

Albert R. Métral, Le plan Schuman constitue un saut dans l'inconnu (1951)

Légende: En 1951, Albert R. Métral, président du Syndicat général des industries mécaniques et transformatrices de métaux examine les principes et les règles fondamentales prévues par le traité instituant la CECA et appelle au rejet du texte par le Parlement français.

Source: Nouvelle Revue de l'économie contemporaine. Numéro spécial: Le plan Schuman. dir. de publ. Dauphin-Meunier, Achille. 1951, n° 16-17. Paris. "Le plan Schuman constitue un saut dans l'inconnu", auteur: Métral, Albert R. , p. 31-35.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/albert_r_metrал_le_plan_schuman_constitue_un_saut_dans_l_inconnu_1951-fr-5723b27f-f73d-4536-9d15-65c4e792c919.html

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

"Le plan Schuman constitue un saut dans l'inconnu"

Van Zeeland,
Ministre des Affaires Etrangères de Belgique.

Par M. Albert R. Métral

Président du Syndicat Général des Industries Mécaniques et Transformatrices des Métaux

*

Les lignes qui suivent consignent exclusivement les opinions personnelles du signataire, tant sur le fond du problème posé par le projet de communauté européenne charbon et de l'acier, que sur la forme qui lui a été donnée pour son application par M. Jean Monnet.

*

Considérations générales

Nous avons toujours soutenu, au cours de conférences, ou dans différents articles de caractère technique, que la création d'un marché européen, rationalisé et spécialisé, au sein d'une communauté d'acheteurs, libérés de toutes entraves douanières, utilisant sinon une monnaie européenne unique, tout au moins des monnaies nationales librement convertibles, était la condition fondamentale de la survie économique de l'Europe, en face de deux entités économiques, l'une largement ouverte, celle des U.S.A., l'autre jalousement fermée, et de ce fait même inquiétante, celle de l'U.R.S.S. et de ses satellites planifiés européens et asiatiques.

C'est donc en toute sincérité que nous avons applaudi comme beaucoup de Français, à l'idée constructive lancée par le Président R. Schuman, de la création d'une communauté européenne charbon-acier, car c'est précisément par les matières premières de base que doit commencer, à notre sens, un processus d'unification économique. Nous considérons, toutefois, que ce processus économique doit aller de pair avec une tentative progressive d'unification politique démocratique, dans les domaines qui nous paraissent fondamentaux, savoir, monétaire, fiscal, social. On ne peut que regretter qu'aucune préoccupation intereuropéenne dans ces domaines n'apparaisse clairement à ce jour.

Or, il ne fait aucun doute, pour nous, que le traité relatif au pool charbon-acier va représenter un prototype de traité européen, qui servira de modèle à toutes les intégrations économiques ultérieures.

L'Assemblée de Strasbourg, dont nous ne nous exagérons ni la portée ni l'influence à l'heure actuelle, a présenté l'organisation de la Haute Autorité spécialisée, prévue par le projet Monnet, comme le type à généraliser pour les institutions destinées à faire progressivement l'unité économique européenne.

Dès novembre 1950, l'O.E.C.E., par une décision du Conseil des Ministres, a décidé de mettre à l'étude un certain nombre d'intégrations économiques pour des industries de transformation, dont l'automobile, le textile, le matériel ferroviaire, le machinisme agricole, le gros matériel pour équipement de centrales électriques, etc.... Ceci rejoint l'idée d'ailleurs judicieuse que l'intégration doit se faire à partir des éléments de base de la production, qu'il s'agisse de production agricole (machinisme agricole), de la force motrice (centrales électriques), ou des transports (automobile, matériel ferroviaire).

En raison même de l'opposition unanime des professions françaises ainsi mises en cause, de l'opposition quasi-unanime de la part des professions étrangères homologues, il appartient d'examiner attentivement les principes et les règles fondamentales prévues par M. Monnet pour le traité charbon-acier.

On ne peut en effet être à la fois en faveur de ce traité applicable à deux matières premières et hostile à ceux qui seront calqués sur lui, et qui s'appliqueront aux industries indiquées ci-dessus, dont la liste d'ailleurs n'est qu'une énumération initiale, et qui s'augmentera bientôt d'industries de base, telles celles des biens d'équipement.

Faut-il rappeler que le 16 avril 1951, dans un mémorandum aux gouvernements européens, le gouvernement français « a pensé qu'une nouvelle étape économique de l'Europe devait avoir pour objet une organisation commune des principaux marchés agricoles basé sur la création d'institutions européennes analogues, dans leur structure et leurs règles de fonctionnement, à celles du traité sur le charbon et l'acier » ? Il s'agit, on le sait, en premier lieu, du blé, des produits laitiers, du sucre et du vin.

Faut-il rappeler que, dans le même temps, le Conseil de l'Europe demanda l'élaboration d'une convention relative à une Haute Autorité européenne des transports ?

Or, en toute objectivité, il apparaît que les principes et règles fondamentales énoncés dans le traité sont en grande partie à l'opposé des principes et règles fondamentales que les organisations professionnelles libres ont de tout temps défendus, et spécialement depuis la Libération.

Nous croyons pouvoir préciser, avant de rentrer dans un examen plus approfondi, ne pas trahir la pensée des industriels libres en affirmant que s'ils sont, et pour des raisons connues qu'il est inutile de développer à nouveau, hostiles à toute idée de cartel, ils estiment que l'unité européenne, ne peut se faire que par des ententes industrielles de spécialisation et de rationalisation, établies par les producteurs et les utilisateurs, avec le concours des pouvoirs publics, mais tenant compte à la fois des conditions économiques ou techniques, et des conditions sociales ou démographiques.

*

A. — Examen de l'organisation administrative

On observe tout d'abord que le traité est conclu pour cinquante ans ; et il suffit qu'il ait été revêtu de la signature des Ministres pour entrer en phase de préparation, sinon d'application.

Ces dispositions sont plus que dangereuses : elles sont illogiques par leur manque de réalisme.

En effet, devant ce dernier saut dans un inconnu total, puisqu'il s'agit d'une première expérience lourde de conséquences, il est présomptueux de partir tout de suite sur une durée définitive de cinquante ans, avec impossibilité pratique pour les Etats signataires, non seulement de faire approuver, voire même mettre à l'étude, des modifications, mais plus encore de se retirer du pool pour défendre des intérêts qui leur paraîtront essentiels. Il faut que toute demande dans ce sens soit faite d'un commun accord entre les Etats membres.

Ainsi il suffit qu'un seul gouvernement considère que son intérêt propre soit de maintenir tel quel le traité, ou que sa doctrine politique y trouve un appui certain, pour que ce texte, considéré par exemple par les autres participants comme contraire aux principes d'une économie européenne libre, devienne intangible et dure par conséquent jusqu'en 2001.

Lorsque l'on considère les évolutions, les modifications qui ont affecté dans le domaine national le plan Monnet qui ne date cependant que de quatre ans, il apparaît comme de la plus élémentaire sagesse politique de prévoir une période d'essai de quatre à cinq ans, étant entendu qu'avant l'expiration de la dite période, les signataires se rencontreront pour l'établissement d'un avenant sinon définitif, tout au moins de plus longue durée, au protocole initial. L'histoire montre que la vie économique ne résulte pas d'une cristallisation définitive à un instant donné de situations nationales ou internationales : l'emploi même du mot « vie » implique une évolution constante.

La procédure de l'unanimité pour la mise à l'étude d'une modification ressemble beaucoup à cette procédure du « veto » qui a toujours été critiquée dans les assemblées internationales et qui les rend pratiquement inopérantes. Elle est par ailleurs antidémocratique et s'apparente aux formules des régimes totalitaires.

La possibilité de mettre le projet en application avant ratification des Parlements pose également un grave problème. Rappelons seulement l'exemple de la Charte de la Havane qui n'est pas ratifiée par le Parlement,

ce qui crée une situation dangereuse à plus d'un titre. Or, il y a plus dans le cas particulier : tout le projet est inspiré du système du « tout ou rien ». C'est ainsi que le Parlement français auquel serait soumis pour ratification le traité signé n'aurait que deux possibilités : l'accepter tel quel ou le rejeter : en aucun cas il ne pourrait l'amender. Quelle que puisse être l'opinion que l'on professe sur la réelle efficacité du Parlement, il est inconcevable, en régime démocratique, de penser que les élus du peuple ne puissent, en pleine lumière, apporter des modifications à un projet particulier de statut européen mettant en jeu la question des matières premières, donc partie de la souveraineté nationale. Les Etats-Unis d'Europe ne sont pas encore faits, et ils ne peuvent se faire que par approximations successives, avec la ferme volonté d'aboutir, volonté qui sera d'autant plus efficace qu'elle sera entourée des précautions élémentaires dans la période de début.

Comment ne pas souligner que le plan Schuman n'a jamais été exposé au Parlement français, contrairement aux affirmations solennelles du ministre des Affaires Etrangères à la tribune du Conseil de la République le 28 juillet 1950 ?

Dans une procédure à huis clos, à laquelle ne participèrent ni le ministre des Finances, ni le secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques, ni le ministre de l'Industrie, entre surhommes « d'une compétence générale », on a pu discuter de l'abandon d'une partie de la souveraineté nationale ! Symbole d'une époque où des hommes peuvent, en France, sans responsabilités constitutionnelles, faire fi de la Constitution.

Au surplus, comment sera assurée l'administration de ce pool européen ?

En fait, par quatre organismes : la Haute Autorité, le Conseil des Ministres, le Comité consultatif, l'Assemblée des Parlements.

Les ministres ont décidé que la Haute Autorité comprendra neuf membres, dont deux au plus pourront être de même nationalité. Huit seront nommés par les gouvernements en raison de « compétence générale », le neuvième étant coopté. Ils sont en place pour six ans, le renouvellement s'opérant ensuite par tiers tous les deux ans.

Il s'agit donc d'une assemblée non de techniciens, mais de technocrates.

Les décisions sont prises à la majorité des membres qui composent cette Haute Autorité.

Quel peut être le recours ? Le Conseil des Ministres ? Celui-ci est prévu comme comprenant un Ministre par pays membre. Il n'y a donc pas là un frein quelconque.

Le Comité Consultatif ? Ce Comité tripartite, fonctionnaires, producteurs, utilisateurs et négociants, n'est que consultatif, et la Haute Autorité n'a l'obligation de le consulter que dans des cas tout à fait exceptionnels, ou si la majorité de ses membres le demande en s'étant auparavant mise d'accord sur tous les points de l'ordre du jour : ainsi, la convocation n'est même pas de droit si l'unanimité de l'une des trois catégories représentées, par exemple les utilisateurs et les négociants, le demande. Ce Comité de 30 à 51 membres étant par ailleurs également composé à égale proportion entre les pays représentés, il n'y a là également aucun frein efficace.

L'assemblée commune formée de délégués élus, soit en leur sein par les Parlements nationaux, soit au suffrage universel direct, comprendra dix-huit membres pour chacun des pays Allemagne, France, Italie, dix pour la Belgique, dix pour les Pays-Bas et quatre pour le Luxembourg : au total un petit parlement de 78 membres. Mais il faut ajouter, pour éclairer complètement la question, la déclaration à la Radio du Professeur Hallstein, l'un des principaux négociateurs allemands, précisant que « la situation a évolué en faveur de l'Allemagne : la présence de trois délégués sarrois dans la représentation française à l'assemblée parlementaire porte le nombre des délégués allemands de 18 à 21 », tandis, par conséquent — et c'est nous qui concluons en toute logique — que le nombre des délégués français sera pratiquement réduit de 18 à 15 !

Or, une disposition du projet prévoit que cette assemblée des parlements, organe analogue à l'assemblée générale des actionnaires, se réunit une fois par an au moins, pour entendre lecture du rapport annuel de la

Haute Autorité. C'est à cette seule occasion que pratiquement s'exerce le contrôle : par application du même principe de « tout ou rien », ou elle adopte le rapport, ou elle vote une motion de censure ; dans un cas comme dans l'autre, la majorité des 2/3 est indispensable. Si la censure recueille ces 2/3 des voix, la Haute Autorité est ipso facto et automatiquement démissionnaire en totalité. Sans épiloguer sur cette disposition, à notre avis dépourvue de tout réalisme, nous soulignerons seulement que la disposition par un pays de plus de 34 % des voix de l'Assemblée empêche toute motion de censure et assure la pérennité de la Haute Autorité.

Ainsi, contrairement à ce que l'on a pu écrire, il ne saurait être question d'une Haute Autorité d'inspiration française.

*

B. — La haute autorité est-elle ou non d'inspiration dirigiste ?

Il faut, à la vérité, lire très attentivement les documents successifs, y compris celui du 11 décembre 1950, et réfléchir à ce que les mots veulent dire, pour apercevoir, à travers une présentation remarquable, le caractère réel du projet.

Nous n'hésitons pas aujourd'hui à affirmer qu'il s'agit d'une tentative adroite d'un *technocratism super-dirigiste international, discrétionnaire, et éternel*, ceci en raison des considérations développées au chapitre précédent.

L'expression « superdirigisme » en la circonstance, n'est au surplus pas de nous ; on la trouve sous la plume du Président Ramadier traitant du plan Schuman.

Le lecteur de bonne foi est certes impressionné par l'article qui porte condamnation formelle et générale du principe des ententes, mais qui d'ailleurs prévoit cependant que la Haute Autorité peut exceptionnellement consentir à des accords de spécialisation. Observons tout de suite que cette dernière disposition est illusoire, car la Haute Autorité peut retirer toute autorisation de cette nature, « ad nutum » et sans avoir à en justifier : or l'on ne saurait en raison des immobilisations relativement considérables envisager le principe même d'une spécialisation sans garantie de durée et sans possibilité de recours à l'égard d'une décision arbitraire.

Certes, le texte de cet article soumet au contrôle de la Haute Autorité toutes concentrations, mais en vertu même de l'article a qui pose que l'objet du traité est de 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* », toute latitude est laissée à la Haute Autorité, dans les modalités mêmes de son fonctionnement, pour recartelliser largement la Ruhr; par ailleurs la lecture attentive du texte conduit à la conclusion que si les concentrations horizontales semblent proscrites, toutes possibilités sont laissées à la Haute Autorité pour justifier, voire même favoriser les concentrations verticales.

Il y a donc, dans ces dispositions, et contrairement à ce que l'on peut initialement croire, une position totalement opposée à la thèse des industriels français libres et également à la thèse du Parlement français.

1. Dirigisme technique, économique, social

La Haute Autorité a, en vertu du traité, un droit d'investigation total dans toutes les entreprises, droit qui ne s'arrête ni devant les questions de prix de revient, ni même devant d'éventuels secrets de fabrication. Tout refus de fournir un renseignement, considéré unilatéralement, par la Haute Autorité, comme lui étant nécessaire (art. 48), même si ce renseignement est couvert par le secret professionnel, expose les entreprises à des amendes pouvant atteindre 1 % du chiffre d'affaires annuel avec des astreintes pouvant s'élever à 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen ! Aucune législation répressive n'avait à ce jour, même en U.R.S.S., articulé de pareilles sanctions !

La Haute Autorité contrôle tous les investissements, ce qui se concevrait s'il y avait un comité technique, mais elle peut interdire pratiquement le financement de ceux qui ne lui conviennent pas, sans avoir à justifier

de sa décision. Ceci peut donc conduire par exemple à l'acceptation de tout investissement dans la Ruhr et à l'interdiction de tout investissement français.

La Haute Autorité peut fixer les prix de vente individuels d'une entreprise, lorsqu'elle l'estime nécessaire : elle peut avec l'accord de la majorité (Haute Autorité, Conseil des Ministres), fixer les prix de tous les produits, fixer le niveau et le programme de production de chaque entreprise : il s'agit donc ici d'un comptoir des produits sidérurgiques non plus national mais international — il suffirait de trois Etats à tendance nationalisatrice (dont celui qui détiendra la présidence), pour imposer soit en permanence à toutes les entreprises des six pays, un régime de prix et de quota de production, fixé par voie administrative, et ce sous menace d'amendes aussi exorbitantes que celles signalées ci-dessus, soit la nationalisation.

Pareilles considérations font ressembler singulièrement le traité à un texte émanant d'un ministère de Moscou plus qu'à une conception des démocraties occidentales.

2. Dirigisme financier

Ici nous touchons à des dispositions tellement extravagantes, que nous considérons qu'à elles seules elles condamnent l'ensemble du texte. Or, l'idée politique de M. R. Schuman doit absolument aboutir : mais il faut qu'elle soit mise en œuvre par des techniciens sérieux, connaissant à fond les problèmes économiques internationaux du charbon et de l'acier, et qui, tout en ayant la volonté absolue d'aboutir au marché européen unique, prennent les dispositions nécessaires pour ne pas conduire au chaos financier national, et pour assurer à la France sa sécurité immédiate.

Nous nous attarderons sur les dispositions financières.

Tout d'abord, le budget des institutions de la Communauté est établi par simple addition des prévisions de dépenses de chacun des organismes constituants. Il n'est soumis ni à l'Assemblée, ni au Conseil, ce qui est en soi exorbitant.

Le budget ainsi fixé, la Haute Autorité prélève une taxe sur le chiffre d'affaires, destinée à couvrir ce budget non contrôlé, cette taxe pouvant aller jusqu'à 1 % du chiffre d'affaires, soit à ce jour 150 à 200 milliards : mais il est prévu que ce pourcentage peut être élevé avec l'accord de la majorité du Conseil, sans indication d'ailleurs de limite.

Cette seule disposition est invraisemblable : personne ne saurait nous contredire lorsque nous affirmons qu'en fonction des expériences déjà anciennes d'organismes internationaux, elle crée une parafiscalité d'un principe nouveau, sans recours, et au profit d'un superfonctionnarisme dont la prolifération n'admet, en vertu même des textes, aucun contrôle.

Cette prolifération est au surplus inscrite dans le traité : celui-ci prévoit en effet que la Haute Autorité pourra instituer tous organismes ou mécanismes financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Certes on peut concevoir la création d'une banque européenne du charbon et de l'acier, mais nous croyons savoir que la première application de cette disposition serait l'institution d'un Comptoir général d'exportation, assorti évidemment d'un système de péréquation, et qui entraînerait, immédiatement — ne serait-ce que pour établir la base des péréquations — un organisme général de recensement et de contrôle de toutes les opérations faites par les entreprises du charbon et de l'acier, donc en premier stade un Comptoir international des produits sidérurgiques, bientôt suivi d'une nationalisation généralisée du charbon et de l'acier.

Les utilisateurs, déjà fortement opposés à certaines règles de fonctionnement du Comptoir des produits sidérurgiques français, organisme d'Etat, ne sauraient admettre ce supercomptoir international.

Mais il y a plus : la Haute Autorité qui, par essence même, devrait garder une totale indépendance à l'égard de toutes les entreprises du pool, pourrait, d'après le projet, être habilitée, pour celles dont les programmes lui agréeraient, soit à financer la création d'activités nouvelles jugées par elle en toute souveraineté comme saines, soit à donner sa garantie à des emprunts, soit même à consentir une aide non remboursable.

L'importance et l'élasticité de ses ressources, par le prélèvement de la taxe ci-dessus indiquée, lui donnent dans ce domaine toute latitude.

Ainsi, la Haute Autorité se lie financièrement à certains de ses administrés, première erreur de principe. Elle est d'autre part juge et partie, et ce, souverainement, sans contrôle, seconde anomalie. Elle pourrait, par voie de bonification d'intérêts, ou en indexant ses emprunts par rapport au charbon ou à l'acier, porter atteinte à l'autorité des ministres des Finances qui se verraient ainsi retirer toutes possibilités de placement sur le marché intérieur.

De telles dispositions sont proprement intolérables.

Enfin, la Haute Autorité pourrait également apporter son appui financier pour faciliter la reconversion en activités « économiquement saines », approuvées souverainement par elle, des entreprises dont le développement d'outillages nouveaux pourrait conduire à envisager la disparition de l'activité primitive.

Ainsi, elle empiéterait et ce dès l'origine, sur les autres professions, nécessairement professions transformatrices, sans être en aucune manière, et sous quelque forme que ce soit, obligée de les consulter.

*

C. — De quelle juridiction sera responsable la Haute Autorité ?

En face de tels pouvoirs conférés à la Haute Autorité le lecteur le moins averti doit penser qu'une juridiction administrative doit pouvoir éviter les abus de pouvoir de tous ordres en matière économique, technique, financière ou administrative. Avant d'examiner le fonctionnement de la Cour Spéciale qui a dû être instituée à cet effet, nous voudrions insister sur un point particulier de droit international.

L'énoncé même des principaux pouvoirs de la Haute Autorité, que nous venons de faire aussi brièvement que possible, montre qu'en fait, dans le domaine des prix, des programmes, des investissements, des crédits, et même dans le domaine douanier, les gouvernements des pays participants délèguent par abandon pur et simple à la Haute Autorité internationale, les pouvoirs qu'ils détiennent en ces matières. Or, les détiennent-ils effectivement ? Si, dans bien des cas, la réponse est dubitative, elle est certainement négative dans le cas de la Belgique, par exemple, et nous estimons personnellement que ce pays ne peut ratifier le plan Monnet, c'est-à-dire le Traité, avant d'avoir procédé à une refonte totale de sa législation.

Revenant à la juridiction dont relèvera la Haute Autorité, il apparaît à l'évidence que celle-ci, de nature internationale, ne peut être justiciable des tribunaux nationaux ; d'où la création d'une Cour Spéciale. La lecture des textes relatifs à cette organisation montre que les rédacteurs se sont inspirés de ceux régissant le Conseil d'Etat français, mais ils les ont, à notre avis, vidés de leur substance juridique de fond. En effet, la Cour n'a pas, en principe, à porter d'appréciations sur l'interprétation que la Haute Autorité aura donnée des circonstances économiques du moment pour appliquer les textes en conséquence. Au surplus, les décisions générales de la Haute Autorité ne peuvent être attaquées par les entreprises que dans des cas limités, et pour obtenir une réparation d'un préjudice causé et établi, il faut démontrer « la faute lourde » de la Haute Autorité : l'avis unanime des juristes administratifs montre que pareille démonstration sera proprement impossible. Ainsi les entreprises productrices ou utilisatrices lésées par l'action de la Haute Autorité se trouveront totalement dépouillées des garanties que leur donne leur droit national contre l'arbitraire des décisions administratives.

Et les gouvernements ? Ceux-ci ont également une possibilité d'appel contre les abus de pouvoirs ou vices de formes dans les pouvoirs de la Haute Autorité. Ce recours est d'ailleurs ouvert aux seuls gouvernements, mais il n'est pas suspensif.

Si l'on rappelle que les gouvernements signataires du traité ne peuvent se retirer que sur consentement unanime des participants, on aperçoit l'inanité de pareilles règles juridictionnelles.

*

Conclusions

Ce volumineux traité en 100 articles, ses annexes et protocoles, la convention relative aux dispositions transitoires, méritent d'être examinés par tout Français soucieux de l'avenir de son pays.

C'est avec tristesse que s'en poursuit la lecture, si l'on est dépouillé de tout sectarisme idéologique ou national, si l'on est de bon sens et de bonne foi. Tristesse de voir compromise l'idée profonde du Président Schuman, base possible d'une œuvre de réconciliation et de création d'une unité économique européenne, au profit d'un texte Monnet, auquel pas un citoyen respectueux des principes fondamentaux de liberté comme des principes constitutionnels ne peut donner son accord.

Établi avec la volonté formelle, mais inavouée donc honteuse, de détruire le principe même de l'organisation professionnelle, ce texte sera repoussé par le Parlement français, qui appellera alors toutes les catégories professionnelles intéressées et leur donnera mission de préparer, en harmonie avec leurs homologues européennes, un nouveau texte reflétant ces principes fondamentaux de liberté et de dignité, qui, depuis 1789, nous apparaissent avoir été la caractéristique des époques heureuses de la pensée française.