

Pierre-Henri Teitgen, Le Plan Schuman: Buts et Institutions

Légende: En 1952, Pierre-Henri Teitgen, président du Mouvement républicain populaire (MRP) et vice-président du Conseil français pour l'Europe unie, décrit dans la revue européenne Notre Europe le rôle des futures institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Source: Notre Europe. Revue européenne. 1952; 3e année, n° 11-12. Strasbourg: Société européenne d'éditions et de publications.

Copyright: (c) Notre Europe / Société européenne d'édition et de publications

URL: http://www.cvce.eu/obj/pierre_henri_teitgen_le_plan_schuman_but_et_institutions-fr-09880b6c-27b7-4ef6-90a8-240c50d518a2.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Le Plan Schuman - Buts et Institutions

par **Pierre-Henri Teitgen**

Il suffit de relire la déclaration du gouvernement français du 9 Mai 1950 pour situer immédiatement dans sa perspective véritable la Communauté du Charbon et de l'Acier.

Cette lecture montre clairement que si la mise en commun par six nations d'Europe de leur production de charbon et d'acier répond à des buts économiques, cette mise en commun et ses résultats même n'ont été, dès le départ, dans l'esprit de ses promoteurs, qu'un moyen de réaliser, au delà des buts économiques des fins politiques.

Il s'agit d'instituer une Autorité qui liera les pays signataires du traité et qui, préfigurant un gouvernement commun supranational, constituera « une première assise concrète d'une Fédération d'Europe indispensable à la préservation de la paix. »

Encore qu'elle fasse image, la comparaison avec « une première assise » de la construction de l'Europe ne rend sans doute pas un compte suffisant des espoirs fondés sur la communauté. C'est l'idée d'un dynamisme propulseur qu'il faudrait évoquer. Car une assise peut rester longtemps en attente et c'est bien autre chose qu'une attente qu'on escompte. Les industries du charbon et de l'acier, véritables industries-clés, sont en connexions tellement étroites et tellement nombreuses avec la plupart des activités économiques, que l'action de la Communauté devra à brève échéance, mettre les Etats signataires devant l'obligation d'une politique économique commune ; c'est à dire devant la nécessité de conclure le pacte fédéral de l'Europe unie.

Il s'agit parallèlement de « réaliser dans le concret » un premier rapprochement franco-allemand et d'amorcer ainsi une solution d'ensemble du problème allemand par intégration de l'Allemagne dans l'Europe.

Une objection ne pouvait manquer de surgir : cette réalisation économique est-elle vraiment le meilleur moyen de réaliser la Fédération d'Europe, et le rapprochement franco-allemand ; pourquoi prendre ce chemin oblique au lieu d'aller droit au but ?

D'aucuns pensent que le chemin oblique est le plus sûr et sans doute les rédacteurs de la note française du 9 Mai 1950 en étaient convaincus ; leur texte en témoigne. Donner aux Etats d'Europe quelque chose à administrer — mieux à gouverner — en commun est le sûr moyen de les amener à créer un gouvernement commun. Il y a des précédents édifiants. C'est autour de l'union douanière de ses Etats, de son Zollverein, et pour l'administration de sa « Terre d'Empire », l'Alsace-Lorraine, que s'est constitué le 2^e Reich allemand.

On peut évidemment penser le contraire et qu'il fallait commencer par établir un gouvernement d'Europe. Mais alors il faut dire que les faits, spécialement l'opposition de l'Angleterre et des Scandinaves, et le désir légitime de laisser porte ouverte à leur adhésion ultérieure, ont obligé à prendre la voie oblique. C'est la recherche d'un compromis entre le « fédéralisme » — français — et le « fonctionnalisme » — anglais — qui a conduit le Conseil de l'Europe à préconiser la constitution « d'Autorités spécialisées ». La première de ces autorités spécialisées c'est la Communauté du Charbon et de l'Acier ; elle s'inscrit dans un processus historique qui l'a conditionnée et la justifié. Il arrive ainsi que la raison abstraite doive composer avec les nécessités de l'Histoire, et les gouvernements peuvent rarement s'en tenir à cette raison abstraite que les oppositions accueillent si chaleureusement.

Quoi qu'il en soit, c'est, limitée territorialement à l'étendue des six Etats signataires, et spécifiquement au charbon et à l'acier, une Autorité du type politique, figurant un gouvernement avec ses différents pouvoirs qu'institue le Traité de Paris du 18 Avril 1951.

Comment cette Autorité va-t-elle réaliser « la mise en commun » du Charbon et de l'Acier ? Tout simplement en établissant un marché unique — unique, puisque les six Etats dans ce domaine n'en font plus qu'un, et en assurant sur ce marché, par suppression de toutes discriminations, le jeu d'une concurrence libre. Ainsi devront disparaître par exemple les barrières douanières, les taxes à l'entrée ou à la sortie, les

traitements préférentiels réservés à tels ou tels acheteurs selon leur nationalité ou leur affiliation à des groupes ou à des ententes, les subventions enfin des Etats nationaux.

Il est étrange que tant de gens aient pu imaginer et imaginent encore que la Communauté puisse être comparée à un cartel. La note remise à la presse le 9 mai 1950 avait explicitement déclaré que l'organisation projetée devrait « prendre le contre-pied d'un cartel ». Outrecuidance ou espoir machiavélique, les cartels n'en avaient rien cru. Leur dépit explique certaines des obstructions qui, successivement dans tous les pays signataires, tentent de s'opposer à la ratification.

Quoi qu'il en soit, un cartel c'est toujours un accord privé destiné à protéger les entreprises d'une profession contre la concurrence. Leurs procédés ne varient guère : fixation de prix, contingentement de production, répartition de commandes ou de marchés. On protège par ces moyens les entreprises marginales que leurs prix de revient trop onéreux exposent à la disparition et on permet aux mieux placées d'encaisser de véritables superprofits. Ce sont toujours les consommateurs — industries ou particuliers — qui subissent les conséquences.

Or la Communauté vise précisément à assurer le libre jeu d'une compétition qui, nécessairement, doit tendre à la baisse des prix et favoriser la consommation.

Il est toutefois indéniable que si un dirigisme professionnel peut aboutir par cartellisation ou tous autres procédés, à une protection excessive des entreprises, nuisible à la consommation, une concurrence sans frein ni limite peut présenter un autre danger : celui de la ruine d'entreprises tout de même utiles, de la monopolisation par les plus puissants, qui, en fin de compte ne serviraient pas non plus les intérêts de la consommation.

D'où il résulte que si l'établissement d'un marché concurrentiel libre reste la directive essentielle, l'Autorité devra en corriger la rigueur au vu des circonstances.

Mais des problèmes plus graves ne peuvent manquer de surgir : par exemple, certaines entreprises ne pourront sans doute survivre que protégées par leur situation géographique à distance de concurrents que leurs prix de transport paralysent. Faut-il maintenir ces protections ou les supprimer au terme d'une période transitoire ? Ce sont là difficultés qui ne peuvent faire l'objet de stipulations rigides. Une large part doit être laissée à l'appréciation de l'Autorité. On s'est borné à formuler une directive qui fait l'objet du second alinéa de l'article deux ainsi conçu : « La communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer dans les économies des Etats membres des troubles fondamentaux et persistants. »

Il convient si on veut s'épargner de vaines appréhensions ou d'injustes critiques de ne pas oublier l'obligation pour l'Autorité de se soucier des répercussions sociales et de sauvegarder la continuité de l'emploi, aussi bien que de respecter l'équilibre économique des Etats contractants.

J'ai dit que pour atteindre ses buts le Traité institue une sorte de gouvernement supranational.

Ce gouvernement comporte d'abord, et comme il se doit, un organisme de l'exécutif, la Haute Autorité. Il ne s'agit pas d'un Comité au sein duquel chaque nation aurait son représentant. Chacun des membres de ce collège reçoit au contraire l'investiture de tous les pays adhérents ; son mandat n'est pas national mais d'intérêt commun et l'Autorité est de ce fait supranationale. Elle l'est également en ce sens que ses décisions s'imposent aux Etats membres.

Ses décisions s'imposent ; mais il est bien entendu qu'elle n'a compétence pour décider que dans le domaine qui lui est propre, celui du Charbon et de l'Acier. Il résulte de cette observation restrictive que dans des matières en étroite connexion avec les problèmes du charbon et de l'acier, les Etats pourraient mettre indirectement en échec les réalisations de l'Autorité.

On a été amené dès lors à graduer selon le degré de leur caractère obligatoire les décisions de l'Autorité. Elles sont de trois sortes. Ce sont d'abord les décisions proprement dites qui prescrivent à la fois buts à atteindre et moyens d'exécution. Ce sont ensuite les recommandations qui ne sont obligatoires que dans la mesure où elles laissent aux Etats le choix des moyens, se bornant à fixer les buts. Les recommandations permettent précisément de concilier, dans l'hypothèse ci-dessus envisagée, les compétences respectives des Etats et de l'Autorité sans paralyser celle-ci. Enfin les avis ne sont que des invitations, des conseils qui demeurent comme tels, soumis au contrôle d'opportunité des Etats.

Quand on tente de démêler sous la diversité des critiques ce qui, en fin de compte, peut, avec quelque vraisemblance, inquiéter les hésitants, je pense qu'on trouve le raisonnement suivant : « Comment imaginer que quelques hommes, à qui on se promet au surplus de ne donner que des services administratifs très réduits, pourront organiser un domaine de l'économie aussi hérissé de difficultés, quand on voit les vieux Etats, nantis d'administrations puissantes et depuis longtemps « rodées », enregistrer, dans leur action sur les marchés, au moins autant d'échecs que de réussites ?

L'observation ne manque pas de pertinence. Aussi est-ce le moment d'affirmer que l'Autorité ne pourra réaliser ce qu'on attend d'elle que si son action s'exerce dans un climat de collaboration.

Collaboration entre les diverses catégories d'intéressés, collaboration entre les six Etats. Cette double collaboration ne fait pas seulement l'objet d'un vœu, le Traité l'a expressément sollicitée et organisée.

La collaboration avec les intéressés sera réalisée au moyen du « Comité consultatif », composé à parité de représentants des entreprises productrices, des salariés de ces entreprises et des utilisateurs commerciaux. Ce comité est en effet mieux qu'un organe d'information ; sa composition tripartite l'oblige à procéder lui-même à une confrontation des intérêts en présence et à formuler des avis motivés.

La collaboration avec les Etats est également organisée. Du fait même qu'on attend de la Communauté des conséquences heureuses, retentissant dans toute l'économie des Etats, la collaboration apparaît une nécessité. Le « Conseil spécial des Ministres », où chaque Etat déléguera le sien, sera l'organe de liaison et de collaboration souhaité.

Peut-être quelques hésitants trouveront-ils là — si leur hésitation n'est pas congénitale — un sédatif pour leurs inquiétudes.

Le Traité institue un contrôle politique. La Haute Autorité devra en effet rendre compte de sa gestion devant une assemblée politique dite « Assemblée commune ». Les membres de cette assemblée, élus par les Parlements nationaux au suffrage direct, représentent l'opinion publique des pays adhérents et cette assemblée exerce son contrôle en conformité avec les principes démocratiques. Se prononçant à la majorité des deux tiers, elle peut contraindre l'Autorité à une démission collective.

Dans l'état embryonnaire de l'Europe il était difficile de créer un véritable pouvoir législatif. Et d'autre part le Traité n'est pas seulement la loi constitutionnelle de l'Autorité, c'est aussi sa loi, pure et simple ; ses buts et ses moyens y sont définis. Le travail législatif apparaît donc pratiquement nul, car on ne peut tenir pour travail législatif véritable les avis que l'Assemblée commune peut, au cours de sessions extraordinaires, être appelée à formuler.

Il est d'autant plus intéressant d'observer que l'Assemblée commune possède par contre un pouvoir dépassant les règles jusqu'ici adoptées. Elle peut modifier le Traité. Elle « représente » suffisamment les Etats pour modifier leur Traité sans leur concours et en leur nom. Une réserve cependant : les modifications ne doivent pas porter sur les règles constitutionnelles et elles sont obligatoirement soumises à la Cour de justice pour contrôle de leur légalité.

Le Traité, convenu pour 50 ans, c'est-à-dire pour une très longue période, dans un temps où le monde, ses besoins, ses possibilités et ses structures se modifient à la cadence la plus accélérée, risquait fort de buter sur des difficultés imprévues si la possibilité de certaines modifications n'avait pas été réservée.

Reste le pouvoir judiciaire. Il consiste en une Cour de Justice pour l'organisation de laquelle notre Conseil d'Etat a servi de modèle.

La Cour de Justice présente le même caractère supranational que la Haute Autorité elle-même. Ses membres sont nommés d'un commun accord et ses décisions sont exécutoires pour les six Etats. Sur recours introduits, soit par les Etats eux-mêmes, soit par le Conseil des Ministres, soit par les entreprises, la Cour peut annuler les décisions de la Haute Autorité pour incompétence, détournement de pouvoir, violation du Traité, violation des formes substantielles.

Il est remarquable que le contrôle juridictionnel de la Cour peut dans certains cas prendre figure de collaboration.

Qu'un gouvernement invoque « des troubles fondamentaux » causés à son économie par les décisions de l'Autorité, il doit d'abord s'adresser à celle-ci pour obtenir qu'elle mette fin à la situation qui lui cause préjudice; mais si ce gouvernement n'a pas satisfaction, il peut demander à la Cour de décider du bien fondé de sa réclamation et, dans l'affirmative, la Haute Autorité devra prendre toutes mesures pour satisfaire à la décision de la Cour.

La confusion des pouvoirs est pourtant évitée et la Cour, hors l'hypothèse ci-dessus prévue, ne peut en aucun cas apprécier une situation au vu « des faits ou circonstances économiques ».

Cette appréciation demeure de la compétence exclusive de la Haute Autorité.

Telle est très succinctement présentée et commentée l'organisation de la Communauté du charbon et de l'acier.

Le Traité n'a pas la prétention de régler, hic et nunc, et préventivement les difficultés à naître ; il crée un instrument. L'instrument semble bon et adapté à sa tâche. Le rendement dépendra des ouvriers.

Qu'on ne se récrie pas : il n'y a pas de procédé pour créer automatiquement l'Europe. L'Europe, bien sûr, prendra corps dans des structures ; mais elle ne peut naître que d'une volonté d'entente et de collaboration.

Aujourd'hui Communauté du Charbon et de l'Acier, demain communauté des produits agricoles, communauté des transports, communauté de l'énergie. D'aucuns avaient imaginé que c'était d'une juxtaposition successive et de la nécessité d'une coordination finale que résulterait l'établissement d'un gouvernement fédéral. Mais il apparaît déjà que la seule mise en œuvre de la Communauté du Charbon et de l'Acier, acculera dans un délai très bref les Etats adhérents à la définition et à la mise en œuvre d'une politique économique générale commune. La création d'une armée européenne appellera plus impérieusement encore la définition d'une diplomatie commune. L'Assemblée de Strasbourg l'a compris qui a préconisé l'instauration, dans le plus bref délai, d'un gouvernement fédéral ou confédéral.

A moins d'un brusque retour en arrière dans les vieux chemins des haines et de la misère, la cadence ne peut plus que s'accélérer de notre marche vers l'Europe, havre de notre salut commun.