'union douanière restreinte. En fait, plus le cadre de l'accord est étroit, moindres sont les éléments de compensation dont on dispose et plus grandes sont les difficultés d'adaptation. Il semble qu'au lieu de faire des accords entre quelques pays sur tous les produits, il serait plus sage de faire entre tous les pays des accords sur quelques produits, en commençant par les plus importants : ceux des industries de base.

L'idée est ainsi apparue de préparer une union douanière européenne limitée au départ aux produits du charbon et de l'acier. En même temps, des études se trouvaient poursuivies par la section de l'acier de la commission économique européenne de Genève sur l'évolution de cette industrie. Dès le début de 1950, un rapport de cette commission procédait à une première analyse, encore très superficielle faute de moyens de connaissance des prix de revient, mais déjà très révélatrice du marché de cette industrie. Elle montrait l'existence, à ce moment, d'une insuffisance de consommation des produits de l'acier susceptible de conduire à un déséquilibre économique sérieux; aussi eurent lieu, dès ce moment, des contacts entre patrons, prologue de la reconstitution d'un cartel européen de l'acier. Et ce fut pour gagner celui-ci de vitesse que, dès janvier 1950, la Commission Economique de l'Assemblée de Strasbourg adoptait une résolution demandant la création d'une Autorité européenne du Charbon et de l'Acier.

C'est à la suite de cette évolution que le Gouvernement français devait prendre l'initiative de la proposition connue depuis sous le nom de Plan Schuman. La conférence entre les experts des six pays ayant accepté d'y participer s'ouvrit le 20 juin. Un premier document de base français lui était soumis le 27. C'est après un peu plus de neuf mois de travail que la conférence a abouti aux textes actuels, soit un Traité de 95 articles et une convention annexe pour les mesures transitoires de 31 paragraphes.

Nous examinerons successivement :

- a. Les institutions prévues.
- b. Les mesures pour unifier le marché.
- c. Les mesures relatives au cartel et à la concentration.
- d. Les mesures d'organisation.
- e. Les difficultés rencontrées et les mesures transitoires.

1. LES INSTITUTIONS

Elles sont au nombre de 5. Ce sont, tout d'abord :

- a. La Haute Autorité, qu'il serait peut-être préférable d'appeler simplement Autorité européenne du Charbon et de l'Acier. Elle est composée de 9 personnes ayant une compétence économique générale, n'ayant aucun intérêt dans les affaires du charbon et de l'acier et choisies d'un commun accord par les divers Gouvernements au moment de leur élection. Deux, au plus, d'entre elles peuvent avoir la même nationalité. Pour la première désignation 8 seront désignées d'un commun accord par les Gouvernements, la neuvième étant cooptée par les 8 autres. Après six ans de fonctionnement aura lieu le renouvellement général où 8 seront désignées par une majorité de 5/6 des gouvernements, la neuvième continuant à être cooptée. Ultérieurement 1/3 des membres de l'Autorité sera renouvelé par tirage au sort tous les deux ans, soit 2 chaque fois, un siège étant alors pourvu par la nomination des Gouvernements, l'autre par une cooptation des membres de l'Autorité. On prévoit enfin qu'un Gouvernement peut user du droit de veto contre une personnalité proposée par les autres, ce droit de veto ne pouvant être exercé qu'à l'égard de deux personnalités. Les pouvoirs de l'Autorité peuvent revêtir trois formes. Dans certains domaines, elle peut prendre des décisions obligatoires et dispose, à cet effet, d'un pouvoir direct de sanctions, amendes et astreintes; dans d'autres domaines, elle peut faire des recommandations obligatoires quant à leur but, mais laissant aux intéressés et à leurs Gouvernements le choix des moyens propres à les atteindre. L'Autorité peut enfin, en toute circonstance, émettre des avis qui ne contraignent pas les Gouvernements.
- b. L'Autorité est assistée d'un Comité consultatif constitué par parts égales des représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs. Ses membres seront nommés par l'Autorité sur une liste en nombre double présentée par les organisations représentatives de chacune de ces catégories. Ce Comité assure donc la consultation des professionnels du charbon et de l'acier. Cette consultation est obligatoire avant toute décision ou recommandation de l'Autorité.
- c. L'Autorité sera responsable devant une Assemblée. Les membres de celle-ci seront élus au suffrage universel soit directement par le peuple, soit indirectement par les Parlements des pays intéressés. La faculté de choisir l'une ou l'autre méthode est laissée à chaque pays. Un protocole annexe recommande que ces députés soient choisis au sein des délégations actuellement existantes à l'Assemblée de Strasbourg et que ces députés soient tenus de faire un rapport à celle-ci. Si l'Assemblée de Strasbourg venait à modifier son statut et à dépasser le stade consultatif, l'Assemblée du Plan Schuman pourrait devenir la Commission de la Production Industrielle de l'Assemblée de Strasbourg. L'Assemblée Schuman se réunit en session ordinaire le deuxième mardi de mai jusqu'à la fin juin. Elle peut se réunir en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres. Elle est compétente pour fixer souverainement son règlement, poser à l'Autorité des questions orales et écrites. Enfin, à la majorité des deux tiers elle peut s'opposer à la politique suivie par l'Autorité et contraindre tous ses membres à donner leur démission. La représentation des divers pays à l'Assemblée est assez proche de celle de l'Assemblée de Strasbourg puisque le chiffre adopté pour la France, l'Allemagne et l'Italie : 18, correspond à celui des titulaires de Strasbourg. Par contre, la représentation du Benelux a été légèrement accrue puisqu'elle est de 10 membres pour la Hollande, 10 pour la Belgique et 4 pour le Luxembourg.
- d. Le Conseil des Ministres est un organisme nouveau. Il n'était pas prévu dans les propositions françaises primitives. Il ne change aucunement la structure générale des institutions et ne constitue pas un pouvoir de tutelle exercé sur l'Autorité. Celle-ci reste un pouvoir supranational, un véritable Ministère Fédéral européen pour le Charbon et l'Acier, mais on a constaté que certaines décisions prises dans les limites de sa compétence peuvent entraîner des répercussions importantes sur toute l'économie des pays membres et qu'à l'inverse, certaines décisions des Gouvernements, dans le cadre des pouvoirs qui restent à l'échelon national, peuvent avoir des répercussions graves sur les industries du charbon et de l'acier. Il fallait donc organiser une procédure de collaboration entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs nationaux. Le Traité organise ainsi une consultation permanente entre l'Autorité et un Conseil des Ministres. Il prévoit pour certaines décisions la nécessité d'un avis conforme du Conseil, rendu suivant le cas, soit à la majorité simple, soit à une majorité des deux tiers. Il prévoit également la possibilité, dans d'autres cas, pour le Comité des Ministres, de s'opposer à une action de l'Autorité au cas où il réalise, en la matière, un accord unanime. Normalement l'avis conforme du Conseil est exprimé si une proposition de l'Autorité est acceptée à la majorité absolue des membres du Conseil; si dans cette majorité se trouvent soit la France, soit l'Allemagne (le traité emploie l'expression : un pays produisant plus de 20 % de la valeur totale de la production de charbon et d'acier), la majorité est également considérée comme acquise, en cas de partage égal des voix (3 contre 3) si la France et l'Allemagne se trouvent du même côté.

- e. La Cour : Les institutions comportent enfin l'existence d'une Cour Internationale à laquelle peuvent s'adresser soit les entreprises, soit les États. Cette Cour se rapproche du Conseil d'Etat français. Un recours en annulation peut être présenté dans les cas d'incompétence, de détournement de pouvoirs et de violation du Traité. La Cour ne se prononce que sur la forme juridique sans avoir à apprécier la situation découlant des faits économiques. Exceptionnellement cependant, elle peut procéder à une telle appréciation si un Gouvernement affirme qu'une décision de l'Autorité aboutit à créer chez lui un trouble fondamental et persistant.

2. LES MESURES FIXANT L'UNIFICATION DU MARCHÉ

L'Autorité est créée essentiellement en vue d'organiser un marché commun en Europe pour les industries du charbon et de l'acier.

1. Son cadre couvre uniquement l'Europe. Les territoires d'outre-mer restent en dehors, leurs conditions étant aujourd'hui trop différentes; par contre chaque métropole bénéficiant avec ses territoires d'outre-mer de tarifs préférentiels s'engage à étendre cette préférence à toute la communauté.

2. L'Autorité couvre tout ce qui a trait au charbon y compris le coke, le lignite et l'acier, y compris ses matières premières (minerai de fer, manganèse, ferraille), et les produits finis de la sidérurgie du fer.

Les aciers spéciaux seront couverts un an après, sauf ceux à forte teneur d'alliage auxquels la compétence de l'Autorité ne pourrait être étendue que par une décision unanime du Conseil des Ministres.

L'Autorité n'a normalement compétence que pour les producteurs, ceux-ci devant obliger les intermédiaires avec lesquels ils traitent à se conformer aux règles du Traité. Mais les articles 60 et 61 relatifs aux cartels et concentrations s'appliquent à tous les distributeurs, sauf aux détaillants.

3. L'Autorité n'est pas un organisme commercial. Elle n'a pas à se substituer à la gestion des entreprises ni à se prononcer sur le régime juridique de la propriété; celui-ci sera public ou privé suivant les législations nationales. Mais l'Autorité doit veiller à ce que, quel que soit le régime des propriétés, tous les utilisateurs aient un libre et égal accès à la production sans qu'aucun puisse souffrir d'une discrimination quelconque.

4. En conséquence, l'Autorité doit réaliser la suppression progressive de toutes les barrières douanières et pratiques discriminatoires qui empêchent, à l'heure présente, la constitution d'un marché unifié.

On doit aboutir à une libre circulation des produits entre les six pays et à la constitution vis-à-vis des autres d'une unité douanière appliquant un tarif unique. Ceci pourra être rapidement réalisé pour le charbon où les droits sont insignifiants. Dans le cas de l'acier, il y a deux groupes de pays : France-Allemagne-Italie où les droits varient entre 10 et 30 % et le Bénélux où ils ne sont que de 1 à 6 %.

Un alignement devra se faire et être négocié avec les autres membres du G.A.T.T.

Le tarif moyen final dépendra des concessions que les autres pays seront disposés à consentir en compensation sur d'autres produits. Dans la période intermédiaire, les pays du Bénélux maintiendront leurs droits réduits pour un contingent tarifaire correspondant à leurs importations actuelles et appliqueront à leurs importations supplémentaires un tarif plus élevé qui correspondra à la moyenne des autres pays de la communauté.

5. Les transports doivent, en principe, s'effectuer comme s'il n'y avait pas de frontières. Les tarifs doivent exclure toute discrimination entre producteurs et acheteurs suivant l'origine et la désignation des produits, c'est-à-dire que le Plan prévoit la généralisation du principe actuellement adopté dans toutes les pratiques nationales, celui du tarif légèrement dégressif, en tenant compte de la distance totale.

Les prélèvements spéciaux effectués actuellement aux frontières doivent être éliminés, ainsi que les différenciations de tarifs suivant l'origine des produits.

Par ailleurs, les prix et conditions de transport doivent être harmonisés entre le chemin de fer, le canal et la mer, selon le prix de revient de chacun de ces moyens de transport.

La suppression des discriminations doit avoir lieu au moment de l'établissement du marché commun. L'harmonisation ultérieure des tarifs des divers moyens de transport devra être réalisée dans un délai de deux ans par une conférence d'experts réunie à cet effet. Sans doute celle-ci arrivera-t-elle à la conclusion que l'existence même de l'Autorité européenne du Charbon et de l'Acier est liée à la solution du problème de la création d'une Autorité européenne des Transports.

6. L'objet du Plan est d'établir les prix au niveau le plus bas possible, d'interdire toute politique restrictive de la production, toute pratique de concurrence déloyale, toute discrimination illégale dans les transactions. Pour cela, le Traité impose la publicité des barèmes de prix et établit quelques premiers principes sur le mode de calcul des parités.

3. LES MESURES RELATIVES AU CARTEL ET A LA CONCENTRATION

Mais il serait vain de supprimer les droits de douane, les discriminations de transjort et autres mesures d'influence gouvernementale, si elles étaient remplacées par des mesures correspondantes d'origine privée. C'est pourquoi le Traité organise les rapports entre l'Autorité et les entreprises particulières et prend des précautions spéciales dans le cas des cartels et des concentrations techniques.

1. L'Autorité est avant tout un instrument d'information et de consultation. Elle remédie au défaut que présentait encore la Commission Économique européenne de Genève : le manque d'autorité.

Pour obtenir les renseignements indispensables à une analyse réelle du marché, l'Autorité peut rassembler toutes les informations nécessaires pour procéder à une étude de l'évolution des marchés, définir des objectifs généraux, établir des vjrogrammes prévisionnels, apprécier les possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre et des risques qui la menacent.

En cas de refus de fournir les informations exigées, l'Autorité peut imposer aux entreprises défailtantes une amende atteignant 1 % du chiffre d'affaires annuel, et en cas de mauvaise volonté réitérée, des astreintes atteignant 6 % du chiffre d'affaires journalier par jour de retard.

Sur tous les renseignements ainsi obtenus pour l'accomplissement de sa mission, l'Autorité doit conserver le secret professionnel, mais elle publie les résultats statistiques obtenus par les comparaisons de ces renseignements.

2. L'Autorité a besoin de relais entre elle-même et les entreprises. Le premier projet français avait envisagé des relais régionaux débordant les frontières nationales. On peut regretter que ceci n'ait pas été reconnu possible. Le Traité prévoit seulement que l'Autorité recourt normalement aux associations de producteurs existantes, donc nationales, à condition qu'elles fassent, dans leur organisation, une place suffisante à l'expression des intérêts des travailleurs et des utilisateurs.

Cette notion de libre expression pourra être intéressante à observer dans son évolution, car elle peut ouvrir la voie à des modifications importantes dans la structure de ces associations professionnelles.

3. Mais si ces associations de producteurs peuvent être utilisées comme relais entre l'Autorité et les entreprises, elles ne peuvent, à aucun moment, se concentrer sous forme de cartel. Le Traité, en effet, par l'article 60, interdit tout accord entre les entreprises ou toute pratique concertée tendant à fixer les prix, contrôler la production, restreindre les marchés. Ici encore l'Autorité dispose de pouvoirs de sanctions. Un cartel clandestin peut être soumis à une amende de 10 % de son chiffre d'affaires annuel et au cas où il n'obéirait pas aux ordres de dissolution, il peut être soumis à une astreinte de 20 % du chiffre d'affaires journalier par jour de retard. En fait, l'article 60 aboutira, après la mise en application du Traité, à la dissolution des deux grandes organisations de cartel qui existent à l'heure présente : le Comptoir Sidérurgique Français et le Kohlen Syndikat. Après des négociations particulièrement difficiles, le Gouvernement allemand a finalement accepté cette dissolution par une lettre qui prévoit les délais et les mesures d'application.

4. Le problème est plus délicat lorsqu'il s'agit de concentration, en particulier lorsque celle-ci prend la forme d'une intégration, c'est-à-dire de la réunion dans une même unité économique de stades successifs de la production. Celle-ci présente, dans certains cas, un intérêt industriel certain et peut aboutir à une baisse des prix de revient, à condition que le produit de chacune des usines soit exclusivement affecté à l'usine suivante dans la même chaîne d'entreprises et n'aboutisse ni à créer pour une usine un privilège dans l'accès aux approvisionnements ou aux débouchés, ni à faire couvrir par les bénéfices d'une activité le déficit systématique d'une autre. C'est pourquoi l'article 61 pose le principe d'une autorisation préalable de l'Autorité pour toute opération nouvelle de concentration technique. Pour les concentrations anciennes, les seules de quelque importance étaient les entreprises intégrées de la Ruhr. En application de l'article 61, un accord a été conclu qui dissocie un certain nombre d'entreprises intégrées d'une énorme importance et les réduit à des dimensions plus normales compatibles à la fois avec la nécessité technique et les règles de l'égalité de concurrence.

4. LES MESURES D'ORGANISATION

Il ne suffit pas de créer un marché unifié. Cette unification pose un certain nombre de problèmes qui exigent des mesures d'organisation en matière sociale, financière et économique.

1. En matière sociale, des précautions ont été prises pour que la concurrence organisée joue au bénéfice et non au détriment des salariés. Ceci est prévu par l'article 63 qui a été rédigé en liaison étroite avec les représentants des organisations syndicales ouvrières. Cet article interdit une baisse de salaire réelle comme moyen d'ajustement économique, ainsi que l'existence de salaires anormalement bas. Normalement, la procédure de fixation des salaires et de sécurité sociale reste dans le domaine des législations nationales, mais, en vertu de l'article 63 l'Autorité peut faire des recommandations aux entreprises et aux gouvernements intéressés.

Au cas où les entreprises ne se conformeraient pas aux recommandations, l'Autorité peut leur infliger des amendes et astreintes à concurrence du double de l'économie réalisée par la diminution des salaires ou de la main-d'oeuvre.

Par ailleurs, la constitution d'un marché unifié peut entraîner des difficultés d'adaptation exigeant un accroissement de la mobilité des ouvriers. L'Autorité dispose, à cet effet, d'un fonds de réadaptation permettant, au cas où un excédent de main-d'oeuvre apparaîtrait dans une région, de fournir aux ouvriers intéressés l'indemnité nécessaire pour couvrir leurs frais de déménagement, de financer les constructions de maisons ouvrières dans d'autres régions faisant au contraire un appel de main-d'oeuvre.

L'Autorité peut également assurer le développement, dans les régions primitives, de moyens industriels adaptés à la demande locale et susceptibles de constituer des débouchés pour la main-d'oeuvre disponible. Elle doit financer la formation professionnelle nécessaire des ouvriers et peut fournir aux entreprises nouvelles une aide remboursable en vue de contribuer à leur démarrage.

2. La constitution de ce marché unifié favorisera certainement le développement de la production et entraînera, pour les entreprises les mieux situées, un accroissement de leur productivité. Pour répondre à une demande accrue, celles-ci devront accroître leur production et auront besoin de ressources supplémentaires. Or, l'expérience de ces dernières années a montré que les nouveaux investissements dans le charbon et l'acier exigent des ressources considérables. En fait ils n'ont pu être effectués que par des subventions gouvernementales, ou par l'autorisation de pratiquer des prix particulièrement élevés laissant une marge bénéficiaire considérable pour couvrir les investissements nouveaux, par l'autofinancement. Il est apparu que l'Autorité, en raison de son importance, pourrait obtenir sur le marché international des capitaux dans de bien meilleures conditions que les entreprises individuelles. Le texte prévoit donc qu'elle pourra faire des avances directes aux entreprises développant leur production dans le cadre d'un programme général approuvé par l'Autorité et qu'elle pourra également donner sa garantie aux emprunts qu'elles émettraient sur le marché.

Pour obtenir les ressources nécessaires, l'Autorité émettra ses propres emprunts, qui seront garantis par un prélèvement de 1 % sur la valeur annuelle totale de la production.

C'est ce prélèvement de 1 % qui couvrira tout à la fois les dépenses administratives de l'Autorité, l'aide du fonds de réadaptation, le fonds d'investissements et les avances que l'autorité pourrait accorder à des recherches techniques et à des laboratoires communs pour l'ensemble des deux industries.

3. Il faut enfin constater que l'industrie de l'acier est particulièrement sensible à la conjoncture et peut passer facilement d'une période d'extrême pénurie à une période d'apparente surproduction.

Pour assurer, en cas de nécessité, la régularisation du marché, trois mesures sont prévues :

- i. L'Autorité procède à une analyse permanente du marché et met à la disposition de tous ses renseignements sur l'évolution de la demande et de l'offre.
- ii. En cas de diminution importante de la demande globale, l'Autorité, après consultation du Conseil Économique consultatif, et du Comité des Ministres, peut constater l'existence d'une crise économique. Elle peut être autorisée dans ce cas à établir des quotas régionaux en vue de répartir entre les producteurs la diminution de production préalablement chiffrée.
- iii. Au contraire, en cas de pénurie comme celle dans laquelle nous commençons à entrer à l'heure actuelle, l'Autorité peut être amenée à prendre des décisions restreignant les exportations vers les territoires extérieurs à la communauté et organisant à l'intérieur de celle-ci une répartition du charbon et de l'acier. Ceci est prévu par l'article 59.

Si la Haute Autorité constate, après consultation du Comité consultatif, que la communauté se trouve en présence d'une pénurie sérieuse et que ses moyens normaux d'action ne lui permettent pas d'y faire face, elle peut saisir le Conseil des Ministres de cette situation, et sauf décision contraire de celui-ci statuant à l'unanimité, lui proposer les mesures nécessaires. A défaut de l'initiative de l'Autorité, le Conseil peut être saisi par l'un des membres et par décision unanime reconnaître l'existence d'une telle situation.

L'Autorité peut alors : fixer les prix maxima et minima à l'intérieur du marché; assurer une équitable répartition entre les entreprises des ressources en charbon et en acier, en fonction de la consommation et des exportations, et indépendamment de la localisation des productions.

C'est ce qui avait été fait à la fin de la guerre par le Comité européen du Charbon, à la satisfaction générale, et qui a continué à être réalisé jusqu'ici par l'Autorité internationale de la Ruhr.

Cette dernière est appelée à disparaître dans la mesure où ses fonctions se trouveront progressivement transférées à l'Autorité européenne nouvelle du Charbon et de l'Acier.

Les mesures d'exception imposées à l'Allemagne à la suite de la guerre seront donc, sur ce point, progressivement abandonnées et elle se trouvera sur un pied d'égalité avec les autres pays, soumise seulement à la discipline commune de répartition qui se trouvera nécessaire dans les périodes de pénurie.

5. LES MESURES TRANSITOIRES

Au cours des négociations sur la création de la Communauté du Charbon et de l'Acier, un certain nombre d'objections ont été soulevées. Les unes tenaient au principe même, les autres à certaines difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître dans l'application. Aux premières, il ne peut être répondu qu'en réaffirmant le caractère et le principe de l'Autorité. Pour tenir compte des secondes, une Convention ' annexe a prévu un certain nombre de mesures transitoires.

5.1. Objections de principe:

Elles sont de deux catégories. Les unes sont d'origine patronale, les autres d'origine nationale.

5.1.1. Critiques patronales.

Elles ont été et continuent à l'heure présente à être particulièrement soulevées dans certains milieux sidérurgistes. Ceux-ci reprochent à l'Autorité de trop négliger le point de vue professionnel, de s'engager dans une orientation générale des investissements qui constituerait un dirigisme à l'étage européen, de détruire enfin les cartels et de faire obstacle aux concentrations qui leur paraissent au contraire nécessaires.

Il est curieux de constater que ces objections se sont renforcées au cours des derniers mois. Tout se passe comme si les sidérurgistes prêts à subir, sinon à accepter, le Plan Schuman l'année dernière au moment où l'on craignait une surproduction de l'acier, en voient surtout aujourd'hui les inconvénients, au moment où la politique d'armement donne à leurs produits un débouché certain et avantageux.

Il semble cependant que l'on puisse répondre à leurs objections.

I. Il serait impossible de donner, comme le demandent certains patrons, les pouvoirs de l'Autorité aux associations professionnelles, en ne laissant à l'organisation européenne qu'un droit de contrôle et de veto en cas d'abus ou de désaccord irréductible.

Ceci paraît difficilement admissible; dans la mesure en effet où l'Autorité reçoit un pouvoir réglementaire dont disposent actuellement les Gouvernements nationaux, un tel transfert ne peut être fait qu'à une autorité supérieure internationale et non à une coalition d'intérêts privés.

Par ailleurs, alors que l'Autorité est soumise à un contrôle parlementaire, l'Assemblée n'aurait aucune juridiction sur les associations professionnelles. Ce serait donc un moyen important d'action sur toute l'économie européenne qui se trouverait donné à des groupements privés.

Il semble préférable de maintenir la position du Traité; les pouvoirs doivent appartenir à l'Autorité internationale, celle-ci conservant le contact avec les associations professionnelles, tant directement que par le Conseil Consultatif où celles-ci se trouvent représentées.

II. Des protestations véhémentes sont émises contre les articles 60 et 61 qui aboutissent à la dissolution des cartels actuellement existants. Certains protestent essentiellement contre la dissolution du Comptoir allemand du Charbon et contre l'article 59 qui, en cas de pénurie, prévoit pour l'Autorité, avec l'accord du Conseil des Ministres, un certain pouvoir de répartition.

Ici encore, il semble que le Traité doit au contraire se trouver approuvé. On a, avant la guerre, suffisamment souffert de l'exploitation systématique du marché européen par un Cartel international de l'acier ou par l'usage nationaliste du monopole de la Ruhr (coke) pour éviter de retomber dans ce danger. Ni une organisation privée, ni un État particulier ne doivent avoir le pouvoir de dominer le marché, sinon c'en serait fait de toute idée d'organisation à caractère international.

III. On peut observer enfin que les pouvoirs de dirigisme accordés à l'Autorité sont réduits au strict minimum indispensable pour un fonctionnement harmonieux du marché. En dehors de ses pouvoirs, pour obtenir les renseignements nécessaires à sa documentation, l'Autorité agit essentiellement par l'intermédiaire du Fonds d'Investissement dont elle a l'administration. Pour le reste, elle fait des propositions et des suggestions.

Les entreprises qui ne les suivent pas resteront dans la situation où elles sont aujourd'hui. Elles pourront faire ce qu'elles voudront, mais à leur risques et périls, sans bénéficier de l'aide financière de l'Autorité. C'est seulement dans les cas graves ou de surproduction manifeste ou, au contraire, de pénurie, que l'Autorité est habilitée à établir des quotas ou à élaborer un programme de répartition. Ceci ne peut être fait qu'avec l'accord du Conseil des Ministres.

Dans une situation comme celle-ci une action commune est particulièrement nécessaire si l'on ne veut pas aboutir à une exploitation éhontée de certains membres de la Communauté par certains autres.

Il semble donc que sur l'ensemble de ces points, les arguments présentés doivent être écartés et le Traité défendu.

5.1.2. D'autres objections ont été présentées par les partisans du maintien des souverainetés nationales.

Ils accusent l'Autorité de disposer de pouvoirs arbitraires, de réaliser une technocratie toute puissante à la merci de laquelle se trouveraient les entreprises nationales. Il importe ici encore d'observer que :

- i. L'Autorité est loin d'être un pouvoir technocratique puisqu'elle sera effectivement responsable devant une Assemblée européenne, celle-ci représentant dans un cadre réduit l'image de ce que nous nous efforçons en vain d'atteindre actuellement à l'Assemblée de Strasbourg. Loin d'être limitée à un mois de réunion par an, elle peut en effet se réunir en session extraordinaire quand elle désire, à la demande de la majorité de ses membres. Elle peut poser à l'Autorité des questions écrites et orales auxquelles celle-ci est tenue de répondre. Elle peut enfin la renverser si elle n'est pas satisfaite de la politique poursuivie par elle.
- ii. Précisons que les propositions établies par les délégations à l'Assemblée rendent impossible à un seul pays de bloquer une décision de l'Assemblée, ni même à un groupe de deux pays d'atteindre à eux seuls la majorité nécessaire. Aucune domination nationale d'aucune sorte ne sera réalisable. Et, en fait, très rapidement, c'est par delà les nationalités, sur les principes de politique d'économie générale, que les membres de l'Assemblée se diversifieront selon leurs affinités politiques.
- iii. Contre des abus de pouvoir de l'Autorité dans les cas de décision touchant des intérêts individuels, un recours est établi devant la Cour. Celle-ci s'inspirera de la structure et du fonctionnement du Conseil d'État français, institution administrative qui, en fait, depuis plus d'un siècle, assure en toutes circonstances la protection des intérêts et des libertés individuels. Il semble que sur ce point tout ce qu'il y a de légitime dans les préoccupations nationales ait été respecté. Aller plus loin serait renoncer à l'idée même d'une autorité supra-nationale et retomber dans un simple effort de coordination de politiques nationales souveraines et contradictoires dont l'expérience a montré qu'il n'aboutit qu'à une anarchie sans efficacité.

5.2. Mais il est certain que des difficultés transitoires ne manqueront pas de se présenter

La création de la Communauté européenne permettra certainement, et beaucoup plus rapidement que certains ne le pensent, un développement considérable de la production du charbon et de l'acier, une meilleure division du travail, une spécialisation des entreprises, une production en série qui abaissera le prix de revient et permettra tout à la fois de stabiliser les prix vers la baisse et de relever le niveau de vie des

travailleurs. Mais, comme tout grand progrès technique, elle peut dans une période transitoire entraîner la fermeture d'établissements mal outillés et techniquement inefficaces, et imposer des solutions sévères créant dès souffrances passagères et des difficultés d'adaptation dans certains pays.

Ces difficultés, tout le monde les exagère et les interprète dans des sens contradictoires. La discussion publique engagée ces derniers mois, en particulier en France et en Allemagne, est particulièrement symptomatique à cet égard.

En Allemagne, l'opposition attaque violemment le Plan Schuman, en l'accusant d'être une nouvelle capitulation, de livrer la Ruhr à la France, d'ouvrir le marché de l'Allemagne du Sud à des importations étrangères, de confirmer la politique française en Sarre.

En France, une opposition analogue et non moins véhémente accuse le Plan de livrer les territoires d'Outre-mer à « l'invasion » des produits métallurgiques allemands, de détruire le marché dont avaient jusque-là bénéficié les industriels français, d'éliminer un certain nombre de mines mal situées au profit des mines de la Ruhr, de créer une situation impossible pour certaines entreprises sidérurgiques, d'abandonner enfin la politique française en Sarre (alors que sur ce point le Traité laisse simplement les choses en l'état : le Gouvernement français signe pour la Sarre en vertu du statut actuel d'union économique sans que soit impliquée reconnaissance de ce statut par l'Allemagne et sans préjuger du statut définitif sur lequel il faudra s'accorder lors du traité de Paix).

En fait, derrière ces récriminations véhémentes, se retrouvent les deux mêmes affirmations : chacun est persuadé que les salaires sont plus élevés chez lui que chez le voisin, que sa technique est plus mauvaise, ses prix de revient plus élevés et que c'est l'autre seul qui bénéficiera de l'unification générale du marché.

Il n'est pas possible de répondre scientifiquement à toutes ces attaques, car c'est seulement lorsque l'Autorité aura pu réunir les renseignements nécessaires et poursuivi une étude systématique des prix de revient et de leurs différents éléments, que l'on pourra connaître les caractéristiques économiques du marché commun ainsi constitué.

Avec les éléments très imparfaits dont on dispose à l'heure présente, il apparaît cependant que les différences entre les six pays sont bien moindres qu'on ne l'affirme et qu'il suffit pour éviter les dangers évoqués par certains de prévoir pour la période transitoire un certain nombre de mesures particulières.

Nous avons déjà vu celles qui étaient prévues pour assurer le niveau de vie ouvrier, et en cas de déplacement de main-d'oeuvre, pour financer le reclassement nécessaire; indemnités compensatrices, formation professionnelle, construction de maisons ouvrières nouvelles, et même création dans certaines régions d'industries complémentaires correspondant à un besoin local.

Précisons en terminant les mesures prévues dans les deux industries du charbon et de l'acier.

Pour le charbon :

Une première mesure générale est prévue par le paragraphe 25 de la Convention. Pendant une période de cinq ans, l'Autorité institue un prélèvement de péréquation sur la production de charbon des pays où les prix de revient moyens sont inférieurs à la moyenne pondérée de la Communauté. Ce prélèvement de péréquation sera de 1,5 % de cette recette pour la première année, mais devra être réduit de 20 % chaque année.

Ces ressources doivent permettre de couvrir les charges des pays où les prix de revient sont pour l'instant supérieurs à la moyenne. Dans ces pays, en outre, les gouvernements sont autorisés à ajouter des subventions pour un montant égal à l'aide reçue de l'extérieur.

En plus de ces mesures générales, des mesures particulières sont prises dans le cas de la France et de la Belgique. Les mines de charbon belges sont placées dans des situations particulièrement défavorables. Elles devront procéder à une réorganisation complète comportant l'élimination des mines les plus coûteuses, et des investissements pour abaisser les prix de revient dans les autres.

La Convention prévoit que la production nette de la Belgique ne doit pas avoir à supporter chaque année une réduction supérieure à 3 %. Dans une première phase, l'Autorité rapprochera le prix du charbon belge par étapes progressives des prix du marché commun. Elle fixera périodiquement le montant de la compensation nécessaire à cet effet et le Gouvernement belge pourra maintenir ou instituer, sous le contrôle de l'Autorité, des mécanismes permettant de maintenir l'isolement du marché belge du marché commun. Ce n'est qu'à la fin de la période de transition que les mines belges seront totalement intégrées dans le marché unifié, tandis que l'intégration de l'industrie sidérurgique sera faite immédiatement.

Le cas de la France est plus simple. Ses prix de revient moyens restent supérieurs aux prix de revient allemands, mais l'augmentation du rendement dans les mines françaises au cours de ces deux dernières années, en particulier dans les mines de Lorraine, tend à réduire progressivement la différence existant entre les prix de revient. Des problèmes se posent dans certaines régions, néanmoins, car le prix de revient moyen français est une moyenne arithmétique recouvrant des réalités régionales extrêmement diverses. Si les mines de Lorraine sont particulièrement prospères et renforceront la position de la France dans le marché commun (dans la mesure où l'effort d'investissement de ces dernières années sera poursuivi et même accru, et non pas réduit sous prétexte d'économies) d'autres régions ont des prix de revient plus élevés. La plupart sont protégées par la distance et travaillent surtout pour le marché local, mais la création du marché commun peut amener des trafics inter-régionaux importants. En particulier, le charbon de la Ruhr arrivant par mer peut arriver meilleur marché que celui du Nord dans les ports atlantiques.

En vue de faire face aux difficultés provisoires qui pourraient en résulter, il est reconnu que la production dans les mines françaises ne doit pas avoir à supporter chaque année une réduction supérieure à 1 million de tonnes, correspondant à peu près à 1,75 % de la production. A cette fin, le fonctionnement du fonds de péréquation peut être renforcé par un prélèvement spécial correspondant au maximum à 10 % sur l'accroissement des livraisons nettes d'autres charbonnages, dans la mesure où cet accroissement représente un déplacement de production. Ce prélèvement spécial sera utilisé à abaisser dans les zones appropriées le prix de certains charbons produits par les mines françaises.

En même temps, le Gouvernement français est autorisé à maintenir, pendant la période de transition, une caisse de compensation nationale pour l'ensemble du charbon français.

Pour l'acier :

Les difficultés sont bien moindres. Les prix de revient des différentes industries sont très proches les uns des autres; la France ayant, par rapport à l'Allemagne, à l'heure présente, une légère supériorité pour la fonte, supériorité qui diminue à proportion du degré de finition des produits jusqu'à faire place à une légère infériorité pour les laminés.

La Convention ne prévoit pas, pour l'industrie de l'acier, la nécessité d'un fonds de péréquation, mais l'Autorité est autorisée à limiter, de façon directe ou indirecte, l'accroissement net des livraisons d'une région à une autre; elle peut user des moyens prévus par l'article 56, sans que, par dérogation audit article, l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste soit requise à cet effet; elle peut établir enfin, en cas de nécessité, un régime de quotas de production; autrement dit, c'est un assouplissement des pouvoirs normaux de l'Autorité qui semble suffisant pour répondre aux besoins de l'industrie de l'acier pendant la période de transition; sauf toutefois pour la sidérurgie italienne pour laquelle sont encore prévues des mesures transitoires d'adaptation.

Ces mesures transitoires semblent en général satisfaisantes, un problème subsistant néanmoins. Il est possible que pendant toute une première période les difficultés d'adaptation prévues ne se manifestent pas, puisqu'avec la politique de réarmement l'Europe est engagée dans une nouvelle période d'expansion économique où les besoins de charbon et d'acier seront tels que même les mines ou aciéries les moins bien équipées parviendront à faire leurs affaires.

Les difficultés réelles d'adaptation peuvent donc n'apparaître que plus tard, après deux ou trois ans de fonctionnement du marché commun. Par ailleurs, des événements nouveaux peuvent se produire dans la conjoncture internationale créant des conditions autres que celles actuellement prévues. C'est pourquoi, dans sa rédaction finale, le Traité laisse la possibilité d'une révision, soit à la demande de l'Autorité, soit à la demande d'un quelconque Gouvernement intéressé. Cette révision peut porter sur un ou plusieurs articles du Traité. Elle doit être approuvée par la majorité du Conseil des Ministres, déclarée par la Cour conforme à l'esprit général du Traité et, finalement, approuvée par l'Assemblée à une majorité des trois-quarts des suffrages exprimés. Ceci donne au Traité la souplesse nécessaire pour s'adapter à des circonstances nouvelles et imprévues.

Conclusions :

Telles sont les règles essentielles du projet de Traité adopté par les six à Paris. Certes, nous regrettons que la Grande-Bretagne ne fasse pas, dès le début, partie de la Communauté internationale.

Il est à espérer que mise en face d'une réalisation, et non plus d'un principe, elle reconsidérera sa position. Il est en tout cas certain que, de son côté, l'Autorité, dès sa constitution, engagera avec le Gouvernement britannique les négociations nécessaires pour mettre sur pied, avec les industries de nos amis, une coordination générale des efforts.

Tel qu'il est, le Traité unit maintenant dans un sort commun les six nations de l'Europe occidentale. Il crée le marché unifié et les institutions de coordination qui leur permettront de travailler ensemble, d'éliminer entre elles toutes chances de conflit et de créer les conditions d'un accroissement considérable de la production et du niveau de vie.

Il y a certains risques, comme dans toutes les grandes créations, mais le Traité est surtout un acte de foi dans la naissance d'une Europe unie. Il est le premier pas vers la création de cette Europe et devra être suivi d'autres Traités créant des institutions correspondantes pour les transports, l'électricité, l'agriculture, etc., et il faudra rapidement envisager, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la coordination de ces différentes institutions par l'action d'une véritable autorité politique européenne.

En fait, la bataille pour la ratification du Plan Schuman, qui s'engage maintenant, est la première grande bataille concrète pour l'Europe. Contre le Plan se dressent les intérêts privés étroits, les habitudes désuètes, les nationalismes qui s'exacerbent avant de mourir.

Si le Plan n'était pas ratifié, il est à craindre que l'idée de l'Europe soit blessée à mort. La ratification du Plan Schuman, au contraire, en créant pour la première fois, dans un domaine limité, mais particulièrement important, une Communauté européenne et une Autorité à son service, ouvrira la voie à la naissance d'une Europe libre capable de jouer un rôle important dans les affaires du monde.

B. Projet de résolution²

L'Assemblée

Se félicite de la signature du Traité instituant une Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

Note avec satisfaction l'existence de dispositions établissant un lien entre les activités de la Communauté et le Conseil de l'Europe;

Recommande instamment aux Parlements des États signataires de ratifier le Traité le plus rapidement possible;

Exprime l'espoir que la Grande-Bretagne et les autres pays intéressés envisagent, dès la création de la Haute Autorité, la possibilité de négocier avec elle un *modus vivendi* en vue de rendre possible la coordination effective de leurs activités respectives.

2. Adopté. Voir 10^e séance et Rés. 1.