Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 13 (1955)

Heft: 3

Artikel: La sidérurgie belge dans le cadre du plan Schuman

Autor: Rest, Pierre van der

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-134544

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La sidérurgie belge dans le cadre du plan Schuman[1]

par M. Pierre van der Rest
Président du Groupement des hauts-fourneaux et aciéries belges et du Comité de la sidérurgie belge

Les problèmes que pose le Plan Schuman aux industries charbonnière et sidérurgique des six pays englobés dans la Communauté sont particulièrement complexes et délicats. La CECA constitue, en effet, une vaste expérience d'un caractère entièrement nouveau, dans laquelle les deux industries en question ont un peu l'impression de jouer le rôle de cobayes.

Pour la clarté de mon exposé, je diviserai celui-ci en trois parties.

Dans la première, je passerai en revue les principaux problèmes que pose à l'industrie sidérurgique le Traité lui-même et les conceptions nouvelles qu'il introduit en ce qui concerne le régime à appliquer aux deux industries de base dans le cadre européen.

Dans la seconde, je voudrais mettre en lumière les éléments essentiels des développements qui ont caractérisé les deux premières années d'application du nouveau régime.

Enfin, dans la troisième, je m'efforcerai — ce qui est évidemment le plus délicat — de dégager les enseignements que l'on peut tirer tant des dispositions du Traité que de ce qui s'est passé dans sa première période d'application du point de vue des étapes futures de l'unification économique de l'Europe, qui reste, à mes yeux, le but principal à atteindre.

I. Examen du Traité

Un premier point doit être avant tout souligné.

En ce qui concerne les principes et les objectifs fondamentaux du Traité, l'opinion des industries sidérurgiques de la Communauté semble, dès le début, avoir été quasi unanimement favorable.

Lorsque, le 9 mai 1950, M. Robert Schuman fit sa déclaration restée fameuse, celle-ci constitua une surprise complète, tant pour les gouvernements que pour les industries des pays intéressés. Mais, la première surprise passée, les réactions furent très rapidement positives, et il ne pouvait guère en être autrement.

Certes, tout le monde se rendait bien compte qu'il s'agissait avant tout d'une initiative de caractère politique visant, par la mise en commun des deux productions industrielles de base, à rendre impossible, dans l'avenir, tout conflit

[1] Conférence faite le 28 janvier 1955 à la Société d'études économiques et sociales de Lausanne.

armé entre la France et l'Allemagne. Cette idée ne pouvait qu'être sympathique, non seulement aux populations française et allemande, mais aussi aux autres pays de l'Europe occidentale et, en particulier, à notre pays dont la situation géographique l'a, dans le passé, rendu malheureusement trop souvent victime des conflits survenant entre ses puissants voisins.

Sur le plan économique, l'idée de voir se créer à l'intérieur des six pays un vaste marché unique, dans lequel le charbon, l'acier, le minerai et la ferraille circuleraient sans aucune entrave ni discrimination d'aucune sorte, était encore plus séduisante. Tout le monde, dans les pays de l'Europe occidentale, se rendait compte, plus ou moins consciemment, de la nécessité de faire sauter les cloisonnements et les barrières qui les séparaient dans le passé et qui limitaient étroitement leurs possibilités d'expansion économique. Il s'avérait de plus en plus que l'intégration de leurs économies constituait pour ces pays le seul moyen d'assurer un développement rationnel et non plus anarchique de leurs activités et de réaliser l'accroissement de productivité indispensable tant pour améliorer le niveau de vie de leurs populations que pour les mettre en mesure, sur le plan mondial, de faire face aux blocs de plus en plus vastes et puissants qu'ils rencontrent.

Telle était la force d'attraction de ces idées fondamentales que même la suggestion de l'établissement d'une autorité supranationale et d'institutions communes destinées, dans l'esprit des promoteurs du Plan, à constituer les premières assises concrètes d'une fédération européenne ne suscita pas d'opposition formelle.

Six pays donnèrent immédiatement leur accord pour participer aux négociations qui ont abouti à l'élaboration du Traité.

Il est regrettable que la Grande-Bretagne, par suite de certaines circonstances qui lui sont propres, n'ait pu, dès le début, envisager de s'associer à l'expérience nouvelle. Cela aurait créé un bloc plus cohérent des industries sidérurgiques et minières de l'Europe occidentale ; cela aurait peut-être donné une autre tournure aux négociations et fait adopter des formules différentes ; enfin, cela aurait évité des accords particuliers tels que celui qui vient d'être signé par les pays membres de la Communauté et la Grande-Bretagne et qui ne constitue qu'une solution boiteuse : car, ou bien cet accord sera effectif dans ses effets, et alors on risque de se trouver devant des partenaires anglais qui bénéficieraient des avantages du Traité sans pour cela en subir éventuellement les obligations et les charges, ou bien cet accord ne constituera qu'un simple instrument diplomatique sans effet pratique pour les industries en cause et le résultat souhaité ne sera pas obtenu.

Les appréhensions vinrent avec la phase des négociations effectives. Très rapidement, il apparut que celles-ci se développaient suivant une méthode qui n'était pas du tout celle que s'étaient imaginée, dans tous les pays participant aux négociations, les industriels des deux secteurs intéressés. Ceux-ci avaient pensé que, puisqu'il s'agissait avant tout de mettre sur pied un marché commun du charbon et de l'acier, leurs représentants seraient associés à ceux des gouvernements pour mettre au point un régime tenant compte certes des exigences nouvelles de la situation mais aussi des expériences et des enseignements du passé.

Nous dûmes bien nous rendre compte que tel n'était malheureusement pas l'état d'esprit de certains des principaux promoteurs du Plan. Les représentants de l'industrie privée furent, après quelques semaines, écartés des négociations officielles et si, dans certains pays comme la Belgique, leurs avis continuèrent à être sollicités à titre d'experts, ils ne purent plus les exprimer que dans la coulisse et sans pouvoir participer effectivement aux négociations proprement dites.

Il en résulte que le Traité, tel qu'il a été adopté finalement par les six gouvernements puis ratifié par les parlements, est avant tout l'œuvre de théoriciens et de fonctionnaires. Du point de vue de la logique pure, c'est une magnifique construction, mais, du point de vue pratique, elle est bien lourde, bien compliquée et parfois même peu conforme aux nécessités réelles des activités économiques en cause.

Si je souligne cela, ce n'est pas par esprit de dénigrement, mais parce que, après deux ans d'application du Traité, je suis encore plus convaincu qu'avant des inconvénients et des dangers d'une telle méthode.

Certes, il n'est pas question d'en revenir purement et simplement au régime des cartels d'avant-guerre ; la plupart des intéressés s'en rendent bien compte aujourd'hui. Mais ils pensent que la meilleure façon d'élaborer le régime approprié pour des activités économiques, qu'il s'agisse de charbon, d'acier ou d'autres secteurs, est de l'étudier avec les représentants qualifiés des activités économiques en cause, qui sont après tout les premiers intéressés. Ce n'est pas contre les industriels ou sans les industriels que l'on pourra réaliser dans des conditions satisfaisantes l'unification économique de l'Europe.

Si nous examinons de plus près les différentes dispositions du Traité et de la Convention annexe relative aux dispositions transitoires, celles-ci peuvent, indépendamment des quelques articles initiaux précisant la mission et les objectifs fondamentaux de la Communauté, être rangées dans trois grandes catégories :

A. Il y a, tout d'abord, les dispositions relatives à la structure institutionnelle de la Communauté : Haute Autorité — Cour de Justice — Assemblée commune — Conseil spécial de ministres — Comité consultatif. Elles sont suffisamment connues pour que je ne doive m'y attarder encore aujourd'hui.

Je tiens cependant à souligner que ces institutions s'inspirent *mutatis mutandis* des institutions politiques existant dans les pays démocratiques. En effet, la Haute Autorité peut être considérée comme le pouvoir exécutif de la Communauté ; la Cour de Justice en est évidemment le pouvoir judiciaire. Quant à l'Assemblée commune, il est à remarquer qu'elle n'a aucun pouvoir législatif ; quoique ses membres soient une émanation des parlements nationaux, son rôle se limite actuellement à un contrôle très général de l'activité de la Haute Autorité.

Le Conseil spécial de ministres est une institution *sui generis*, destinée à servir de liaison entre l'autorité supranationale et les gouvernements de chacun des pays, liaison indispensable du fait que deux secteurs seulement de l'activité économique sont englobés dans la nouvelle Communauté et qu'en conséquence les gouvernements nationaux conservent, pour le reste, leur pleine et entière souveraineté.

Enfin, le Comité consultatif, composé des représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs des six pays, est le seul organe dans lequel les intéressés directs de la Communauté aient l'occasion de faire entendre leur voix.

Il est permis de penser que cette armature est bien lourde et disons même disproportionnée avec les nécessités de la création et du fonctionnement d'un marché commun du charbon et de l'acier. C'est incontestablement la conception politique de la Communauté qui en est la cause et l'on a voulu, dès le début, créer des institutions susceptibles de devenir graduellement celles d'une fédération européenne complète.

Aujourd'hui, il n'apparaît pas certain que cette conception se réalise, tout au moins dans la forme prévue antérieurement. En tout cas, comme j'aurai l'occasion de le démontrer ultérieurement, l'importance de cette structure n'est pas étrangère à la lourdeur de l'appareil administratif et à un certain fonctionnarisme que l'on constate dans certains services chargés de l'application du Traité.

B. Viennent ensuite les dispositions donnant à la Haute Autorité les pouvoirs nécessaires pour assurer la réalisation effective du marché commun, c'est-à-dire la suppression de toutes les barrières et entraves qui, tant sur le plan gouvernemental que sur le plan privé, faisaient obstacle à la libre circulation des produits.

En effet, l'existence du marché commun n'implique pas seulement la suppression des restrictions quantitatives et des droits de douane entre les pays englobés dans l'aire unifiée, mais la création, à l'intérieur de celle-ci, de conditions semblables en principe à celles d'un marché intérieur national. Il fallait donc que le Traité veillât à la disparition des mesures artificielles ou discriminatoires de nature à fausser les conditions de la concurrence et des échanges de produits, par exemple dans le domaine des transports, des subventions ou aides accordées par les gouvernements, etc.

Ces dispositions constituent le corollaire logique et indispensable de la notion même du marché commun.

Dans la même catégorie peuvent être rangées les dispositions relatives à la compétence des gouvernements des Etats membres, d'une part, et de la Haute Autorité, d'autre part, en matière de politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. C'est là, je le sais, une des matières qui, lors de l'élaboration du Traité, a causé le plus d'inquiétude dans certains pays étrangers, en particulier le vôtre. Je pense que l'expérience des deux premières années de fonctionnement de la Communauté a pu, sur ce point tout au moins, apaiser les inquiétudes et montrer que la Communauté n'avait nullement pour but de créer un système préférentiel et une aire de protectionnisme à l'intérieur des Etats membres.

Il est à noter, ce qu'on oublie trop souvent, que le Traité, d'une façon générale, maintient aux gouvernements des pays membres la souveraineté complète en ce qui concerne la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. Le chapitre 10 du Traité est consacré entièrement à cet objet et ce ne serait qu'en période tout à fait exceptionnelle — crise ou pénurie — que la Haute

Autorité aurait certains pouvoirs quant à la fixation des prix sur les marchés extérieurs.

J'ajouterai que le Traité ne règle pas un élément fondamental cependant pour le fonctionnement d'une union économique, même limitée à certains produits: celui de la convertibilité des monnaies. Sans doute était-il impossible de résoudre ce problème uniquement en fonction du charbon et de l'acier, mais il faut reconnaître qu'il y a là une lacune importante dans le mécanisme mis sur pied. Il suffit, pour s'en rendre compte, de penser au déséquilibre qu'entraînerait sur le marché commun la dévaluation de la monnaie d'un des pays participants.

C. Il y a, enfin, les dispositions relatives aux règles de fonctionnement du marché commun et aux pouvoirs de la Haute Autorité en ce domaine. Ce sont celles qui appellent de notre part le plus de critiques.

a) Le régime prévu par le Traité pour le chabon et l'acier est en principe celui de la libre concurrence. Des interventions dans ce libre fonctionnement du marché ne sont prévues qu'à titre exceptionnel. Elles doivent, de préférence, se réaliser en recourant à des méthodes indirectes qui relèvent de la politique économique générale. Ce n'est qu'en dernière analyse que des interventions plus directes dans la production et les prix sont prévues et, dans ce cas, l'initiative et les décisions au sujet de ces interventions appartiennent exclusivement à la Haute Autorité.

1. On peut se demander, d'abord, si la conception suivant laquelle le régime normal pour les industries du charbon et de l'acier est celui de la concurrence intégrale est bien fondée[1].

2. En second lieu, il est curieux de constater que, lorsque des interventions sont nécessaires, le Traité prescrit de recourir en premier lieu aux interventions indirectes.

Ceci est incontestablement juste du point de vue de la théorie économique mais est, en l'espèce, fort difficilement réalisable du fait que ces moyens d'action indirecte continuent à relever de la souveraineté de chacun des Etats. La Haute Autorité se trouve ainsi singulièrement désarmée à cet égard.

3. Quant aux interventions directes, le droit d'initiative et de décision en ces matières est, comme je l'ai dit, réservé à la seule Haute Autorité.

---

[1] Je tiens, à ce sujet, à rendre hommage tout particulièrement au travail considérable et approfondi que vient de publier dans votre pays M. Henri Rieben *(Des ententes de maîtres de forges au Plan Schumann.* Université de Lausanne, 1954). Pour la première fois, on trouve dans cet ouvrage une analyse économique systématique des conditions de fonctionnement du marché des produits sidérurgiques, qui amène l'auteur à conclure que le régime de la concurrence libre n'est pas le plus approprié aux caractéristiques et à la structure des industries sidérurgiques modernes. Il trouve une confirmation de cette thèse dans l'étude qu'il fait de l'évolution historique, laquelle met en lumière le fait que, depuis la fin de la grande période d'expansion économique du XIXe siècle, tous les efforts dans le domaine de la sidérurgie européenne ont tendu à une certaine organisation et à la régularisation du marché pour éviter les conséquences catastrophiques d'une concurrence devenant presque inévitablement destructrice et anarchique.

Etant donné la gravité des décisions qu'elle peut prendre en ce domaine, il a fallu entourer l'exercice de ses pouvoirs d'un minimum de garanties, consistant notamment dans la consultation de diverses instances, en particulier le Conseil de ministres et le Comité consultatif. Cela alourdit considérablement la procédure et risque d'avoir pour conséquence que lorsque des interventions sont réellement nécessaires elles arrivent trop tard.

Ces dispositions, accordant à la Haute Autorité des pouvoirs étendus en matière de fixation de prix maxima et minima et de quota de production, se doublent, comme on le sait, de dispositions extrêmement limitatives en matière d'ententes. En principe, l'article 65 interdit purement et simplement les ententes qui tendraient, sur le marché commun, à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence, et notamment à fixer ou déterminer les prix, restreindre ou contrôler la production, répartir les marchés, produits, clients ou sources d'approvisionnement. Elles ne peuvent être autorisées que dans certains cas bien spécifiés : il doit s'agir d'accords de spécialisation ou d'achat ou de vente en commun, qui ne peuvent en aucun cas donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix ou de contrôler la production d'une partie substantielle des produits englobés dans le marché commun. Ceci exclut, en principe, la possibilité d'une organisation d'ensemble, même temporaire, du marché commun des produits sidérurgiques, à l'initiative des producteurs.

Il est particulièrement regrettable que dans ces matières les auteurs du Traité n'aient pas cru devoir suivre les suggestions qui leur avaient été faites au début des négociations par ceux des représentants du secteur privé qui y participaient à ce moment.

Sans en revenir en aucune façon au régime de cartels non contrôlés existant avant la guerre, ces propositions préconisaient l'instauration d'un régime plus souple et plus efficace, laissant aux entreprises et à leurs associations la possibilité et la responsabilité des initiatives, tout en donnant à la Haute Autorité des pouvoirs effectifs de surveillance et de contrôle, ainsi que la faculté d'agir elle-même en cas de carence de la part des intéressés.

Il est incontesté aujourd'hui que les dispositions qui ont finalement été adoptées sont directement inspirées des conceptions qui prévalent aux Etats-Unis dans le domaine de la législation antitrust. C'est perdre complètement de vue la différence fondamentale qui existe entre la structure de l'industrie sidérurgique aux Etats-Unis et celle de l'industrie sidérurgique européenne.

Sur le vaste marché des Etats-Unis, on se trouve devant une entreprise qui à elle seule représente un tiers de la capacité de production et qui avec deux autres représentent ensemble près de 60 % de cette capacité. De plus, l'industrie sidérurgique américaine n'exporte qu'une partie infime de sa production, tandis que celles de la Communauté doivent bon an mal an exporter de 20 à 25 % de leur production totale. Pour certaines d'entre elles, ce pourcentage monte à 50 ou même 60 %.

Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'une discipline raisonnable du marché s'établisse plus ou moins spontanément dans le cadre d'un régime de « price leadership », dont on a pu encore apprécier les effets remarquables au cours de l'année dernière. Alors que, par rapport à la période qui a suivi la guerre

de Corée, la production sidérurgique aux Etats-Unis a diminué en 1954 de près de 35 %, les prix des produits sidérurgiques sont restés pratiquement inchangés. C'est là, je le répète, un résultat réellement remarquable. Certains s'en offusquent je crois. Il faut au contraire le citer en exemple : mais ce ne sera possible en Europe que lorsque la structure actuelle de l'industrie sidérurgique européenne, morcelée en un nombre considérable d'entreprises qui, à l'échelle américaine, sont toutes petites ou moyennes, se sera transformée. C'est là une évolution qui se réalisera peut-être avec le temps, mais que l'on ne peut escompter dans l'immédiat. En attendant, il faut bien adapter l'organisation du marché à la structure de l'industrie.

Compte tenu de ceci, je ne vois pas d'autre formule possible que celle d'ententes, tout au moins temporaires, permettant d'éviter les conséquences, défavorables à la fois pour les producteurs et les utilisateurs, de fluctuations trop considérables des prix des produits sidérurgiques.

Etablies avec l'autorisation et fonctionnant sous le contrôle de l'autorité commune, ces ententes permettraient de réaliser la discipline souhaitable sans tomber dans les écueils et les inconvénients qu'elles peuvent théoriquement engendrer. Une condition devrait entre autres être imposée : c'est que les clauses de ces ententes ne puissent comporter la réservation des marchés nationaux aux producteurs indigènes. Ceci serait évidemment la négation même du marché commun.

Une telle formule n'a rien d'impossible. Des ententes nationales ont fonctionné avant la guerre, comportant la fixation de quota de production sans répartition territoriale entre les producteurs intéressés.

Aux interdictions formelles édictées par le Traité de la CECA, j'opposerais volontiers le régime prévu par la Charte de La Havane telle qu'elle a été paraphée par les pays membres. Elle dispose qu'en principe toute entente doit être autorisée. Ce n'est que si, à l'usage, les conséquences de ces ententes peuvent être considérées comme dommageables pour l'économie d'un pays que les gouvernements ont une possibilité d'intervention.

b) Une autre disposition fondamentale du Traité dans le domaine économique est celle relative au régime des prix en période normale.

La règle de base en cette matière est le principe de non-discrimination. Ce principe est inattaquable en droit et en équité, mais son application dans la pratique courante des transactions se révèle bien difficile. Il est à noter qu'il a surtout été repris dans le Traité pour éviter que dans le marché commun des discriminations puissent être pratiquées en fonction de la nationalité des acheteurs. Cette disposition est évidemment tout à fait logique. Le principe est cependant formulé de façon tout à fait générale et interdit à tout vendeur d'appliquer des conditions inégales à des transactions comparables. C'est cette notion de comparabilité des transactions qui est particulièrement délicate.

Sans aller, comme le font certains, jusqu'à prétendre que le commerce et la concurrence sont essentiellement basés sur la discrimination, il faut bien reconnaître que, pour un même vendeur, il peut exister entre les transactions des différences d'ordres très divers, qui justifieraient l'application d'un régime différent. La difficulté est alors de déterminer les critères qui permettront

d'apprécier s'il s'agit ou non d'affaires comparables. Le moyen prescrit par le Traité est la publicité des barèmes des entreprises. En principe, ces barèmes doivent comporter des prix-départ.

Pour le charbon, le système ne semble pas avoir présenté de difficultés spéciales. Il correspondait, dans l'ensemble, aux pratiques commerciales et à la structure du marché du charbon, très différente de celle du marché des produits sidérurgiques.

Pour l'acier, il a été admis que les prix cotés puissent être des prix-parité, c'est-à-dire établis sur la base d'un centre voisin des lieux de production.

Dans ce domaine, l'application pure et simple de la règle des prix-départ ou parité équivalente aurait abouti en fait à limiter la possibilité de pénétration des diverses usines sidérurgiques à une zone strictement déterminée en fonction de la proximité d'autres centres de production, à moins de différences considérables dans les prix de revient, ce qui, à la longue, n'est guère concevable dans un marché commun et pour des industries de développement à peu près équivalent. C'eût été l'étouffement de certaines industries sidérurgiques, comme celles du Luxembourg ou de la Belgique, qui se trouvent placées vers les limites extérieures du marché commun et sont entourées par une ceinture comprenant les centres producteurs les plus importants de la Communauté : Nord et Est français, Sarre et Ruhr.

C'est pour tenir compte des objections justifiées de ces industries qu'a été admis, dans le domaine de l'acier, le système de l'alignement. Il permet à une entreprise de coter un prix différent de celui qui résulterait de l'application de son barème majoré des frais de transport jusqu'au lieu de destination envisagé, dans la mesure où il s'agit de s'aligner sur une offre réelle ou même virtuelle pratiquée sur la base du barème d'un autre producteur de la Communauté. Il s'agit en fait d'une forme de ce que, aux États-Unis, on appelle la « freight absorption ».

Même avec cet aménagement, le système du Traité reste extrêmement théorique et, en analysant ce qui s'est passé depuis l'ouverture du marché commun sur le marché de l'acier, j'aurai l'occasion, tout à l'heure, de mettre en lumière les graves difficultés auxquelles il a déjà donné lieu et qui ne sont malheureusement pas encore réglées.

c) Avant de quitter le terrain des dispositions du Traité, je voudrais encore souligner celles qui ont trait aux investissements.

Elles comportent, en premier lieu, pour la Haute Autorité, la faculté d'aider à la réalisation des programmes d'investissements en octroyant des prêts aux entreprises ou en donnant sa garantie aux emprunts qu'elles contractent. Par ailleurs, elles donnent à la Haute Autorité certains pouvoirs en vue de favoriser le développement coordonné des investissements.

A cette fin, il est prévu que la Haute Autorité peut obtenir communication préalable des programmes d'investissements individuels des entreprises et qu'elle peut émettre à leur sujet un avis motivé. Cet avis n'est toutefois obligatoire que dans le cas où la réalisation de l'investissement ou l'exploitation des installations qu'il comporte exigent des subventions, aides, protections ou discriminations contraires au Traité.

Jusqu'à présent, la Haute Autorité n'a pas fait usage de ces dispositions. C'est là une attitude qui a fait l'objet d'appréciations diverses, même dans les milieux industriels. Certains sont d'avis que c'est dans ce domaine que l'action de la Haute Autorité aurait pu être la plus utile. D'autres, et je suis de ceux-là, estiment que cette intervention dans le domaine des investissements n'a rien à voir directement avec la réalisation du marché commun et qu'il serait sage pour la Haute Autorité de s'abstenir de s'engager dans une voie qui risque de conduire à un dirigisme particulièrement dangereux. En effet, même si la Haute Autorité ne peut que donner des avis, il est bien évident qu'un avis défavorable de sa part rendrait, dans la plupart des cas, fort difficile aux entreprises la réalisation de leurs programmes d'investissements. En fait, le plus souvent l'avis équivaudra donc à une véritable décision.

Par contre, on sait que la Haute Autorité s'est déjà engagée dans la voie de l'aide financière aux investissements en contractant un emprunt de cent millions de dollars aux Etats-Unis, dont elle utilise actuellement le produit, d'une part, pour la construction d'habitations ouvrières et, d'autre part, pour des investissements dans l'industrie charbonnière et celle de la production du minerai de fer. L'industrie sidérurgique a été exclue de la répartition du produit de ce premier emprunt.

Cette politique d'aide financière aux investissements comporte, elle aussi, de sérieux dangers de dirigisme. Il n'est d'ailleurs pas encore certain que, malgré les taux d'intérêt relativement bas, les conditions des prêts de la Haute Autorité soient au total vraiment attrayantes pour les entreprises, ceci notamment du fait des garanties multiples et onéreuses qui sont exigées.

II. Analyse de l'évolution du marché commun depuis l'ouverture de celui-ci

Les considérations qui précèdent sortent déjà de l'analyse des dispositions du Traité et relèvent de la seconde partie de mon exposé où, comme je vous l'ai dit, je souhaite analyser les principaux développements qui se sont produits depuis l'ouverture du marché commun.

La première question que l'on doit évidemment se poser à cet égard est la suivante : le marché commun est-il effectivement réalisé ? C'est une affirmation que l'on trouve exprimée de façon très catégorique dans les rapports de la Haute Autorité. Le marché commun, a-t-elle déclaré à de nombreuses reprises, est une réalité.

C'est cependant aller un peu vite en besogne.

En ce qui concerne, tout d'abord, les conditions générales de fonctionnement du marché commun, c'est-à-dire la suppression des subventions, des discriminations, des mesures artificielles prises par les nombreux gouvernements, on ne peut pas perdre de vue que les accords créant la CECA ont prévu une période transitoire de cinq ans pour supprimer progressivement les entraves fort nombreuses qui existaient au moment de l'entrée en vigueur du Traité. Ce n'est donc qu'à la fin de cette période de transition que l'on pourra réellement considérer si le marché commun est devenu une réalité complète.

Que l'on ne se méprenne pas. Je ne songe nullement à mettre en doute la nécessité où l'on s'est trouvé de prévoir une période de transition. En cherchant

à réaliser une intégration économique, même limitée à deux secteurs de base, on devait se heurter à des difficultés considérables du fait que le développement des économies nationales, surtout depuis 25 ou 30 ans, s'était de plus en plus orienté vers des cloisonnements et des restrictions de toute nature. Il était donc sage de prévoir que le passage des économies nationales cloisonnées au marché commun intégral ne pouvait être que progressif.

Le cas de l'industrie charbonnière belge est un exemple typique des difficultés que l'on rencontrait pour réaliser le marché commun. Le mérite de la CECA est d'avoir posé ce problème avec netteté et d'avoir fixé une échéance à sa solution. Bien plus, elle a apporté une aide positive à cette solution et il faut signaler ici comme une remarquable réalisation européenne la participation prise par les charbonnages allemands et néerlandais au redressement de leurs concurrents belges, dans le cadre du mécanisme de péréquation institué par la convention transitoire. Les sommes qui ont été ainsi transférées par le prélèvement de péréquation se sont élevées à quinze millions de dollars pendant la première année de fonctionnement de la Communauté.

Reconnaissons d'ailleurs que la Haute Autorité s'emploie à faire respecter les dispositions convenues et que, comme je l'ai déjà dit, c'est là son rôle essentiel. On doit espérer que son action ne se relâchera pas. Au fur et à mesure que le temps s'écoule, la difficulté de revenir sur les situations dont on a admis le maintien temporaire se révèle de plus en plus grande, surtout lorsque dans d'autres domaines les progrès de l'unification économique ou politique de l'Europe se heurtent à des difficultés comme cela a été le cas dans les derniers temps.

On fait souvent état, pour apprécier la réalité du marché commun, du développement des échanges de charbon et d'acier entre les pays membres de la Communauté. En ce qui concerne le charbon, par exemple, la moyenne mensuelle du commerce entre les pays de la Communauté est passée de deux millions trente-cinq mille tonnes en 1952 à deux millions six cent quarante-sept mille tonnes au troisième trimestre de 1954. Cet accroissement est vraisemblabement dû en partie au relèvement de conjoncture qui s'est produit pendant la seconde moitié de 1954 et il n'est donc pas entièrement attribuable à la création du marché commun. Il paraît plus exact de comparer au chiffre de 1952 celui du second trimestre de 1954, c'est-à-dire deux millions trois cent quatre-vingt-huit mille tonnes. Le progrès est d'environ 17 %, ce qui n'est pas encore énorme.

Sur le marché de l'acier, les effets de l'ouverture du marché commun peuvent être calculés d'une manière plus précise en les isolant des variations économiques générales. On les mesure par le taux d'interpénétration des marchés, qui est le rapport entre les commandes reçues par les usines sidérurgiques provenant de pays étrangers, membres de la Communauté, d'une part, et le total des commandes en provenance de la Communauté, c'est-à-dire le premier chiffre plus les commandes nationales, d'autre part. Faute de statistiques adéquates, l'évolution de ce taux ne peut être suivie que depuis septembre 1953. De ce dernier mois à octobre 1954, il est passé de 14 à 16,5 %. L'amélioration, on le voit, est très limitée.

Il est juste de se dire que l'on ne devait guère s'attendre à des développements sensationnels. Dans la plupart des pays de la Communauté existent des

sidérurgies puissantes dont les marchés nationaux ne peuvent être modifiés sensiblement après la création du marché commun. Dans les dernières années, on a constaté dans ces sidérurgies une augmentation sensible de la capacité de production. Enfin, le maintien de l'esprit national et, tout au moins dans les premiers temps, de nombreuses formalités et entraves administratives plus ou moins indirectes sont des faits que l'on ne peut ignorer.

Si nous examinons maintenant plus en détail la situation du marché de chacun des produits principaux englobés dans la Communauté, c'est-à-dire le charbon, le minerai, la ferraille et enfin les produits sidérurgiques, les constatations suivantes me paraissent devoir être dégagées.

a) *Le charbon*

Bien que mon exposé soit consacré essentiellement aux problèmes que la CECA pose à l'industrie sidérurgique, il me paraît utile de dire quelques mots de la situation dans le domaine du charbon.

En effet, d'une part, le charbon constitue un élément essentiel du coût de production de la sidérurgie et, d'autre part, le sort de l'industrie charbonnière est nécessairement lié à celui de l'industrie sidérurgique puisqu'elles ont été englobées ensemble dans le marché commun.

A l'ouverture de celui-ci, la Haute Autorité s'est trouvée, en ce qui concerne le charbon, devant des difficultés particulières du fait de l'arsenal de mesures artificielles d'intervention prises par les gouvernements de la plupart des pays de la Communauté. Dès lors, il apparaissait impossible d'établir immédiatement un régime de prix libres et c'est ce qui a amené la Haute Autorité à décider, pour la première année, le maintien d'un régime de prix maxima différentiels par bassin. Le fait que l'on pouvait considérer qu'il existait, au moment de l'ouverture du marché commun, certains risques de pénurie n'a pas été non plus étranger à la décision de la Haute Autorité. Ce régime a été appliqué jusqu'au 31 mars 1954.

Au début de la seconde année, la situation se présentait très différemment. La diminution générale d'activité qui s'était produite en 1953 dans la Communauté ne permettait plus de considérer qu'on se trouvait devant un risque de pénurie. En conséquence, personne ne pouvait plus affirmer raisonnablement que le maintien de prix maxima qui, dans l'esprit du Traité, ne doivent constituer qu'une mesure exceptionnelle pour éviter des hausses excessives en période de conjoncture très élevée était encore justifié par la situation du marché. La crainte existait cependant, dans certains milieux, que la libération des prix du charbon se traduise en fait dans les pays producteurs les plus importants, et plus particulièrement en Allemagne, par le maintien pur et simple des prix antérieurs, ceci du fait du rôle joué par les organisations de vente. Comme, d'autre part, les consommateurs de charbon allemand de certains des pays de la Communauté, et en particulier les sidérurgistes français, estimaient indispensable une baisse des prix des charbons à coke et des cokes allemands, la Haute Autorité en est arrivée, au 1er avril 1954, à la décision assez

bizarre de supprimer les prix maxima, sauf pour le bassin de la Ruhr et celui du Nord et du Pas-de-Calais.

Les prix maxima établis à cette date pour le bassin de la Ruhr comportaient une diminution de l'ordre de DM 2.— à la tonne en moyenne par rapport aux prix en vigueur antérieurement [1].

Cette décision, plus difficile encore à justifier en fonction du Traité que celle adoptée pendant la première année, a été vivement critiquée et a même fait l'objet de recours devant la Cour de Justice.

Il est incontestable que les solutions adoptées, aussi bien en 1953 qu'en 1954, ne sont pas conformes à la notion du marché commun concurrentiel tel que le prévoit le Traité, et ce d'autant plus que dans la plupart des bassins il existe des organisations de vente qui tiennent pratiquement le marché en main. Ceci n'implique pas, dans mon esprit, une critique à l'égard de ces organisations. Je crois que dans le domaine du charbon, comme d'ailleurs dans celui de l'acier, l'instauration d'un régime de concurrence intégrale et absolue risquerait d'aboutir à l'anarchie et au chaos. Peut-être les utilisateurs bénéficieraient-ils ainsi temporairement de baisses de prix, qui seraient le plus souvent sans rapport avec les coûts de production, mais à longue échéance, ni les producteurs, ni les travailleurs, ni les utilisateurs ne retireraient un avantage d'une situation dans laquelle les mines ou les usines productrices se trouveraient épuisées par une lutte stérile, dépourvues de leurs moyens d'action et même, dans certains cas, obligées de cesser leur activité.

La question reste donc ouverte et je me bornerai, pour l'instant, à souligner que le régime admis jusqu'à présent par la Haute Autorité dans le domaine du charbon n'est en tout cas pas celui prévu par le Traité en période normale.

Je dois ajouter qu'en ce qui concerne le charbon belge, des prix maxima ont également été maintenus. Du fait du régime spécial prévu pour l'industrie charbonnière belge pendant la période de transition, et en particulier à raison du jeu d'un mécanisme de péréquation financé moitié par la Communauté et moitié par le gouvernement belge en vue de diminuer dès le début de la période de transition les prix des charbons belges pour les utilisateurs de ces charbons, un régime de prix maxima, qui constituent d'ailleurs en fait des prix effectifs, devra nécessairement être maintenu pour ces charbons jusqu'à la fin de la période de transition.

C'est là, je le répète, un cas spécial qui n'affecte pas le reste de la Communauté.

b) *Le minerai de fer*

Dans le domaine du minerai de fer, l'ouverture du marché commun était loin de poser des problèmes aussi complexes que dans celui du charbon.

La structure de la Communauté, du point de vue minerai de fer, est très différente. Elle est, en effet, importatrice en tout temps d'une partie impor-

[1] Au 1er avril 1955, les prix maxima ont été maintenus uniquement pour le bassin de la Ruhr au même niveau qu'en 1954.

tante des approvisionnements nécessaires à l'industrie sidérurgique de la Communauté. Environ 30 % de ceux-ci doivent être achetés dans des pays tiers. De plus, le minerai de fer est une matière première qui, par sa nature même, est très peu concurrentielle. Elle n'a qu'un seul débouché : la sidérurgie. Les gisements, souvent éloignés géographiquement les uns des autres, ont des conditions de production très différentes ; les caractéristiques des minerais extraits le sont également et l'utilisation par les industries sidérurgiques de telle ou telle source d'approvisionnement en minerai est la résultante de conditions naturelles, d'une part, et d'habitudes traditionnelles, d'autre part, que l'ouverture du marché commun ne pouvait modifier fondamentalement. Dès lors, l'ouverture des frontières dans le domaine du minerai ne devait guère poser de problèmes.

Il en existait cependant un entre la France et la Belgique, important certes pour la sidérurgie belge, mais mineur si on le considère dans le cadre général du marché commun. Vous n'ignorez pas que l'industrie sidérurgique belge, dépourvue depuis de longues années de tout minerai de fer national, s'approvisionne traditionnellement, dans une mesure importante, en minerai français du bassin lorrain. Bon nombre d'usines détiennent d'importantes participations, d'autres ont conclu avec les Français des contrats d'approvisionnement à long terme. Dans les années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, le gouvernement français avait cependant été amené à imposer, malgré les protestations répétées de notre pays, des restrictions de plus en plus sévères à l'exportation des minerais lorrains vers la Belgique. L'ouverture du marché commun devait donner automatiquement aux usines belges la possibilité d'exercer intégralement les droits qu'elles détiennent en vertu de leurs participations ou de leurs contrats à long terme. Etant donné la situation de la production française de minerai, qui ne s'améliorait que progressivement, ceci aurait risqué de créer des difficultés pendant les premiers mois. Un accord bénévole, intervenu entre les vendeurs français et les acheteurs belges, a permis de résoudre cette difficulté temporaire et dès le 1er juin 1953 la libre circulation effective du minerai était réalisée.

En ce qui concerne les prix, la Haute Autorité n'a pas estimé nécessaire — et ceci d'ailleurs avec l'accord des consommateurs et des producteurs — de fixer des prix maxima comme elle l'a fait en matière de charbon. Les prix ont donc été établis librement par les producteurs, qui se trouvaient dans une situation analogue à celle des sidérurgistes.

Bref, de ce rapide examen, on peut conclure qu'en ce qui concerne le minerai il peut se poser des problèmes d'approvisionnement à long terme dans l'hypothèse d'un développement de la production sidérurgique de la Communauté. Ces problèmes retiennent d'ailleurs dès à présent l'attention de la Haute Autorité, mais la réalisation du marché commun s'est effectuée sans difficultés sérieuses ; les problèmes qui se posent encore pour l'instant sont ceux qui existent normalement dans les relations entre vendeurs et acheteurs sur tout marché.

c) *La ferraille*

La ferraille est une matière première capitale pour l'industrie sidérurgique, surtout pour les usines qui utilisent le procédé Martin. Les développements provoqués par l'instauration du marché commun dans le domaine de la ferraille sont particulièrement intéressants du point de vue de l'application des dispositions du Traité dont j'ai parlé tout à l'heure, et c'est pourquoi je m'y arrêterai un peu plus longuement.

Le prix de la ferraille est commandé par d'autres éléments que ceux du charbon ou du minerai de fer puisqu'il ne s'agit pas d'une marchandise extraite ou fabriquée mais d'une matière de récupération, qui constitue un élément extrêmement important dans le prix de revient de l'industrie sidérurgique. Or, s'il est sans doute exagéré de dire, comme le prétendent certains, que la ferraille n'a pas de prix de revient puisqu'il s'agit d'une matière de récupération, il est exact que cette caractéristique rend cette matière plus spéculative et, par conséquent, plus sujette à de fortes variations que d'autres.

A part la Belgique, qui a suivi dans l'ensemble une politique économique libérale depuis la libération, la plupart des autres pays de la Communauté : la France, l'Allemagne, l'Italie comme les Pays-Bas avaient instauré sur leur marché de la ferraille des systèmes de réglementation et d'organisation extrêmement rigides, qui constituaient, dans une large mesure, le contrepied du marché commun.

Au surplus, on se trouvait devant un problème particulier du fait qu'un des pays de la Communauté, l'Italie, gros consommateur de ferraille, dispose de ressources tout à fait insuffisantes sur son territoire national et est obligé d'importer des quantités de ferraille considérables en provenance d'autres pays. Pour le reste de la Communauté, il y avait en moyenne plus ou moins équilibre entre les ressources et les besoins.

Or, sur le marché mondial de la ferraille, les prix de celle-ci étaient au début de 1953 beaucoup plus élevés que ceux de la Communauté, ce qui a donné naissance, dans certains pays, à la crainte de voir, lors de l'ouverture du marché commun, se développer une pénurie de ferraille et les prix atteindre, en conséquence, des niveaux excessifs. Ce renchérissement de la ferraille aurait eu évidemment une répercussion défavorable sur les conditions d'approvisionnement de l'industrie sidérurgique. Certains groupes sidérurgiques, en particulier les Italiens, les Allemands et les Français, estimaient que dans ces conditions il était indispensable de mettre sur pied une organisation supranationale qui puisse régulariser le prix de la ferraille sur le marché par un mécanisme d'importation en commun et un système de péréquation de ces importations en provenance des pays tiers. Ce système s'est heurté, à l'époque, à beaucoup d'opposition de la part des Belges. Nous estimions, et je crois que les événements nous ont donné raison, que dans les conditions où s'ouvrait le marché commun, la crainte d'une pénurie réelle de ferraille était sans fondement et que, si l'on se contentait d'ouvrir les frontières sans aucune organisation, il y aurait peut-être pendant quelques semaines certains remous dans les prix mais que la situation se normaliserait rapidement et le marché redeviendrait stable.

C'est en fait ce qui s'est passé jusqu'au printemps de 1954.

L'organisation réclamée par la majorité des pays de la Communauté fut créée ; elle intervint dans les premiers mois du marché commun pour faire importer, dans le cadre d'un régime de péréquation, des quantités importantes de ferraille, mais le marché se stabilisa très peu de temps après, tout simplement parce que la conjoncture sidérurgique s'était modifiée.

La Haute Autorité s'est rendu compte de cette évolution et malgré la résistance des producteurs sidérurgiques de certains pays, malheureusement trop enclins à une réglementation artificielle dans le domaine économique, elle a supprimé le régime des prix maxima depuis le 1er avril 1954. Quant aux organisations destinées à assurer, en cas de nécessité, les importations des pays tiers dans le cadre d'un régime de péréquation, elles ont été maintenues avec d'ailleurs quelques modifications dans leur statut juridique, mais elles sont pendant un certain temps restées en veilleuse. La très grande majorité des sidérurgistes de la Communauté estimait toutefois préférable de ne pas les supprimer, étant donné qu'en cas de retournement de la conjoncture leur action pouvait rapidement se révéler nécessaire.

Depuis le printemps 1954, du fait de la reprise générale d'activité dans la sidérurgie européenne, la physionomie du marché s'est à nouveau modifiée. Le besoin de ferraille augmentant, l'insuffisance des ressources dans certaines régions de la Communauté, et particulièrement en Italie, s'est de nouveau fait sentir. Je reconnais franchement que ce qui s'est passé depuis justifie incontestablement l'existence de l'organisation commune qui a été mise sur pied. Dès le mois de juin 1954, il a été décidé de reprendre les importations dans le cadre de la péréquation. Il a toutefois fallu un certain temps pour que ces importations puissent se réaliser effectivement et c'est seulement dans les derniers mois de l'année qu'elles ont commencé à prendre une ampleur réelle. Dans l'entretemps, l'amélioration croissante de la situation de la sidérurgie a provoqué une hausse assez nette des prix de la ferraille. Il paraît toutefois certain qu'en l'absence du mécanisme d'importations péréquées qui fonctionne actuellement, cette hausse aurait été beaucoup plus considérable. Certains sidérurgistes estiment toutefois que le mécanisme est insuffisant pour assurer la régularisation du marché en période de haute conjoncture et qu'il devrait être complété par des mesures empêchant ce qu'ils appellent « la circulation antiéconomique de la ferraille ». Ce n'est toutefois pas l'opinion de la sidérurgie belge, qui craint de voir, sous le prétexte d'une réglementation de circonstance, réinstaurer des restrictions purement nationales dans le domaine de la ferraille et, en fait, supprimer le marché commun.

Dans les tout derniers jours, des démarches ont été faites, du côté français surtout, pour faire décréter par la Haute Autorité l'état de pénurie, lequel comporte l'obligation pour la Haute Autorité de répartir les ressources disponibles. Cependant, lorsqu'on fait le bilan de la situation, force est bien de constater que cet état de pénurie n'existe pas aujourd'hui et que les disponibilités à provenir de la Communauté, d'une part, et des pays tiers, d'autre part, sont pour l'instant suffisantes pour faire face aux besoins courants.

Quant au mouvement des prix constaté jusqu'à présent dans la ferraille, on ne peut pas dire qu'il ait déjà pris des proportions dangereuses. Dans un

régime de marché comme celui que l'on a prétendu instituer et qui fonctionne effectivement pour l'acier, on ne peut réclamer une stabilité absolue de prix et l'on doit admettre certaines fluctuations de ceux-ci suivant l'état de la conjoncture. Sans doute, la situation est difficile pour certains producteurs dont les gouvernements continuent, en fait, comme c'est le cas en France, à réglementer indirectement les prix de l'acier par le blocage des prix des transformateurs et des négociants. Il s'agit là des conséquences de politiques nationales contraires aussi bien à l'esprit qu'à la lettre du Traité.

En admettant même que le système actuel comporte quelques imperfections, il suffirait de quelques mesures simples basées sur une meilleure surveillance du mouvement de la ferraille, comportant une meilleure répartition des importations de pays tiers en fonction du mouvement réel de la ferraille à l'intérieur de la Communauté, pour assainir la situation. Toutefois, le formalisme juridique du Traité rend difficile l'adoption pure et simple de ces mesures ; suivant certains, la Haute Autorité ne pourrait agir qu'en recourant au système complexe et dangereux de la déclaration de l'état de pénurie. Il faut espérer cependant que les solutions que je me permets de considérer comme étant de bon sens finiront par l'emporter, même si elles nécessitent une interprétation relativement large des dispositions du Traité.

d) *L'acier*

Le marché commun de l'acier a été ouvert un peu plus tard que celui du charbon, du minerai et de la ferraille. Officiellement, la date de l'ouverture du marché commun a été le 1er mai 1953 ; pratiquement, les nouveaux barèmes de prix ont été établis seulement vers la fin du mois de mai. L'ouverture du marché commun de l'acier s'est traduite par des changements importants pour toutes les entreprises sidérurgiques de la Communauté.

En premier lieu, jusqu'à cette date, dans la plupart des pays de la Communauté, les prix des produits sidérurgiques étaient restés réglementés par les gouvernements et maintenus à des niveaux en général anormalement bas. Tel était particulièrement le cas en Belgique où dès 1948, pour le motif que la sidérurgie pouvait bénéficier des recettes provenant d'exportations réalisées dans des conditions favorables, les prix intérieurs de l'acier avaient été maintenus par le gouvernement à des niveaux qui correspondaient de moins en moins aux coûts de production.

Après examen et discussion de la situation du marché avec les producteurs, les utilisateurs et les travailleurs, notamment dans le cadre du Comité consultatif, la Haute Autorité avait estimé, à juste titre pensons-nous, qu'il n'était pas indiqué d'établir des prix maxima pour l'acier et qu'on pouvait donc laisser fonctionner le régime de marché.

Les barèmes à publier purent être établis librement par les entreprises, à qui il appartenait donc de déterminer le niveau de leurs prix. Elles s'efforcèrent, à l'ouverture du marché commun, d'adopter des niveaux de prix raisonnables tenant compte à la fois des conditions de production, des prix de revient et de la situation du marché. Elles entendaient ainsi se conformer aux prescriptions

de l'article 3 *c)* du Traité, qui mentionne, parmi les objectifs essentiels de la Communauté, l'établissement des prix les plus bas possibles, tout en permettant les amortissements nécessaires et en ménageant aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération.

Que s'est-il passé après ?

De toute façon, on s'attendait à ce que la nouveauté et la complication des règles imposées par le Traité se traduisent par un certain flottement mais, en fait, ce flottement, peut-être inévitable, s'est rapidement aggravé du fait que le hasard a voulu qu'au moment de l'ouverture du marché commun s'accentue un affaiblissement de la conjoncture sidérurgique qui se dessinait depuis plusieurs mois.

La conséquence a notamment été la suivante : étant donné que les entreprises sidérurgiques devaient pratiquer des prix fixés dans un barème, elles ne désiraient pas devoir modifier ce barème trop souvent et, surtout, elles ne désiraient pas devoir diminuer des prix qu'elles estimaient à peine suffisants pour couvrir leurs prix de revient, compte tenu des amortissements et d'un bénéfice modéré. Comme le marché sidérurgique s'affaiblissait de plus en plus, on a constaté, pendant toute la seconde moitié de l'année 1953, ce phénomène curieux que les barèmes publiés et communiqués à la Haute Autorité par les entreprises restaient inchangés, alors que les prix effectivement pratiqués sur le marché baissaient de plus en plus. C'est ce qui a amené, à la fin de 1953, à discuter un aménagement des règles de publication des barèmes. Cette discussion a pris au moins deux mois, elle a mobilisé les gouvernements, les représentants des producteurs, des utilisateurs et des travailleurs et il a fallu trois ou quatre séances du Comité consultatif auprès de la Haute Autorité pour aboutir, en fin de compte, au 1er février 1954, à une nouvelle réglementation apportant en principe plus de souplesse et devant permettre d'éviter les écueils auxquels on s'était heurté précédemment. Elle comportait essentiellement la possibilité de faire fluctuer les prix effectivement pratiqués dans la limite de plus ou moins 2,5 % par rapport aux barèmes publiés, sans devoir modifier ceux-ci.

S'il ne répondait pas entièrement aux désirs des producteurs, le nouveau système apportait un net progrès et devait se révéler, non seulement un assouplissement heureux de la réglementation, mais un facteur d'assainissement et de stabilisation du marché.

Suite à la mise en vigueur des nouvelles modalités, les entreprises durent déposer de nouveaux barèmes. Comme les prix effectifs du marché étaient extrêmement bas, elles établirent ces barèmes de façon à utiliser entièrement la marge en moins de 2 ½% qui était admise. Ceci revient à dire que leurs barèmes étant à 100, elles vendaient en fait à 97 ½.

L'application correcte des nouvelles dispositions fut incontestablement facilitée par la reprise qui commença à se manifester en sidérurgie vers la fin du printemps de 1954 et qui s'est poursuivie et accentuée depuis lors. Toutefois, si en ce qui concerne les quantités cette reprise a pris une ampleur notable, elle ne s'était traduite dans les prix que de façon très modérée jusqu'à la fin de l'année dernière. Les barèmes des entreprises étaient restés inchangés partout. Dans certains pays, les producteurs avaient utilisé entièrement la marge en

plus qui leur était accordée. Il est incontestable que le développement de la situation traduisait un désir manifeste de stabilité de la part des producteurs.

Malheureusement, les gouvernements français et italien, mécontents des décisions de la Haute Autorité que je viens de résumer, avaient introduit un recours devant la Cour de Justice. Malgré un avis favorable à la Haute Autorité donné par l'avocat général Lagrange, l'arrêt de la Cour, rendu dans les derniers jours de 1954, et basé sur une interprétation juridique très stricte du Traité, annula la décision de la Haute Autorité permettant de faire varier les prix de plus de 2 ½ % en plus ou en moins par rapport aux barèmes. Depuis lors, on en est donc revenu à l'application stricte des barèmes, qui doivent être modifiés chaque fois qu'une entreprise désire apporter un changement aux prix qu'elle pratique. Dans la conjoncture favorable qui persiste en sidérurgie, les inconvénients de ce régime ne se feront probablement pas sentir dans l'immédiat. C'est surtout en période de conjoncture baissière qu'ils risquent de se traduire par l'instabilité des prix et la baisse excessive de ceux-ci. Psychologiquement, l'effet de ces changements de régime n'a certes pas été heureux, d'autant plus que l'on se trouvait en même temps devant des contrôles et même certaines sanctions prises par la Haute Autorité du chef d'infractions commises à la réglementation sur les prix, malgré la complexité et le caractère nouveau de celle-ci.

Des faits comme ceux-ci, qui ne présentent parfois en eux-mêmes qu'une importance relativement minime, constituent une propagande à rebours pour la CECA.

Ceci m'amène à la troisième partie de mon exposé, mais avant de l'aborder je tiens à souligner certains développements essentiels dans le domaine de l'exportation des produits sidérurgiques vers les pays tiers et à vous parler en particulier de ce que l'on appelle « l'accord de Bruxelles ».

Cet accord, réalisé entre cinq des six pays de la Communauté, est né des difficultés rencontrées à l'exportation vers les pays tiers bien avant l'ouverture du marché commun. Les sidérurgistes de ces cinq pays se sont efforcés, dans le cadre d'un gentleman agreement très limité, d'enrayer l'avilissement excessif des prix à l'exportation vers les pays tiers qui menaçait de se produire. Contrairement à ce qui a été parfois écrit, l'accord en question n'a rien d'un cartel. D'autre part, sa compabilité avec le Traité est incontestable de l'avis des producteurs, et ce malgré l'opinion différente de la Haute Autorité. L'exportation vers les pays tiers est en effet exclue formellement des interdictions formulées au sujet des ententes par l'article 65. Ce n'est que dans la mesure où il pourrait être démontré qu'une entente à l'exportation entraîne certains effets défavorables sur le marché commun qu'une intervention éventuelle de la Haute Autorité pourrait se justifier. Tel n'a certainement pas été le cas jusqu'à présent.

En ce qui concerne les acheteurs des pays tiers, la politique suivie par les promoteurs de l'entente a été, je crois, réellement dans leur intérêt. Comme je viens de le souligner, elle a visé uniquement à éviter un avilissement excessif des prix en période de faible conjoncture. Maintenant que la situation est redevenue favorable, cette action concertée constitue un facteur de modération dans la hausse qui est également dans l'intérêt des importateurs de nos

produits sidérurgiques. Je suis donc convaincu que les plaintes qui ont été formulées récemment, tant au GATT qu'à l'O.E.C.E., par certains pays tiers au sujet des prix pratiqués à l'exportation par les producteurs sidérurgistes de la CECA sont tout à fait injustifiées. Loin de s'élever contre une telle tentative d'entente, ils devraient au contraire l'appuyer et la favoriser car, je le répète, elle vise essentiellement à assurer une certaine stabilité des prix en s'efforçant d'éviter des fluctuations excessives et dangereuses tant à la hausse qu'à la baisse.

III. Bilan des deux premières années d'expérience du marché commun

Il est sans doute difficile de dresser le bilan d'une telle expérience lorsque deux ans seulement se sont écoulés depuis le début de sa mise en application. Si l'on s'efforce cependant de le faire, l'actif peut paraître encore assez maigre. Les effets concrets et positifs sur l'activité des deux secteurs industriels englobés dans le marché commun ont été relativement minimes.

a) J'ai souligné que le développement des échanges dû à l'existence du marché commun était moindre que ce que les chiffres absolus pourraient faire croire. J'ai souligné également qu'il ne fallait pas s'en étonner.

Les pays de la CECA, à l'exception de l'Italie et des Pays-Bas, sont tous exportateurs d'acier. Au lieu d'être complémentaires, leurs économies sont concurrentes.

A part une certaine amélioration dans l'approvisionnement de régions éloignées de leurs centres producteurs nationaux, ces pays ne peuvent attendre de la CECA que des effets secondaires, par une spécialisation plus poussée et une plus grande rationalisation. Or, le caractère même des industries charbonnière et sidérurgique réduit fortement les possibilités de spécialisation. En plus, la nature pondéreuse de leurs produits impose une limite physique aux aires d'interpénétration.

Il existe donc un plafond naturel aux développements des échanges entre les pays CECA et ce plafond n'est peut-être pas très éloigné. Passé ce stade on en arriverait à une circulation antiéconomique des produits, à ce qu'on a appelé « la promenade de l'acier » dont les seules bénéficiaires sont les compagnies de transport.

b) On cite aussi souvent comme un avantage résultant de la suppression des frontières nationales la possibilité d'une plus grande stabilité de l'activité des industries charbonnière et sidérurgique. Il est exact que des variations de faible amplitude et de courte durée pourront, lorsque le marché commun sera complètement réalisé, être ainsi amorties par l'importance des débouchés et des sources de production, rendues disponibles pour tous. Mais ceci n'est plus vrai en cas de mouvements conjoncturels importants. Le niveau d'activité des industrie intégrées dépend avant tout de la demande générale de charbon et d'acier. Or, l'évolution de la demande d'acier est essentiellement fonction de l'évolution de la demande des produits dans lesquels l'acier est incor-

poré. Ces derniers ne sont pas dans le marché commun et la Communauté est, en ce qui les concerne, quasiment sans pouvoir et sans moyen d'action [1].

Il ne serait, par exemple, pas plus raisonnable d'attribuer à la Communauté le regain d'activité présent que la stagnation de l'an passé. Le rôle joué par les organes de la Communauté est purement négatif. Il se borne à éviter que les transactions normales soient entravées par une réglementation antiéconomique.

A long terme, le danger de soumettre la production et la consommation des mêmes produits à deux régimes distincts est évident. Cette dualité ne peut produire que des heurts et des déséquilibres, c'est-à-dire des goulots d'étranglement et des crises de surproduction. Face à cette dernière éventualité, ainsi que je l'ai dit précédemment, la Communauté est pratiquement désarmée. Ce sont seulement les gouvernements nationaux qui peuvent prendre les mesures de « relance » économique nécessaires.

La CECA a donc deux faiblesses essentielles, à cause de sa restriction à deux produits seulement, et parce qu'il s'agit d'industries dont l'intégration ne peut avoir que des effets limités. Ce sont justement ces deux défauts qui doivent inciter à poursuivre l'unification économique de l'Europe. Le fait est évident pour le premier défaut mais il l'est aussi pour le second.

La CECA ne constitue donc qu'un point de départ et ses effets heureux ne peuvent être obtenus que par la poursuite de la politique d'unification économique. Il apparaît de plus en plus évident qu'il serait absurde de s'arrêter au charbon et à l'acier. Pour tous les autres secteurs, au contraire, les bénéfices de l'intégration ne rencontrent pas les mêmes limites naturelles et peuvent être bien plus grands. C'est dans les produits les plus évolués que la fabrication en grande série et la spécialisation pourraient sortir tous leurs effets grâce à un marché élargi. Pour la plupart d'entre eux, on échappe également à l'obstacle des coûts de transport, prohibitifs pour le charbon et l'acier.

Telle était d'ailleurs, je l'ai rappelé au début de cet exposé, la conception initiale des promoteurs de la CECA. Non seulement sur le plan politique, mais aussi sur le plan économique, le marché commun du charbon et de l'acier devait être une première étape suivie, à brève échéance, de réalisations nouvelles élargissant le domaine du marché commun et lui permettant ainsi de donner progressivement ses pleins effets.

A ce point de vue, constatons-le sans détours, rien n'est fait ou même en voie de se faire. Non seulement on n'a pas progressé depuis l'institution de la CECA, mais peut-être même a-t-on rétrogradé. L'opinion des milieux industriels est, par exemple en Belgique, et j'ai des raisons de croire que cela est vrai également des autres pays de la Communauté, résolument hostile à l'extension de la CECA à d'autres secteurs, même ceux qu'il serait le plus indiqué d'y adjoindre, comme ceux de la première transformation de l'acier. Or, je suis certain qu'il ne s'agit pas là d'une opposition à l'unification économique ou à l'idée de marché commun. Ce sont certaines méthodes de la formule actuelle de la CECA que l'on repousse et qui constituent le passif assez lourd de l'expérience. Il y a les dispositions mêmes du Traité, dont le caractère théorique est indéniable et dont la portée dépasse considérablement dans certains domaines ce

[1] cf. Henri Rieben

qui est indispensable à la réalisation du marché commun. Il y a la lourdeur de l'appareil administratif. Il y a le coût élevé du système mis à charge des entreprises par un prélèvement qui, en quelques mois, s'est élevé à 0,9 % de la valeur moyenne des produits, ce qui pour la sidérurgie belge correspond à environ 10 % des dépenses annuelles d'investissement.

On ne peut ignorer non plus l'influence du facteur politique. La CECA a été basée sur une conception supranationale, dont les prolongements devaient être la Communauté européenne de défense et l'établissement d'une Constitution européenne. L'échec de la C.E.D. semble avoir remis beaucoup de choses en question, bien que la récente proposition française d'un pool des armements paraisse comporter, il est curieux de le constater, un assez large retour aux formules supranationales.

Du point de vue de l'efficacité de l'action, je crois qu'il est incontestable que la seconde formule est manifestement supérieure. Elle peut comporter par contre de très graves dangers si les pouvoirs donnés à l'autorité supranationale sont trop étendus. L'essentiel, à mon sens, est donc de limiter son pouvoir de décision à ce qui est réellement indispensable pour la réalisation d'un marché unique : suppression des entraves douanières, administratives et monétaires qui s'opposent à la libre circulation des marchandises et des produits. Ce sont là certainement des notions dont il faudra tenir compte pour la réalisation des étapes ultérieures et indispensables de l'intégration économique.

En terminant, je voudrais souligner que si j'ai surtout insisté dans cet exposé sur les points faibles et les insuffisances de l'expérience, il ne s'agit pas d'une critique négative. Je crois que c'est seulement en montrant les insuffisances et les lacunes de ce qui a déjà été réalisé que l'on pourra s'engager utilement dans la voie des étapes ultérieures. Sans méconnaître l'importance des problèmes proprement dits, je suis convaincu que la Communauté charbon-acier ne réussira et ne servira réellement de point de départ à une unification économique plus complète de l'Europe — qui, je le répète, reste pour moi l'objectif essentiel et indispensable — que dans la mesure où elle fonctionnera à la satisfaction de tous les intéressés, qu'ils soient dans la Communauté ou en dehors de celle-ci.