

Avis de la Chambre de Commerce sur le traité CECA (20 novembre 1951)

Légende: Le 20 novembre 1951, la Chambre de commerce de Luxembourg se livre à une analyse critique et détaillée du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Source: Ministère d'Etat. Le Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté européenne du charbon et de l'acier-Plan Schuman. Luxembourg: Service Information et Presse, Octobre 1952. 130 p. p. 18-22.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_chambre_de_commerce_sur_le_traite_ceca_20_novembre_1951-fr-ca42c97f-6fc5-4d65-87e6-46f5f4794321.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Avis de la Chambre de Commerce (20 novembre 1951)

La portée politique et économique du Plan Schuman

Il n'y a et il ne saurait être une voix discordante sur les buts poursuivis par la Communauté du fer et de l'acier, tels qu'ils ont été exposés par Monsieur Robert Schuman dans la déclaration solennelle du 9 mai 1950. C'est une œuvre de paix, appelée à constituer un premier pas vers l'unification et la fédération de l'Europe, grâce à la création d'une solidarité étroite entre les pays participants dans les domaines du charbon et de l'acier, qui sont à la base même de leur économie. Cette fusion d'intérêts posera les fondements d'une communauté plus large et plus profonde, qui s'étendra peu à peu à tous les secteurs essentiels des diverses économies fédérées.

On ne peut qu'être d'accord sur cette conception. L'unification de l'Europe est une nécessité absolue.

Les moyens proposés par M. Schuman pour réaliser cet objectif avant tout politique sont la mise en commun, sous le contrôle d'une Haute Autorité supranationale, de la production du charbon et de l'acier, la constitution d'un marché unique ouvert à tous sans discrimination, sur lequel régnerait une saine concurrence, source de dynamisme économique, permettant aux consommateurs de s'approvisionner aux conditions les plus avantageuses.

Il est certain que ce n'est que par la suppression des frontières et des obstacles aux échanges, souvent insurmontables aujourd'hui, par le rétablissement de conditions de concurrence normales et par l'intégration progressive des économies nationales, trop longtemps cloisonnées, que l'on peut espérer arriver à une expansion industrielle européenne suffisante, comparable à celle d'une grande entité économique comme les Etats-Unis, ainsi qu'à un niveau de vie plus élevé.

La réalisation d'objectifs politiques et économiques répondant effectivement aux nécessités actuelles de l'Europe peut justifier, pourvu que des garanties soient prévues contre tout excès de pouvoir éventuel, des abandons limités de souveraineté de la part des Etats et l'acceptation par les industriels intéressés de certaines disciplines.

Le texte du Traité de Convention sur la communauté du fer et de l'acier.

Les experts chargés de la réalisation, sous une forme juridique et concrète, d'une idée généreuse, abordaient le problème difficile de détacher de l'économie des pays participants deux secteurs isolés d'une importance particulière, sans toucher aux conditions économiques générales qui les régissent, et dont les divergences essentielles sautent aux yeux.

Donc, afin de jeter les fondements de la future communauté, il fallut, dans l'immédiat, tenir compte de certaines revendications vitales des pays membres, dans le but de prévenir des bouleversements trop profonds, des déplacements massifs de production et d'intarissables difficultés sociales. D'où la nécessité d'intercaler une époque de rodage, appelée période transitoire, comportant un régime différent de celui prévu à titre définitif.

En outre, la réalisation exigeait de nombreux compromis et notamment des transactions entre les différentes thèses économiques qui départagent aujourd'hui les esprits.

Ainsi il s'explique que l'œuvre des experts a fini par prendre dans son ensemble le volume impressionnant de 198 articles.

Cent articles sont consacrés au Traité de base, qui établit notamment les institutions différentes de la Communauté. 67 articles des protocoles complètent ces dispositions. 31 sont consacrés à l'époque transitoire, fixée en principe à cinq et exceptionnellement à sept ans. Elle s'ouvrira après les quelques mois de période préparatoire, au cours de laquelle les institutions de base seront mises sur pied.

Ces institutions sont au nombre de quatre :

1° Une Haute Autorité supranationale concentre pratiquement un pouvoir de direction, de coordination, d'investigation et de réglementation absolu, infiniment plus vaste que celui que les différents Etats se sont eux-mêmes arrogé jusqu'ici. Elle est formée de huit membres désignés par les Etats et un neuvième que les membres s'adjoignent par cooptation. Ces membres qui sont présumés de disposer de connaissances économiques générales, ne doivent pas disposer d'intérêts dans les deux industries du pool.

La Haute Autorité se trouve assistée d'un Comité Consultatif composé en nombre égal de producteurs, de travailleurs, d'utilisateurs et de négociants.

2° L'Assemblée Commune, désignée par les Parlements, comprend 78 délégués dont quatre Luxembourgeois. Elle discute, dans son unique réunion annuelle, le rapport général de la Haute Autorité.

3° Un Conseil des Ministres, comprenant un délégué de chaque Gouvernement, a la tâche d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des Gouvernements.

4° Une Cour de Justice juge sur les recours introduits.

Les pouvoirs de la première assemblée sont pratiquement illimités.

Les institutions de contrôle et de conciliation sur le plan parlementaire et gouvernemental (sub 2 et 3) partagent avec la Haute Autorité sa composition de délégués d'Etats, et leur incompétence technique est encore renforcée. Quant à la Cour de Justice (sub 4), sa juridiction ne s'étend qu'à la légalité et non à l'opportunité des décisions de la Haute Autorité.

C'est donc à cette Autorité que sera confié le sort des industries de base du Continent. C'est à elle seule qu'il incombe de diriger la politique de vente, de prix, d'investissement, de coordination, de procéder à toutes les investigations sans considération des secrets d'affaires ou de fabrication, à sanctionner toute velléité par des peines draconiennes, à surveiller les entreprises et les conditions de production, à régler, enfin, la répartition des quota de distribution en cas de surproduction. La Haute Autorité dispose d'une puissance telle qu'aucun Etat libéral ni aucune entente n'ont jamais essayé d'atteindre, et dont l'équivalent ne se retrouve que dans les industries nationalisées.

Quoique désignés par les Gouvernements respectifs, les membres de la Haute Autorité ne sont pas censés représenter leurs Etats, mais une institution supranationale.

On peut voir dans la non-homogénéité de sa constitution un frein sérieux contre tout abus de puissance de la Haute Autorité, mais en même temps elle fait naître des doutes sur l'efficacité. Un comité composé de délégués de différentes nations, ayant à trancher des conflits qui touchent immédiatement aux intérêts de ces nations, a tendance à opter plutôt pour l'abstention que pour l'action.

Quant aux chefs d'entreprises, qui sont vraiment en mesure d'assurer une gestion prévoyante et économique, leur rôle se trouve réduit à un simple « droit de consultation » au sein d'un conseil où ils occupent un tiers des places avec les travailleurs, les utilisateurs et les négociants. Le droit d'association même leur est refusé par suite de l'interdiction des ententes, fussent-elles contrôlées. En suivant dans ce domaine l'exemple des Etats-Unis, les experts ont été oublieux du fait que l'entente est une forme d'organisation industrielle particulièrement adaptée à la production dispersée de notre continent.

L'appréciation de l'œuvre des experts.

Par suite de sa complexité et de son volume, le Traité de la Communauté de l'Acier et du Charbon ne se trouve guère à la portée des masses. Il continue donc largement à jouir dans l'opinion publique du préjugé favorable que rencontrait la lumineuse déclaration de principe du Président Robert Schuman.

Mais force est de constater que plus les techniciens s'attellent à l'étude des textes, plus la désillusion se fait jour.

Les objections peuvent être classées en trois groupes :

1° Nous ne nous arrêtons pas aux *critiques d'ordre constitutionnel* qui ne sont pas du domaine de compétence de notre Chambre. Nous ajoutons même qu'elles ne retiennent notre intérêt que dans la mesure où les Etats aliènent à une autorité supranationale plus de droits qu'ils n'en disposent, et même qu'ils n'ont revendiqué jusqu'à ce jour.

2° Relevons en second lieu les *considérations d'ordre politique*, exprimant la crainte que l'agencement imparfait du Traité ne le transforme en instrument de désaccord plutôt que d'union.

Nous n'entrons pas dans le fond du débat. Mais les discussions incessantes de délégués de différentes nationalités sur les conflits d'intérêts qui opposent les branches industrielles et les entreprises particulières des pays respectifs, inspirent une certaine appréhension quant à leur répercussion dans ces pays. Il nous paraît donc malaisé de combiner la toute-puissance économique de la Haute Autorité et son influence continuelle sur la gestion, avec l'idée d'un apaisement politique.

3° Dans l'étude présente nous limiterons l'examen aux *considérations économiques*, et en les abordant dans la perspective purement luxembourgeoise. Constatons donc en premier lieu que le Grand-Duché ne trouvera point, comme d'autres partenaires, des compensations politiques ou économiques en contre-partie de ses abandons de souveraineté.

Par contre, il est certain que les critiques d'ordre technique qui se sont élevées à l'étranger, revêtent pour nous un poids tout particulier. Si les deux branches de la Communauté, l'acier et le charbon, représentent environ 10 % dans l'organisation économique en France et en Allemagne, 20 % peut-être en Belgique, cette proportion atteint chez nous le volume impressionnant de 70 %.

Les changements de structure que le Traité pourra, dans son évolution future, imposer dans les grands pays, se limiteront probablement à des déplacements à l'intérieur des frontières et resteront donc secondaires du point de vue national. Au Grand-Duché, par contre, l'intérêt national se confond avec l'intérêt local, du fait que l'exiguïté n'admet aucun déplacement sérieux. En conséquence, le plan met chez nous la viabilité, voire l'existence du pays dans la balance.

Doivent être considérées comme les deux bases d'ordre économique du Traité :

- a) la constitution d'un marché commun;
- b) la création d'une autorité supranationale par l'abandon de certains secteurs de la souveraineté des Etats.

Le marché commun.

La clé de voûte du Traité est constituée par le concept du marché commun. Immédiatement après la brève période qu'exigera la mise sur pied des institutions administratives, les pays membres et leurs empires coloniaux seront appelés à former un marché commun qui se classera par son étendue et sa puissance d'absorption immédiatement après celui des U. S. A.

Dans sa conception de base, le Plan comportait comme corollaire logique l'égalisation des conditions essentielles de production.

Le Président Schuman avait exprimé clairement l'espoir de voir les salaires atteindre partout le niveau le plus élevé du groupe. Cette conception ne dut être abandonnée que trop tôt : La Communauté acier-charbon ne restant qu'un facteur isolé au milieu d'économies essentiellement divergentes, force était de se borner dans les textes définitifs à l'effort de prévenir des salaires « extrêmement bas ».

La seconde norme du nivellement, celle des frais de transports, se trouvait être l'un des rares secteurs où la production nationale aurait trouvé un gain. Il fallut l'abandonner à la suite des interventions du Gouvernement luxembourgeois.

La réalisation du Plan renforcera donc l'obligation d'aligner notre politique économique sur celle des pays concurrents. Et il convient d'ajouter aux secteurs du salaire et des transports encore celui de notre système fiscal qui actuellement ne permet point d'assurer par voie d'amortissement les investissements, à défaut desquels notre industrie s'étiolera inévitablement.

Il est vrai que ces devoirs s'imposeront au législateur luxembourgeois également en dehors du cadre de la Communauté acier-charbon, puisque nos industries se trouveront en tout état de cause acculées à l'inexorable lutte sur les marchés d'exportation. Et on ne manquera pas de relever que le point de départ de cette lutte sera mieux à notre portée par la suppression de tous les droits et taxes d'entrée ou de sortie, ainsi que par l'interdiction des restrictions quantitatives.

L'article 4, dont le texte est complété par la suppression de toutes les discriminations et subventions, aides ou charges spéciales, constitue la pièce maîtresse du Traité, et doit être salué comme un effort des plus appréciables.

On peut même dire qu'avant la seconde guerre mondiale il eût assuré un résultat satisfaisant. Malheureusement, il nous fallut apprendre depuis lors à nos dépens que ce ne sont plus les tarifs douaniers et les régimes de licences ou de contingentement qui dressent les barrières les plus insurmontables entre les échanges modernes. Leurs efforts sont aujourd'hui de moindre importance que ceux qui découlent des troubles monétaires et se traduisent dans les difficultés des transferts de devises. Et les expériences Benelux et Union Economique fournissent la preuve trop évidente que les troubles de circulation, provoqués par les difficultés d'ordre monétaire, ne sauraient être supprimés par un texte juridique de quelque pertinence qu'il fût.

Il s'en suit que l'un des buts principaux, le marché commun, n'est pas réalisé.

L'abandon de droits souverains.

Pour l'avantage d'une liberté bien aléatoire des échanges sur un marché prétendûment commun, liberté qui risque fort de tourner aux dépens des pays à production chère et à monnaie relativement forte, le Grand-Duché placera le sort des entreprises dont dépend son existence sous l'autorité exclusive et souveraine d'une institution supranationale. Il délèguera à une Haute Autorité plus de droits que son Gouvernement n'a jamais songé à s'attribuer. Nombreuses sont les décisions qui paraissent secondaires sur le plan collectif, mais qui peuvent toucher directement aux intérêts vitaux du plus petit des Etats membres. La toute-puissance de l'institution n'aura même pas la contre-partie d'un droit d'intercession, voire d'une simple faculté de coopération, de la part des chefs d'industrie qui ont fait leurs preuves et dont les intérêts suprêmes sont solidaires avec ceux du pays.

Or, pareil abandon n'est pas concédé pour une période d'essai au bout de laquelle il sera possible d'apprécier si l'œuvre est ou bien durable, ou bien décevante, ou bien amendable. Les textes qui règlent l'avenir d'une industrie inévitablement sujette aux lois de l'évolution et des conjonctures, resteront enfermés pour un demi-siècle, autant vaut dire l'éternité, dans un cadre rigide qui pratiquement ne prévoit pas la faculté d'un amendement ou d'une adaptation. Un régime économique qui d'ores et déjà ne laisse aucune place aux leçons de l'expérience s'expose volontairement, à notre sentiment, aux plus douloureuses désillusions.

Nous ne doutons aucunement de ce que la Haute Autorité poursuivra en âme et conscience le programme magistral, au principe duquel notre adhésion est acquise. Mais nous ne saurions non plus détourner notre attention des reproches sévères adressés aux règles de base qui en régissent la constitution et le fonctionnement.

Une critique particulièrement sévère a été formulée par Monsieur Gignoux:

« Si le sujet n'était aussi grave, l'exclusion des professionnels et des techniciens authentiques de la réalisation et du fonctionnement du pool ferait figure de plaisanterie. Proclamer que quiconque a le malheur d'être métallurgiste et charbonnier est par définition exclu d'une entreprise qui devra résoudre les plus difficiles problèmes de la politique métallurgique et charbonnière, passe quelque peu la permission. »

De bons esprits ont attaqué vigoureusement l'excès de pouvoir d'une Assemblée qu'on veut faire trôner au-dessus de la mêlée tout en imposant son autorité dans toute décision économique dépassant la gestion journalière:

« A moins de monter un monstre administratif, la Haute Autorité ne peut pas être au courant des problèmes posés et on peut s'imaginer ce que donnerait un tel monstre international dans la conduite de deux industries. »

Une objection fondamentale provient d'une sphère d'où on l'aurait le moins attendue, et qui attire d'autant plus l'attention. Nous parlons de M. Clarence R. Randall, premier conseiller de M. Hoffmann auprès de l'ECA et l'un des principaux artisans du Plan Marshall. Comme tous les Américains, M. Randall est partisan enthousiaste du programme de M. Schuman, de la réalisation duquel il attendait un progrès sérieux vers l'unification de l'Europe. Néanmoins, il affirme que l'étude du Traité l'a littéralement épouventé, « et il ne saurait se cacher que l'idéal de M. Schuman a été trahi par l'œuvre de fonctionnaires qui, par instinct et par habitude, favorisent la puissance de la bureaucratie sur les affaires ».

Il affirme donc son appréhension de ce que l'initiative animatrice des entrepreneurs ne soit remplacée par le « red tape » de ce que les responsabilités réelles et efficaces se trouveront effacées et confiées à la gestion d'un consortium aussi omnipotent en droit qu'irresponsable, désuni et incompetent en fait. Tout cela lui fait partager les craintes de ceux qui croient que le Plan va affaiblir l'Europe par l'emprise de la main-morte bureaucratique. Et il prévoit que l'arsenal de sanctions, dont regorge le Traité, empêchera toute atmosphère de confiance et de collaboration harmonieuse pour déchaîner la guerre entre les technocrates et les entrepreneurs.

Voilà l'opinion nullement rassurante d'un Américain versé tout autant dans les problèmes de la production que dans les affaires d'Europe. On ne saurait la passer sous silence au Grand-Duché, le pays qui parmi les Etats membres de la future Communauté saurait le moins s'exposer au risque d'une bureaucratisation de son industrie de base.

Vu la menace d'inefficacité des autorités instituées, la plupart des juristes et techniciens mettent en garde contre l'exclusion des chefs d'entreprises d'une coopération efficace. M. Lacoste juge sévèrement la réduction de leurs fonctions à celles de « contremaîtres supérieurs », exclus des responsabilités de l'approvisionnement, des programmes de fabrication, du taux de marche des usines, de la répartition des ressources, du choix des investissements ou de la fixation des prix.

Le sentiment de méfiance, pour ne pas dire plus, dont le Traité se trouve animé à l'égard de l'entrepreneur libre, se manifeste dans les dispositions de base qui non seulement dérobent l'entrepreneur à ses responsabilités fondamentales, mais l'exposent dans son cercle restreint, sans défense et sans voie de recours efficaces, aux sanctions arbitraires et draconiennes de la Haute Autorité.

Une autre expression de cette méfiance se retrouve encore dans la condamnation globale, et partant foncièrement injuste, des ententes même contrôlées par les pouvoirs publics. L'anathème lancé contre cette forme du droit d'association en Amérique ne se justifie point dans le cadre restreint du marché européen. Du point de vue purement national, la Chambre de Commerce ne peut donc qu'exprimer le regret que le Traité n'a pas esquissé un effort pour s'assurer les collaborations les plus indispensables pour le bien-être d'une industrie dont dépend l'existence du pays, tout en énervant les responsabilités par l'institution d'un régime de méfiance.

Conclusions.

En concluant, la Chambre de Commerce ne saurait que confirmer un accord entier sur les grands objectifs politiques et économiques du Plan Schuman. Mais sous la forme où le Traité se présente, sa viabilité paraît compromise, et il n'est que trop permis de douter des résultats utiles.

Le programme de M. Schuman tendait à une organisation plus rationnelle et, partant, à une production plus étendue et à une atténuation des crises. La réalisation de ces objectifs eût pu être tentée par des moyens beaucoup plus simples, sans cette concentration de pouvoirs énormes entre quelques mains, sans la mise en tutelle des industries, sans le dirigisme outrancier dans lequel on tombera fatalement.

Sans assurer l'avenir collectif de l'Europe, le plan engagera le sort du Grand-Duché d'une façon plus incisive et plus irrévocable que celui des autres Etats membres.

Nous estimons donc qu'une ratification sans réserve serait à éviter et que la réserve la plus formelle s'imposerait au sujet de la durée de la Convention et de la période transitoire.

Nous n'ignorons pas les difficultés de nous soustraire à une ratification inconditionnelle dès qu'une telle sera effectuée par tous les autres partenaires.

Mais en présence des critiques et résistances qui se font de plus en plus jour dans les pays du Plan Schuman, il est probable que d'autres Parlements formuleront également des réserves sur les points essentiels. En ce qui nous concerne, nous estimons que des réserves devraient être faites sur les points suivants:

1° Limitation de ce qu'il y a d'excessif dans les pouvoirs de la Haute Autorité, maîtresse effective de la gestion et des entreprises de la Communauté. Révision des clauses relatives au statut des associations de production.

2° Révision de l'interdiction des ententes, dont la légitimité serait reconnue sous le contrôle de la Haute Autorité. Ainsi la responsabilité des mesures de crises incomberait à ceux qui sont à même de les prévoir et de s'y adapter, en confiant à la Haute Autorité son rôle naturel de gardienne de l'intérêt général. Même observation à l'égard des concentrations. Rétablissement de la liberté des investissements.

3° Droit de recours effectif contre les sanctions prononcées par la Haute Autorité.

4° Harmonisation progressive, par des mesures efficaces, des conditions fondamentales de production, notamment en matière de salaires et de transports.

5° La possibilité d'une révision ou d'un droit de retrait au cas où l'application du Plan conduirait à des situations insupportables.

6° Nouvelle étude de la période de transition, dont la fin devrait être déterminée par une constatation unanime du Conseil dès que les déséquilibres fondamentaux entre les Etats auront disparu.

Ces réserves trouvent leur ample justification dans l'intérêt tout particulier que le Traité présente pour notre pays.

Luxembourg, le 20 novembre 1951.