

LE COMPROMIS FRANCO-ALLEMAND DANS LA SIDÉRURGIE

Paru in M. König, M. Schutz (Hrg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung, 1950-2000. Bewegende Kräfte und politische Akteure (Festschrift)*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2004.

Bien que la première impulsion pour la coopération économique en Europe occidentale ait été donnée par le gouvernement des Etats-Unis, par l'intermédiaire de son plan Marshall en 1947, c'est bien le plan du ministre français des Affaires Étrangères, Robert Schuman, qui introduisit une nouvelle nature de relations entre l'Allemagne vaincue et ses voisins européens. Partant de l'idée d'une intégration sectorielle, plus limitée et moins risquée, il proposait la création d'une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) qui placerait l'industrie sidérurgique des pays participants - une industrie stratégique - sous le contrôle d'une Haute Autorité, organe exécutif supranational.

Les débuts de cette construction européenne ont déjà été largement étudiés dans une perspective d'histoire des relations internationales et de la construction européenne¹. On a ainsi évalué les intérêts en jeu pour chacun des six gouvernements qui ont accepté la proposition Schuman au printemps 1950 et les concessions qu'ils ont été conduits à faire dans le processus de négociation du traité. Cependant, il est nécessaire de relier les négociations diplomatiques avec les demandes, les craintes et les préoccupations des milieux sidérurgiques, principaux intéressés dans le Plan Schuman. Ceci permet d'évaluer l'influence des milieux industriels sur la politique menée afin de comprendre le compromis qui était à la base du projet européen.

C'est pourquoi nous avons souhaité analyser ici les négociations sur le terrain, en ceci qu'elles mettent en évidence les enjeux pour les secteurs professionnels et les gouvernements des deux pays moteurs de ce processus d'intégration européenne de l'après-guerre.

1 L'ouvrage majeur sur la question est celui de Raymond POIDEVIN et Dirk SPIERENBURG, *Histoire de la haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, 1993, 919 p. On trouvera ci-après une sélection parmi les nombreux ouvrages sur cette question. Christoph BUCHHEIM, Werner BÜHRER et C. GOSCHLER, « Der Schumanplan als Instrument französischer Stahlpolitik. Zur historischen Wirkung einen falschen Kalküls », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1989/2, p. 171-206. Hans DICHGANS, *Montanunion. Menschen und Institutionen*, Düsseldorf, 1980, 398 p. Werner BÜHRER, *Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945-1952*, München, 1986, 236 p. W. DIEBOLD, *The Schuman Plan 1950-1959. A studie in economic cooperation*, New-York, 1959, 750 p. Pierre GERBET, « La genèse du plan Schuman », *Revue française de sciences politiques*, 3 juil-sept 1956, p. 525-553. John R. GILLIGHAM, « Die französische Ruhrpolitik und die Ursprünge des Schuman-Plans. Eine Neubewertung », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n° 35/1987, p. 1-24. Carl Horst HAHN, *Der Schuman Plan. Eine Untersuchung im besonderen Hinblick auf die deutsche-französische Stahlindustrie*, München, 1953, 158 p. Matthias KIPPING, *Zwischen Kartellen und Konkurrenz. Der Schuman-Plan und die Ursprünge der europäischen Einigung 1944-1952*, (München Univ. Dissertation, 1993), Berlin, 1996, 384 p. Paul REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, 320 p. Klaus SCHWABE (dir.), *Die Anfänge des Schuman-Plans, 1950-1951* (Actes du colloque d'Aachen, mai 1986), Baden-Baden, 1988, p. 305-318. Marlis G. STEINERT, « Un saut dans l'inconnu. La RFA face au plan Schuman, de la déclaration du 9 mai 1950 à la signature du 18 avril 1951. », *Relations internationales*, n° 4, 1975, p. 155-178.

LES OBJECTIFS DES DEUX GOUVERNEMENTS

Le projet préparé par l'équipe gouvernementale française, à la suite de la proposition Schuman du 9 mai 1950, est très vite mis en discussion, les deux partenaires étant, pour des raisons différentes, très pressés de conclure le futur pacte européen du charbon et de l'acier. Les négociations, longues et laborieuses, vont néanmoins permettre d'harmoniser les objectifs que se fixe chacune des parties vers des objectifs communs à la nouvelle communauté. Comme dans la plupart des décisions économiques et politiques, il y eut, dans la décision prise par Robert Schuman, des raisons apparentes, objectives ou officiellement avancées, et des raisons plus secrètes ou moins avouables. Il y eut aussi des objectifs d'ordre général et des objectifs plus précis, d'ordre technique, sur lesquels nous souhaitons insister ici. Enfin, le rôle des dirigeants économiques est loin d'être négligeable, en général, et dans le cas présent, il fut certainement un moteur du succès.

La proposition Schuman qui aboutit à la mise en place de la première communauté européenne, bénéficie de l'action décidée d'un trio volontariste. Le ministre français des Affaires étrangères est un homme particulièrement sensibilisé au problème allemand. Ce Lorrain, né au Luxembourg, a été de nationalité allemande jusqu'en 1918. Il est bien entendu parfaitement bilingue et parle même le français avec un fort accent germanique². Il connaît parfaitement la culture et la politique allemande. Les sentiments nationalistes lui sont étrangers et il se considère lui-même comme cosmopolite³. Ayant vécu les déchirements subis par tous les habitants de ces zones frontières, et malgré une certaine méfiance vis-à-vis des Allemands, bien compréhensible, il estime que la situation en Europe en 1950 offre des opportunités de paix durable pour peu que l'on s'en donne les moyens. Pour lui, c'est « *un moment providentiel* »⁴ car trois hommes décidés à faire avancer le mouvement vers l'unification européenne sont à la tête des décisions, dans les pays qui peuvent réellement participer à cette construction : Alcide de Gasperi, le Premier ministre italien, le chancelier allemand Konrad Adenauer, et lui-même. Ces trois hommes ont en commun une foi chrétienne très forte et une histoire vécue de déchirement national. Dès 1949, ils ont des occasions de rencontres qui les rapproche encore⁵.

La volonté d'assurer une paix durable est une raison majeure de la proposition Schuman, parce qu'elle fait faire un pas significatif vers une nouvelle approche politique envers l'Allemagne, mais parce qu'elle satisfait aussi aux objectifs de contrôle de l'industrie lourde allemande. Elle va être concrétisée parce qu'elle permet au gouvernement allemand de faire un pas essentiel vers le rétablissement de la souveraineté nationale et parce qu'elle apporte aux industriels français et allemands une solution relativement satisfaisante, dans le cadre des circonstances du moment, aux problèmes d'approvisionnement et de contrôle du secteur charbonnier et sidérurgique à l'échelle européenne.

On sait que c'est sur l'initiative de Jean Monnet, à qui il a exposé ses préoccupations un an plus tôt, que Robert Schuman va pouvoir faire à l'Allemagne cette

2 Éric ROUSSEL, *Jean Monnet*, Paris, 1996, p. 500.

3 Raymond POIDEVIN, *Robert Schuman, homme d'État*, Paris, 1989, p.9.

4 cité par Georgette ELGEY, *La république des illusions, 1945-1951*, Paris, 1965, p. 440.

5 *Ibid.*

proposition constructive. Peu de personnes ont été autant encensées et à la fois si fortement critiquées que Jean Monnet⁶ qui fut avant tout un homme de l'action, peu attaché aux détails pratiques, mais entouré des hommes les plus compétents dans les domaines traités. Sa devise favorite révèle sa ligne directrice : « *La modernisation n'est pas un état de choses, c'est un état d'esprit* »⁷. Pour ce projet, il s'appuie sur deux principaux collaborateurs, Pierre Uri, un brillant penseur aux formules nouvelles et Étienne Hirsch, un ingénieur des mines, homme passionné et négociateur hors pair.

Jean Monnet a souvent été porté aux nues, mais il fut aussi extrêmement critiqué par certains, en particulier parmi les sidérurgistes, ces derniers s'estimant mal traités dans ces négociations, alors qu'ils étaient les premiers concernés. En effet, Monnet ne fut pas tendre avec les milieux industriels qui se montraient trop craintifs et rétrogrades à son goût. « *Les sidérurgistes étaient les plus agités, et leurs organes corporatifs, habitués à la pratique des ententes secrètes, se mettaient en mouvement contre cette haute autorité qui réglerait les problèmes au grand jour.* »⁸ Il n'est donc pas prêt à leur faire des concessions.

Pour Jean Monnet, l'auteur réel de la proposition Schuman et l'inspirateur de la majeure partie des articles du traité de la CECA, le texte définitif doit bien entendu être issu de la négociation entre les six partenaires. Mais la base de discussion, dans certains cas proche de la version définitive, a été mise au point à l'aide de ses conseillers habituels mais aussi d'un certain George Ball, un juriste américain qui est, semble-t-il, le véritable auteur des articles 65 et 66 (articles 60 et 61 dans la version définitive) qui ont fait tant de remous parmi les professionnels de l'acier⁹. Le premier article interdit les ententes professionnelles et le second comporte l'obligation, pour tout mouvement de concentration dans le secteur du charbon et de l'acier, d'une autorisation préalable de la Haute Autorité. Ces deux articles auraient été volontairement réservés pour la fin des négociations et auraient fait l'objet de peu de discussions préalables. Pourtant, dans les deux pays, les discussions au sujet de ces deux articles ont été fort nombreuses et âpres, puisque ces deux articles étaient les principaux points de refus ou au moins de forte résistance de la part des industriels.

Du côté allemand, le principal acteur de ce projet est le chancelier Konrad Adenauer. L'homme est au moins autant critiqué que Jean Monnet, dans son pays, et il n'est pas toujours mieux apprécié, sa froideur apparente ne favorisant pas les contacts cordiaux. S'il n'est pas l'initiateur du projet, il a déjà pris des initiatives dans le même sens et il a su faire, en temps utile, les concessions nécessaires à son aboutissement. Konrad Adenauer s'était en effet toujours montré favorable non seulement à une entente avec la France, mais aussi, de longue date, à une entente européenne¹⁰. Il accueille donc très favorablement la proposition qui lui est adressée le 9 mai 1950, on peut même parler d'un certain enthousiasme : « *Le plan correspondait absolument à la conception*

6 Éric ROUSSEL, *op. cit.* et François DUCHÊNE, *Jean Monnet, the first statesman of interdependence*, N.Y., 1994. Autres ouvrages récents : Gérard BOSSUAT, Andreas WILKENS (dir.), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Paris, 1999 ; Andreas WILKENS, *Interessen verbinden : Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1999

7 Rapport général sur le 1^{er} Plan de modernisation et d'équipement (novembre 1946-janvier 1947), p.10.

8 Jean MONNET, *Mémoires*, 1976, p. 459.

9 Archives nationales de France (AN)/ 62 AS/ 116/ CECA/ note et article de *Fabrimétal* du 1^{er} février 1954, citant un article de *The University of Chicago* n° 721 du 20 janvier 1952, « The Steelman looks at the Schuman Plan ».

10 Konrad ADENAUER, *Mémoires*, t. 1 : 1945-1953, 1965, p. 37.

que j'avais depuis si longtemps d'une harmonisation des industries-clés européennes et je répondis sans délai à Schuman que j'approuvais de tout cœur sa proposition »¹¹.

Konrad Adenauer a déjà 74 ans lors de l'annonce du Plan Schuman, ce qui ne l'empêche pas de mettre toute sa vigueur, étonnante, au service de cette nouvelle cause, qui permet une réhabilitation de l'Allemagne et la réconciliation avec la France. L'homme est un véritable militant européen mais c'est avant tout son pays qu'il va promouvoir à travers ce traité et pour lequel il va se battre sur la moindre concession demandée. Ses choix furent massivement approuvés par ses concitoyens qui lui firent un triomphe électoral en 1953.

Au-delà de l'enthousiasme suscité par le symbole même de la proposition Schuman, les gouvernements des deux pays ont des objectifs techniques, économiques et politiques précis, et ceux-ci vont se révéler au cours des négociations. Du côté français, le projet avait été présenté avant tout comme un acte politique de rapprochement européen et une volonté de progrès économique grâce à une organisation européenne qui permette la mise en place d'un système de relations économiques fondamentalement neuf. Par la suite, il fut reproché aux Français d'avoir avant tout songé à défendre leurs intérêts particuliers, en l'occurrence d'élargir leur marché potentiel à une époque où les carnets de commandes étaient assez bas et de s'assurer d'un approvisionnement garanti en charbon. Mais la vérité est probablement à la croisée des chemins et tenait sans doute à la fois d'une réelle volonté politique de faire "bouger" la situation dans le sens d'une paix durable et d'un désir légitime d'améliorer les performances de l'économie française en profitant au mieux des opportunités nouvelles. Parmi les objectifs techniques, Jean Monnet voyait dans l'organisation concrète de la CECA un formidable instrument de statistiques et d'informations en tout genre, qui devait bouleverser les soi-disant habitudes de "secret" de ce secteur¹². Quand on sait que l'homme se situe dans la lignée du courant planiste des années quarante - et qu'il a été le premier commissaire au Plan en France, on comprend mieux sa position.

Comme en France, le contexte économique allemand, en 1950 est un peu morose, voire inquiétant pour certains secteurs. Les pénuries de charbon, de matières premières, d'électricité limitent encore la production industrielle, dont celle d'acier qui ne répond pas à la demande, en dehors même de la limitation de la production mise en place par les Alliés. A la différence de la France où la sidérurgie a été désignée comme secteur-clé d'investissement par le premier Plan français, en Allemagne il n'y a pas de politique publique d'investissement dans ce secteur, la seule action de l'État fédéral se limitant à des incitations fiscales pour le réinvestissement dans l'entreprise. Or les industries de base sont moins à même de dégager de gros bénéfices car, contrairement aux autres secteurs industriels, elles sont soumises à un contrôle public de leurs prix. De ce fait, les investissements n'y ont pas été importants, jusque là¹³. Ceci peut sans doute expliquer la hâte du gouvernement fédéral à conclure l'accord sur la CECA, qui lui donne en quelque sorte les moyens d'un plus grand interventionnisme dans le charbon et dans la sidérurgie, secteur qui souffre de ce défaut d'investissement.

UNE CONTINUITÉ AVEC LE CARTEL D'AVANT-GUERRE ?

11 Konrad ADENAUER, *op. cit.* p. 328.

12 Jean MONNET, *Mémoires*, 1976, p. 477.

13 « La situation économique en Europe en 1950 », *Notes et études documentaires* n° 1522, 23 août 1951.

Il fallait trouver une solution adaptée à un marché très volatile, très sensible, qui avait connu de très grandes fluctuations dans le passé, avec une consommation sujette à de brusques retournements de conjonctures. Il convenait donc de pouvoir réagir au coup par coup, la situation du moment n'étant pas interprétable sur la base de la situation des années précédentes. Selon Léon Daum, le président du Comité de l'acier européen¹⁴, il fallait donc trouver des méthodes d'action qui permettent de régulariser les commandes¹⁵. On songeait depuis longtemps déjà à la réactivation d'une forme d'entente proche de celle de l'Entente Internationale de l'Acier (EIA, de 1932), le second cartel européen autour du noyau franco-allemand, qui avait permis, après la Grande crise, la stabilisation de la production sidérurgique et le développement du marché¹⁶. Mais les ententes qui avaient été conclues dans le passé, même si elles avaient à l'époque retenu l'attention des gouvernements, avaient rencontré une vive opposition de l'opinion publique et de certains économistes, car on pensait qu'elles se faisaient au détriment des consommateurs, en particulier des industries transformatrices. On envisagea donc, à ce moment là, des solutions qui aient une image plus positive et qui soient plus proches des conceptions économiques du moment¹⁷.

De plus, l'appui des Américains était nécessaire, politiquement mais aussi financièrement. L'industrie lourde européenne avait encore besoin des crédits d'outre-atlantique et la France entamait la deuxième phase de son Plan de modernisation, basé en grande partie sur les crédits Marshall. Or, les Américains doutaient que l'on puisse organiser un pool de l'industrie lourde européenne sans restaurer les cartels de l'entre-deux-guerres, ce à quoi ils s'opposaient. Cependant Monnet, grâce à son expérience des milieux économiques et politiques américains, avait des atouts en poche et sut se montrer rassurant et convaincant avec ces derniers, leur garantissant en particulier le respect de la libre concurrence. Mais il n'en fut pas de même auprès des milieux sidérurgiques français et allemands qui, sur le fruit d'une longue expérience qu'ils estimaient très positive, privilégiaient au contraire la renaissance, sous une forme adaptée à la situation du moment, d'un cartel européen qui serait évidemment plus souple qu'un organisme supranational et surtout, qu'ils contrôlèrent. Cette initiative privée, qu'on leur refusait, fut la seule raison profonde des attitudes de refus diverses, car les sidérurgistes étaient prêts à beaucoup de concessions et d'adaptations, mais ils voulaient avoir le contrôle de l'avenir de leurs entreprises.

Selon Jean Monnet, les objectifs de la CECA étaient tout autres que ceux du cartel d'avant-guerre. Ils visaient à créer les conditions d'une véritable concurrence sur un vaste marché où les producteurs, les travailleurs et les consommateurs trouveraient chacun leur avantage. Pour y arriver, il fallait avant tout s'opposer aux pratiques secrètes habituelles au sein de l'ancien cartel : la Haute Autorité eut donc comme fonction première de recueillir le maximum d'informations pour que les mécanismes de formation des prix soient connus de tous. Son optimisme lui faisait croire que la « Maison » du Charbon et de l'Acier pourrait acquérir la transparence d'une « maison de verre »¹⁸.

14 Un organisme de l'OECE.

15 Cité par les *Annales des Mines*, « L'industrie sidérurgique », tome 1951/ I, p. 74-76, mai 1950.

16 Même si cette affirmation a pu être critiquée, c'est bien ce que Daniel BARBEZAT a affirmé dans sa thèse (*International cooperation and domestic cartel control : The international steel cartel (ISC) 1926-1938*, Université de Urbana-Champaign (Illinois), 1988) et aussi ce que j'ai pu démontrer dans la mienne ((Françoise BERGER, *La France, l'Allemagne et l'acier. de la stratégie des cartels à l'élaboration de la CECA*, Université de Paris I, 2000).

17 *Ibid.*

18 Jean MONNET, *op. cit.*, p. 476.

LA CONFÉRENCE DE PARIS

La Conférence pour les négociations préparatoires au traité de la CECA s'ouvrit à Paris le 20 juin 1950, en présence des représentants des six pays qui avaient accepté la proposition Schuman (Allemagne fédérale, France, Italie et les trois pays du Benelux). Les négociations s'appuyèrent sur le document de travail français. Pendant la durée des négociations, l'attitude des gouvernements français et allemand fut assez différente, mais semblable aux habitudes anciennes des deux côtés du Rhin.

Des commissions d'experts furent très vite créées du côté allemand. Tout en maintenant fermement le cap, on avait inclus dans les groupes de réflexion autour de la délégation officielle, des sidérurgistes et des représentants du patronat (Bundes Verband der deutschen Industrie, BDI). Les sidérurgistes de la Ruhr ne sont donc pas officiellement membres de la délégation allemande présidée par le secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, le professeur Hallstein, mais ils font partie, en nombre, des comités techniques au sein du Secrétariat spécialement créé pour la mise en place du Plan Schuman (66 membres)¹⁹.

Du côté français, ni comité de préparation, ni représentant patronal, on fait au contraire l'impasse sur le soutien des industriels. Le résultat en fut que plus les négociations avançaient, plus le ton montait de la part de certains sidérurgistes français surtout dépités et peut-être inquiets. Les Français, pourtant, donnent un ton nouveau, inhabituel dans des négociations internationales. Personne n'arrive avec une opinion arrêtée ; au sein de la délégation française, les discussions sont ouvertes et publiques. Dans l'équipe française, il n'y a pas de domaine réservé, même si chacun a une tâche définie : Etienne Hirsch dirige une grande part des discussions économiques et techniques, Maurice Lagrange prend en charge les problèmes juridiques, et Pierre Uri se consacre plus spécialement aux affaires sociales et commerciales. La position française est assez confortable car la délégation a étudié les documents au préalable, ce qui lui a sans doute permis de garder une longueur d'avance sur les discussions et de préparer des arguments à des contradictions attendues. Beaucoup de textes définitifs sont proches des propositions françaises, le texte de la Convention des mesures transitoires est exactement, mot pour mot, le projet français²⁰.

Le travail de la délégation allemande

La Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (WVESI), organisation patronale de la sidérurgie allemande, est en étroit contact avec la délégation allemande et son président, le secrétaire d'État Walter Hallstein. Des échanges réguliers de points de vue concernent absolument tous les détails techniques des négociations, et les experts du syndicat patronal, ainsi que son président, B. Fugmann, se sont déplacés à Paris à plusieurs reprises. La WVESI est aussi en étroite correspondance avec la Stahltreuhändervereinigung (STV), l'organisme chargé par les autorités alliées de la gestion et de la décartellisation de cette industrie. Pendant toute la durée des négociations (juin 1950 - avril 1951), les échanges de correspondances sont très nombreux entre ces deux organismes qui suivent de près l'évolution du contenu des

19 Archives Thyssen/ VSt/ 4138/ « Die deutsche Schuman-Plan Organisation », *Volkswirtschaft*, 17 octobre 1950.

20 Pierre URI, « Le plan Schuman », *Le Monde*, 9 mai 1975.

différents articles. Les positions françaises sont également suivies de très près, avec la traduction de nombreux documents français, officiels et officieux éclairant celles-ci. Ces correspondances sont faites la plupart du temps sous le sceau du secret, ce qui signifie que l'on suit au jour le jour les débats de la négociation, avant même que les textes officiels des versions successives soient rendus publics²¹. Du côté français, on ne trouve rien de comparable.

Quelques questions ont particulièrement été suivies par les sidérurgistes allemands. La crainte d'une forte hausse des prix en Allemagne, consécutive à l'application du traité, inquiète beaucoup et les discussions du second semestre 1950 se focalisent sur ce problème. Après la visite à Paris de trois experts de la WVESI (B. Fugmann, Gerhard Bruns et Fritz Goergen), un mémorandum secret est envoyé à la délégation allemande, sur les questions concernant la caisse de compensation, la régulation des quotas et les prix, qui ne sont pas encore définitivement réglées. Le ton de ces correspondances montre que les sidérurgistes allemands sont profondément convaincus de l'intérêt politique du Plan Schuman et qu'ils adhèrent totalement à ses objectifs généraux, même si les idées diffèrent quant aux méthodes à suivre pour y parvenir. On semble bien décidé à faire tout ce qui est possible pour que les objectifs politiques soient compatibles avec les réalités économiques, en ce qui concerne la caisse de compensation, la régulation des quotas et les prix, et que les concessions nécessaires soient aussi acceptables. Et cela semble tout à fait réalisable²². Un autre sujet important est la manière de passer en douceur du système du moment vers le système qui entrera en vigueur avec le Traité. Côté allemand, on préconise, pour cette nécessaire période de transition, qu'elle soit la plus courte possible, au maximum deux ans, et l'on se montre prêt à quelques concessions pour cela.

Les contacts ne sont pas à sens unique : la délégation allemande aussi questionne régulièrement la WVESI sur des points précis. Celle-ci n'a pas toujours une réponse unanime à fournir, car les positions sont diverses, mais elle insiste fréquemment sur les points qui font l'unanimité chez les sidérurgistes. Il s'agit en particulier du problème des prix fixés de manière identique pour tous, alors que les conditions de production sont très différentes. Les mesures qu'il faudrait prendre pour parvenir à des prix uniques présenteraient des dangers. De plus, on estime que l'on ne peut tenir compte seulement des prix de revient²³. Une autre réflexion porte sur le fait que les prix sont fixés à la production de manière impérative tandis que dans le même temps, on interdit des ententes entre transformateurs. On craint qu'avec le système du fonds de compensation, on entre dans une économie de subventions, faussant le marché et la concurrence, ce que ne ferait pas un système de contraintes acceptées, au sein d'une entente saine. Tout cela risque d'entraîner un mauvais équilibre des prix et des salaires dont la conséquence, en Allemagne, serait de faire monter les prix, d'être moins compétitif sur les marchés extérieurs et donc de faire rentrer moins de devises pour l'économie allemande. C'est là une autre obsession allemande.

On insiste aussi sur les différences entre les sidérurgies allemande et française. C'est surtout de cette dernière que l'on craint la concurrence et son fonctionnement est analysé en détail à travers de multiples études, en général pour prouver qu'elle sera

21 Exemple: BA/ B109/ 97/ lettre du 4 novembre 1950 de la WVESI.

22 Politisches Archiv des Auswärtiges Amtes (PAAA)/ SP/ 45 / note de B. Fugmann, Gerhard Bruns et Fritz Goergen, rapport fait suite à leur visite à Paris en tant qu'experts et envoyé à la délégation allemande, (*secret*), 9 août 1950.

23 PAAA/ SP/ 45/ lettre de la WVESI à M.C. Müller, membre de la délégation allemande pour le Plan Schuman, 16 septembre 1950.

favorisée et que la sidérurgie allemande sera la perdante. Même si le projet met en scène six pays producteurs, c'est bien la concurrence entre les deux pays, sur les marchés extérieurs essentiellement, qui fait la part principale des débats.

Les positions des sidérurgistes de la Ruhr sont loin de suivre toujours celles du gouvernement, mais le travail en commun est remarquable et précis²⁴. En octobre, les négociations du moment portent sur les pouvoirs de décision de la Haute Autorité, dans différents domaines et dans deux cas de figure : en cas de conjoncture économique normale et en cas de crise. Les propositions françaises sont que, dans le premier cas, la Haute Autorité soit chargée de la surveillance du marché pour voir l'évolution de la conjoncture, de l'établissement de prévisions régulières sur la consommation, la production, le commerce du charbon et de l'acier²⁵. Elle formulerait aussi des programmes généraux (plans) à court, moyen et long terme, pensés comme des lignes directrices. Pour ces prévisions, un travail en commun de la Haute Autorité, des gouvernements, des associations régionales et des assemblées de conseil (consultatives) semble nécessaire.

En cas de crise brusque, une hiérarchie de mesures est à prendre par l'intermédiaire de la Haute Autorité. Dans une première étape, on utiliserait des moyens indirects : actions des gouvernements dans le but d'une régularisation de la consommation ; abandon des limitations de prix ; actions sur les importations et les exportations. Si la crise persistait, la seconde étape, plus controversée, prévoit des moyens directs : suppression ou prévention des accords de production ou des restrictions de concurrences (ententes) entre entreprises, actions directes pour la régulation de la production, mise en place par la Haute Autorité de programmes de production impératifs, mais seulement après consultation des gouvernements, des associations régionales et des assemblées consultatives.

C'est la situation de crise qui appelle des remarques, après avis des professionnels, du ministère allemand de l'Économie sur les pouvoirs laissés à la Haute Autorité, que l'on juge « *préoccupants* »²⁶. Ceci entraîne une discussion sur les pouvoirs de décision de la Haute Autorité, dans deux cas précis, celui de la surproduction et celui de la pénurie. Mais les commissions ministérielles ne parviennent pas à donner un avis concordant et de ce fait, comme dans d'autres cas, on s'en tiendra à la dernière version française du texte. Ceci souligne encore la différence entre la position de la délégation française et celle des autres participants. Le ton général et la conclusion finale montrent l'optimisme qui prévaut du côté du ministère fédéral de l'Économie : on fait confiance, a priori, à la bonne volonté de la future Haute Autorité et de ses hommes. Cet esprit positif reste dans les mémoires. Selon Jean Monnet, les négociations allèrent très vite au début, l'essentiel des structures nouvelles fut conçu en moins de deux mois. La bonne volonté était générale et les hommes semblent avoir apprécié leur travail en commun²⁷.

Une vue d'ensemble des disponibilités dans les deux pays

En Allemagne, à la fin de l'année 1950, ce n'est plus la pénurie de matières premières qui freine la production industrielle, mais les difficultés et l'insuffisance de

24 PAAA/ fonds Schuman Plan (SP), de très nombreux dossiers.

25 PAAA/ SP/ 41/ lettre du Ministère fédéral de l'Économie à la Délégation allemande pour la conférence sur le Plan Schuman, sous la direction du Dr Hallstein, *secret*, 10 octobre 1950, et deux notes du 6 oct., préparées en commissions interministérielles.

26 PAAA/SP/41/ 10 octobre 1950, *ibid.*

27 Jean MONNET, *Mémoires*, 1976, p.483.

l'approvisionnement en charbon, en électricité et en acier allemand. En mars 1951, alors que l'indice de la production industrielle dépasse de 35 % le niveau de 1936, la production de charbon ne dépasse que de 10 % ce niveau et l'indice de la production sidérurgique reste inférieur de 17 %²⁸. Les analyses françaises expliquent ces déséquilibres du développement économique allemand par un problème d'investissements, celui-ci étant resté presque entièrement entre les mains des entrepreneurs et accordé sur une simple autorisation. Ceux dont les sociétés dégagent des bénéfices suffisants ont donc pu faire les investissements nécessaires dans leurs propres entreprises, investissements qui étaient encouragés par des mesures fiscales. Mais toutes les industries n'ont pas dégagé de gros bénéfices, en particulier celles du charbon et de l'acier. Ceci peut expliquer la hâte du gouvernement fédéral à conclure l'accord sur la CECA, qui lui donne en quelque sorte les moyens d'un plus grand interventionnisme dans le charbon et dans la sidérurgie, en particulier dans le domaine de l'investissement.

Il est prévu, par l'article 59 du Traité, qu'en cas de pénurie de matières premières, la Haute Autorité restreigne les exportations de produits finis. Les Allemands demandent que soit prise en compte comme année de référence l'année 1937, et non celle de 1945 et de 1950, car à cette date l'Allemagne venait en seconde position pour les ventes tant sur le marché intérieur (des six pays de la CECA) qu'avec des tiers, derrière la Belgique et le Luxembourg et devant la France et que plus du tiers des exportations françaises étaient en fait les ventes vers ses propres colonies. En raison des restrictions pesant sur la production allemande, l'élasticité de la réponse est faible et l'Allemagne subirait donc plus gravement les conséquences de telles restrictions. On fait de plus remarquer que la dépendance des autres pays vis-à-vis du charbon et du coke allemand est excessive. L'Allemagne serait donc, de ce fait, dans une situation défavorable sur laquelle les responsables du Ministère de l'Économie insistent²⁹.

Mais aux dires du Ministère français de l'Économie, c'est bien entendu la situation française qui serait la plus défavorable. Pourquoi les Allemands exportent-ils mieux que les Français ? D'après une étude sur les industries exportatrices allemandes, les motifs du succès remporté sur les marchés extérieurs par les exportateurs allemands seraient de trois ordres : interne (financier, bancaire, fiscal), psychologique (effets de la réforme monétaire) et technique³⁰. Selon cette enquête française, la réforme monétaire aurait « nettoyé » les bilans de toutes les dettes anciennes et aurait supprimé 90 % des charges que représentaient les investissements effectués entre 1945 et 1948. Les crédits à court terme ont accompagné l'accroissement de la production industrielle en finançant le développement des entreprises, la masse distribuée étant passée de 4,6 milliards de DM, en décembre 1948, à 9,8 en décembre 1949, à 13,5 en décembre 1950 et enfin à 16 milliards de DM un an plus tard. Il y avait bien sûr des risques à cette forte augmentation du crédit, l'État allemand et les industriels les ont pris et ils ont été payants.

Par ailleurs, le service allemand du fisc, vu la situation du pays, se serait toujours montré très conciliant et aurait aménagé des facilités et des allègements, quand les investissements servaient à la reconstruction et au développement. Ceci aurait poussé

28 « La situation économique en Europe en 1950 », *Notes et études documentaires* n° 1522, 23 août 1951, p. 34.

29 PAAA/ SP/ 41/ note du Ministère fédéral de l'économie à Hallstein (chef de la délégation allemande) a/s de l'article 59 (règle en cas de pénurie), 8 mars 1951.

30 Ministère français des Finances (AF)/ B 33 891/ Mémoire sur la situation des industries exportatrices allemandes (envoi de M. Lefort, 3 mai 1952, note de M. Le Page).

les entreprises à réinvestir immédiatement une grosse partie du profit (1950 et 1951), pour renforcer et rationaliser les moyens de production. Les entrepreneurs ont cherché à développer les ventes à l'extérieur pour obtenir des devises et assurer un fonds de roulement et tout ceci a contribué à l'expansion du commerce³¹.

L'amputation du marché de l'Est de l'Allemagne, alors que les industries se situent pour la plupart à l'Ouest, a également obligé à accentuer les exportations. Une autre force de l'industrie allemande est la discipline de chacun des membres des organisations professionnelles. Mais les Français voient aussi une autre explication au succès allemand dans les exportations, celle d'une pratique proche du dumping, même si l'on ne cite pas le terme³². Restent les motifs techniques qui tiennent à la concentration géographique de l'industrie, qui permet des gains sur les coûts de production, et à des tarifs de transports assez réduits. Les charges sociales en Allemagne sont inférieures à celles des industries françaises³³, cependant les taxes sur les bénéficiaires y sont largement supérieures, ce qui incite indirectement aux investissements. Et de conclure que d'importantes erreurs dans l'analyse de la situation économique allemande ont été commises, sous-entendu, les Alliés ont été abusés, le pays étant loin d'être "abattu" comme on se l'imaginait, car d'importants moyens de production demeuraient et son industrie restait combative. Si les fabricants français mis en concurrence peuvent dénoncer les prix à l'exportation des Allemands, les résultats obtenus depuis la guerre sont "impressionnants" et l'on reconnaît honnêtement que si les Allemands vendent mieux, c'est quand même avant tout qu'ils ont des marchandises de qualité à un bon prix³⁴.

Les perspectives de consommation sont une autre source d'inquiétude pour les deux sidérurgies. Dès 1950, on craint en Europe des retournements de conjonctures et donc des difficultés éventuelles pour l'écoulement de la production, surtout après la fin de la crise de Corée. On scrute donc de près les perspectives de consommation et l'on redoute la construction d'unités de production de trop grande taille, qui pourrait avoir pour conséquence une surproduction pour certains produits sidérurgiques³⁵.

Les statistiques ultérieures ont montré effectivement un affaissement de la consommation en Europe après 1952. Bien que l'Allemagne et la France soient aussi des pays exportateurs hors d'Europe, la mise en place de la CECA ne s'annonçait donc pas particulièrement facile³⁶. Les statistiques montrent pourtant un redressement progressif de la sidérurgie allemande par rapport à la sidérurgie française et le développement régulier de sa part au sein des pays ayant adopté le Plan Schuman. Ainsi, la situation de l'entre-deux-guerres semblait se reproduire. Comme après la Grande crise en Allemagne, les deux consommations d'acier sont équivalentes en 1949 et elles représentent environ 38 % du total des six pays. En 1951, l'écart est déjà de près de dix points (41,5 contre 31,9 %). L'année où le traité entre en vigueur, la part allemande a encore progressé (45,2 %) tandis que la consommation française, qui est loin d'avoir atteint les objectifs fixés par son Plan de modernisation, ne représente plus que 27,6 % du total. Adieu les rêves de grandeur au détriment de l'Allemagne ! Ni les

31 AF/ B 33 891/ 3 mai 1952, *ibid.*

32 *Ibid.*

33 C'est un fait que conteste le gouvernement allemand.

34 AF/ B 33 891/ 3 mai 1952, *op. cit.*

35 « L'industrie sidérurgique » mai 1950, *Annales des Mines*, tome 1951/I p. 74-76 (signé J.F).

36 AN/ 189 AQ / 214 (sources: Bulletin statistiques de la Haute Autorité n°3 mai 1956).

dollars du plan Marshall, ni les rigueurs du contrôle allié sur l'industrie allemande, ni la bouée de sauvetage du Plan Schuman n'ont pu freiner cette lente décroissance...

LES POINTS DIFFICILES À NÉGOCIER

La répartition des ressources en charbon et en coke

Quelle était la situation des prix de revient avant la proposition Schuman ? Si l'on en croit les analyses françaises de la fin de l'année 1949, la sidérurgie française serait défavorisée par un coût du coke importé trop élevé ce qui la désavantagerait particulièrement vis-à-vis de la concurrence allemande³⁷. Dans les coûts de revient, le coke allemand est évalué à 3 600 francs la tonne contre plus de 6 000 francs pour le coke consommé en France, même si le minerai de fer d'importation est plus cher pour les hauts-fourneaux allemands. Les ferrailles, qui entrent pour environ 25 % dans les hauts-fourneaux, sont au même prix dans les deux pays. L'industrie française paierait ainsi la politique de prix adoptée dans la bizone, qui serait subventionnée par les Français. Pour certains produits, les prix de vente intérieurs allemands sont inférieurs aux prix de revient réels, pratique traitée de « *dumping direct ou indirect* »³⁸.

On comprend donc que le problème de la parité des prix du charbon et du coke soit une préoccupation importante des professionnels français, or c'est justement ce que la CECA offre. Sur ce point donc, les sidérurgistes français ne peuvent que pousser de l'avant pour que se conclut au plus vite un traité qui leur permettra l'accès à des matières premières à un coût concurrentiel. A partir du milieu de l'année 1950, la sidérurgie française éprouve à nouveau des problèmes d'approvisionnement en charbon et en coke qui freinent sa production. Les services du ministère des Affaires étrangères estiment « *indispensable* » que des mesures soient prises dans ce domaine, non seulement pour améliorer l'approvisionnement pour la période de transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la CECA, mais aussi avec l'idée de présenter, pour les négociations finales, « *des termes de références favorables* »³⁹.

Par ailleurs, il est de plus en plus évident que les fonctions de l'Autorité internationale de la Ruhr (AIR) prendront fin à la mise en route du Traité et que, d'ores et déjà, cette autorité est incapable de modifier de façon importante les exigences allemandes en matière d'exportation. L'AIR invite donc les autorités françaises à la négociation directe avec les Allemands⁴⁰. Si la France ne peut obtenir des importations supplémentaires de coke, elle ne couvrirait plus que 85 % de sa capacité de production du moment. Au contraire, si les négociateurs suivent l'esprit du Plan Schuman, la nouvelle répartition qui s'en suivrait serait bien plus avantageuse pour la sidérurgie française et elle pourrait couvrir correctement ses besoins⁴¹.

La limitation de la production allemande constituait, depuis le début de l'occupation alliée, le principal point de résistance des sidérurgistes allemands et de leur gouvernement. L'ouverture des négociations de Paris a plus que jamais relancé cette

37 Bundes Archiv (BA)/ B 109/ 122/ STV/ correspondance avec le Fachstelle Stahl und Eisen, évoque l'article « La sidérurgie allemande avantagée par le prix du coke », *l'Usine Nouvelle*, n° 37, 15 sept 1949.

38 BA/ B 109/ 122/ STV/ 15 sept 1949, *ibid.*

39 MAE/ DE-CE 1945-1960 / CECA / 515/ note a/s de la répartition du coke et du charbon, 16 janvier 1951, .

40 MAE/ DE-CE 1945-1960 / CECA / 515/ 16 janvier 1951, *ibid.*

41 MAE/ DE-CE 1945-1960 / CECA / 515/ note au sujet des besoins en coke de la sidérurgie française, 25 janvier 1951.

discussion et les articles et conférences à ce sujet se sont multipliés en Allemagne. Une première avancée avait été faite en 1950, en raison de la guerre de Corée, qui permettait à la sidérurgie allemande de dépasser les plafonds autorisés de production, à la condition que ce soit dans le but de contribuer à la défense commune, formule assez floue qui laissait ouvertes bien des portes. En janvier 1951, une nouvelle étape est franchie, qui aboutira à libérer totalement - dans les faits - la production sidérurgique allemande, à la seule condition qu'il y ait équitable répartition des disponibilités en coke pour les six pays signataires. Ce serait l'enjeu de l'accord bilatéral sur le coke suggéré par les autorités françaises⁴².

C'est Jean Monnet qui se charge de faire la proposition à Walter Hallstein. Étienne Hirsch en discute ensuite avec un membre de la délégation allemande. Les Français souhaitent un accord qui écarte l'AIR de la décision, car ils ne sont pas sûrs d'y obtenir toujours la majorité et aussi parce que l'Autorité disparaîtra avec l'entrée en vigueur de la CECA. L'idée générale, du côté français, est de bénéficier immédiatement des avantages de la répartition par la Haute Autorité, par un accord librement consenti avec l'Allemagne et d'éliminer immédiatement les pouvoirs de l'AIR. On comprend donc que les Allemands se disent prêts à discuter de cela, les enjeux étant importants des deux côtés. Il faut un accord sur le moyen terme, qui ne soit pas remis en cause par le traité. Or celui-ci prévoit que la Haute Autorité décide de la répartition des matières premières dans les situations de pénurie. Il faut que l'accord bilatéral ne soit pas contestable, il serait donc souhaitable qu'il soit approuvé par les Américains⁴³.

Étienne Hirsch pense que la fixation des quotas doit se faire sur la base d'une période de référence, par exemple le quatrième trimestre 1950, or les Allemands, de leur côté, n'approuvent pas la fixation d'une période de référence, car leurs usines sont encore soumises à une limitation de production. Ils proposent de prendre en compte, pour l'Allemagne, ce facteur spécial. Les Allemands craignent aussi que les règles de fonctionnement comportent un risque pour les importations de minerai, en particulier de Suède⁴⁴.

Le coût des transports et les prix de revient

L'entrée en application du Traité doit entraîner une harmonisation des prix, y compris de ceux du transport. Chaque pays souhaite bénéficier des meilleures conditions de fret possibles, tout en évitant une hausse prévisible quand ses tarifs sont très bas. De nombreuses études, souvent secrètes, se penchent alors sur ce problème et comparent les divers prix français et allemand.

Alors que l'idée générale était que les tarifs français étaient plus élevés, en réalité, les chiffres diffusés par la WVESI en 1952, tendent à montrer que pour l'acier plat, le tarif français est moins cher que le tarif allemand (de l'ordre de 10 DM par tonne), mais les prix s'envolent dès que le trajet augmente. La proportion km/prix est mieux respectée pour le charbon, le coke et le minerai dont les prix de transport sont assez proches, mais les tarifs français augmentent un peu plus vite avec la distance. Les Allemands étudient de très près également le coût de revient de la minette lorraine que l'on veut leur faire acheter en grande quantité en échange du charbon de la Ruhr. Pour

42 MAE/ DE-CE 1945-1960 / CECA / 515/ note au sujet de la répartition du charbon à coke, 29 janvier 1951.

43 BA/ B 109/ 97/ note au sujet de l'entretien avec Hirsch au Bureau du Plan, 15 février 1951.

44 BA/ B 109/ 97/ 15 février 1951, *ibid.*

une tonne de fonte, le prix de la minette nécessaire varie de 7,32 dollars pour les Lorrains à 16,65 dollars pour les sidérurgistes de la Ruhr, soit 2,3 fois plus. En ce qui concerne le charbon, les Français ont évidemment intérêt à garder leur approvisionnement en Sarre, dont le prix dépasse à peine le prix français, mais cela ne leur suffit pas. Les industriels rhénans sont pour leur part avantagés par un prix du charbon imbattable, avec un coût moyen de 10 dollars pour une tonne de charbon, contre 12,46 dollars en Lorraine⁴⁵.

Les mineurs français ont un niveau de salaire plus élevé (477 DM, salaire net) que les mineurs allemands (357 DM), les Sarrois détenant le record des pays membres de la CECA (532 DM). Dans l'industrie sidérurgique, les différences sont peu perceptibles entre les deux pays pour les ouvriers célibataires (362 DM pour les sidérurgistes français contre 372 DM pour les Allemands), tandis que le niveau des prestations sociales fait grimper les salaires français très largement au-dessus du salaire allemand, pour les ouvriers qui ont deux enfants (507 contre 384 DM). La comparaison montre donc des coûts salariaux en défaveur de l'industrie sidérurgique française, chiffres qui semblent fiables puisqu'il s'agit ici de sources allemandes⁴⁶.

Ces différentes études permettent donc de comparer les coûts de production de la fonte entre la Sarre, la Lorraine et la Ruhr, si l'on utilise du minerai de Lorraine, comme cela va être le cas à partir de l'entrée en vigueur du Traité de l'Union. Il faut d'abord transformer le charbon en coke, et c'est le coke lorrain qui revient le plus cher. Mais les Lorrains ont une compensation dans le très bas prix de la minette, ce qui aboutit, comme conséquence de l'entrée en vigueur de la communauté, à faire de la fonte lorraine, la moins chère de toutes (55,57 dollars par tonne produite) et de l'allemande, la plus chère, à 61,87 dollars par tonne, la fonte sarroise se trouvant à un prix intermédiaire de 58,87 dollars par tonne. Les Allemands auraient alors, en 1952, un prix de revient augmenté de manière assez importante par rapport à 1950, puisqu'il était alors de 54,58 dollars. Le prix de revient de la tonne de fonte produite en Lorraine sera donc inférieure, alors qu'avec du minerai suédois, l'Allemagne produit la fonte à un coût très concurrentiel. Or les craintes allemandes, avec la mise en place de la CECA, sont que l'on considère qu'il faudra renforcer la production dans les localisations les plus rentables pour l'ensemble du marché, ce qui irait à l'encontre, à terme, de l'intérêt de la sidérurgie allemande⁴⁷.

Du côté français, on compare les prix intérieurs des deux pays et l'on fait apparaître que les prix allemands sont bien inférieurs aux prix français, en raison des taxes. Avec la mise en application du Traité, le système de compensation va favoriser une concurrence équitable. Selon la *Stahltrühänder Vereinigung*, les prix français étant plus chers, les Allemands auront donc à payer une compensation assez élevée, car ils produisent à plus bas prix⁴⁸. Les calculs de l'incidence du Plan Schuman sur les prix de revient, selon les conclusions de la Chambre syndicale de la sidérurgie française (CSSF), feraient apparaître que la situation des industries sidérurgiques allemande et française demeurerait à peu près inchangée, mais que, par contre, ce sont le Luxembourg (« *avantage substantiel* ») et surtout la Belgique (« *profit considérable* »)

45 Archives Mannesmann (MAN)/ P 8.65.29/ septembre 1952.

46 Certes, ces calculs ne tiennent pas compte des charge patronales qui s'ajoutent aux salaires nets versés, mais l'on peut penser que les calculs ayant été effectués par les Allemands et prouvant un désavantage pour les Français, il est peu probable que l'usage des chiffres bruts globaux du coût salarial ait changé quelque chose à cette démonstration, sinon on aurait sans doute pris soin d'en tenir compte.

47 MAN P 8.65.29/ « Die Auswirkungen des Schumanplans... », *op. cit.*

48 BA/ B109 / 97 / Correspondance de Erich Barich avec la WVESI, 25 janvier 1951.

qui en bénéficieraient, avec pour cette dernière, une diminution des coûts de revient de 5 à 10 % environ⁴⁹. Il est donc clair, pour les sidérurgistes français, que les intérêts français et allemands ne sont pas vraiment en opposition dans la CECA, du moins en ce qui concerne ses conséquences sur les prix de revient. A ce moment encore, on retrouve un groupe franco-allemand dont les intérêts s'opposent au groupe belgo-luxembourgeois, comme dans les belles années du cartel européen⁵⁰.

Avant que les négociations s'achèvent, les sidérurgistes allemands s'adressent une nouvelle fois au Dr Hallstein pour rappeler certains points auxquels ils sont attachés. Les pleins pouvoirs de la Haute Autorité, tels qu'ils sont définis dans les futurs articles 56 et 58 du traité et qui lui permettent de fixer les prix du charbon et de l'acier tout comme les quotas de production, peut avoir, selon eux, des effets très étendus sur l'industrie du charbon et de l'acier comme sur l'économie des pays participants. Ils ne pourront pas être corrigés par la Cour de justice, parce que la Haute Autorité les justifiera d'un point de vue économique qui empêchera la cour d'intervenir. Des prix et de la production ne dépendent pas seulement l'avenir des entreprises sidérurgiques allemandes, mais aussi de toutes celles de nombreuses autres branches économiques. Pour les hommes de la Ruhr, il semble incompréhensible de laisser une telle « *omnipotence* » à la Haute Autorité⁵¹.

La question des ententes et de la concentration

En France, après la guerre, plusieurs projets ont vu le jour, entre 1947 et 1952, pour la mise en place d'un statut des ententes, la plupart visant à réglementer les ententes économiques, en interdisant celles qui sont contraires à l'intérêt général, mais en accordant un statut légal aux autres. C'est finalement le projet de loi du 26 février 1953 qui est retenu. La législation française est, d'autre part, depuis la fin de la guerre, contrainte de tenir compte des accords internationaux qui se mettent en place à partir de 1948 : accord de coopération économique entre la France et les États-Unis relatif au programme de relèvement européen juin 1948, rapport intérimaire adopté par la commission des questions économiques de l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe, en décembre 1949, sur le contrôle des cartels. Enfin, les dispositions anti-cartels du traité de la CECA sont en cours de négociation⁵². Le futur traité envisage en effet ces ententes de manière négative, puisqu'un des principaux objectifs de ce traité est de renforcer la concurrence et c'est à l'autorité publique que reviendra le rôle d'y veiller. Il faut donner d'importants pouvoirs à la Haute Autorité pour contrer la puissance des forces économiques traditionnelles et en particulier empêcher la formation de cartels. La délégation française, dès le début des négociations, appuie particulièrement en ce sens, avec l'appui des Américains⁵³.

Ce sont ces objectifs qu'ont désiré atteindre les dispositions de l'article 60 qui veut empêcher la fixation des prix, le contrôle de la production, la limitation des améliorations techniques ou la répartition des marchés par des accords entre les

49 AN/ 62 AS 113/ Lettre du 16 janvier 51 au Commissaire au plan, signée Aubrun.

50 Voir ma thèse, chapitre 1, *op. cit.*

51 BA/ B 109/ 97/ lettre de la WVESI à Hallstein, signée B. Fugman, Blankenagel, Ahrens, 31 janvier 1951.

52 AN/ 62 AS 99/ CSSF/ France, "Les ententes professionnels devant la loi », *op. cit.*

53 Mémoire du 28 septembre, exposé par M. Monnet au cours de la réunion restreinte des chefs de délégation du 4 oct., ainsi que dans le document n° 18 en date du 27 octobre, cité in 62 AS 113/ CSSF, Mémoire sur les dispositions proposées relatives aux cartels et aux concentrations industrielles, décembre 1950.

producteurs⁵⁴. Les concentrations qui pourraient constituer un moyen de détourner les dispositions de cet article sont limitées par l'article 61 du traité⁵⁵. Si les objectifs économiques sont connus de tous, les motivations politiques sont tout autant importantes dans l'esprit de l'équipe de Jean Monnet, à savoir « [d']éliminer les formes d'organisations qui aboutissent à la fois à supprimer la concurrence et à donner aux intérêts privés une influence politique. »⁵⁶ Il est désormais fini le temps où les grands groupes industriels et financiers avaient leurs entrées réservées dans les hauts lieux du pouvoir. On se déclare cependant réaliste en avançant qu'il ne s'agit pas d'interdire aveuglément toutes formes de concentration, une certaine flexibilité paraissant nécessaire. Mais les critères ne sont pas encore fixés à la fin de l'année 1950.

A propos de la question de la concentration, la CSSF évoque d'abord la réorganisation de la Ruhr et le problème de concurrence que poserait, dans le cadre de la CECA, le maintien des liens traditionnels existants entre les charbonnages et les usines sidérurgiques. Elle reconnaît pourtant à ces liens le plus grand intérêt économique, « *un intérêt primordial* », par l'assurance d'approvisionnement qu'elle procure à l'entreprise sidérurgique, mais également aux charbonnages qui ont, de ce fait, des débouchés garantis. Ces liens ont aussi beaucoup d'autres avantages, et d'autres éléments (économies sur les transports, taxes fiscales, etc.) peuvent, dans la combinaison, jouer un rôle important. Enfin, l'industrie houillère offrant une base à des industries variées, essentielles elles-mêmes aux activités nationales (carburants de synthèse, production d'énergie électrique, engrais chimiques, etc.) les entreprises qui détiennent, par l'entremise de cette industrie et par celle de l'industrie sidérurgique, une gamme très variée d'activités, outre qu'elles sont capables d'exercer dans le domaine économique une influence très grande, ont la possibilité, grâce au jeu complexe des prix d'ordre, des répartitions de frais généraux, etc., de peser largement sur leurs prix de revient et leurs bénéfices⁵⁷.

Les entreprises sidérurgiques françaises ne disposent plus de ce type de structure dans la mesure où les charbonnages ont été nationalisés à la Libération, même si les pouvoirs publics facilitent les relations entre les deux secteurs. Elles rejettent la comparaison que l'on pourrait opérer entre les mines de charbon et les mines de fer, toujours liées aux entreprises françaises, mais de bien moindre importance. Quant aux participations que possèdent certaines sociétés dans des mines en Allemagne (bassin de la Ruhr et d'Aix-la-Chapelle), elles ne jouent qu'un rôle accessoire et sont constituées de sociétés distinctes, dans un pays étranger.

Les sidérurgistes français se méfient donc des avantages certains que le maintien de ces liens – hautement rentables - apporterait à leurs concurrents allemands, soupçonnant de plus le futur contrôle « *illusoire* » de la Haute Autorité de ne pouvoir être pleinement efficace en matière de contrôle des prix de revient. De façon assez surprenante, vu les arguments développés avant, la CSSF, tout en prenant ses distances vis à vis des concepteurs du projet, approuve donc largement leurs positions en ce domaine, estimant encore que ces positions ne sont ni assez fermes ni assez précises et que la délégation française sous-estime le poids futur du membre allemand pour faire prévaloir ses intérêts⁵⁸. Selon les analyses issues du patronat français, il convient donc

54 *Ibid.*

55 Articles 60 et 61 du projet et 65 et 66 du traité définitif.

56 AN/ 62 AS 113/ CSSF/ Mémoire..., décembre 1950, *op. cit.*

57 AN/ 62 AS 113/ CSSF/ commentaire du mémoire Monnet (29 déc.1950).

58 *Ibid.*

de séparer nettement les critiques de l'article 60 (ententes) de celles de l'article 61 (concentration), qui présentent des enjeux perçus différemment par les sidérurgistes de la CSSF.

Du côté allemand, la position des industriels de la Ruhr est, bien entendu, opposée. Ceux-ci sont d'abord convaincus des bienfaits du système de l'économie liée qu'ils maîtrisent de longue date et qui a permis, avant guerre, le développement de la puissance allemande. Dans la situation où ils se trouvent en 1950, une partie de leurs entreprises ayant été démantelée et leur production étant limitée, la possibilité de recréer ces liens constituerait pour eux une certaine compensation. L'attention des sidérurgistes de la Ruhr est donc focalisée sur les deux articles en question, ainsi que sur l'article 59 qui les concerne plus particulièrement puisqu'il prévoit que les pouvoirs de l'Autorité internationale de la Ruhr seront en partie relayés par la Haute Autorité.

Ce qui préoccupe aussi ces sidérurgistes, dans le domaine de l'approvisionnement en matières premières, c'est l'interdiction qui touche la Deutsche Kohlen-Verkaufsgesellschaft (DKV), comptoir allemand du charbon qui assure les ventes de tous les charbons allemands à un prix uniforme. L'article 60 est pratiquement synonyme de la dissolution de la DKV, pourtant il avait été proposé qu'un contrôle de celle-ci soit mis en place, avec un délégué de la Haute Autorité qui aurait un droit de veto sur les décisions. Les sidérurgistes allemands exigeaient, avant la signature du traité, une solution définitive à ces deux problèmes⁵⁹. L'article 61 posait aussi la question de savoir quelle serait la part maximale de production autorisée par entreprise : après avoir évoqué d'abord un maximum de 3 % de la production totale, on en était à 8 %⁶⁰. C'est sur la discussion de ces derniers points que portent les négociations finales, mais les articles 59, 60 et 61 seront pourtant adoptés définitivement dans la forme initialement proposée.

Entre Français et Allemands, un autre point important de la discussion a porté sur la Sarre. Nous ne pouvons développer ici cet aspect de la négociation et nous nous contentons de dire qu'il s'est agi là d'un problème politique avant tout⁶¹. La Sarre, dont les mines ont été placées sous administration française en janvier 1946, est très précieuse pour les approvisionnements en charbon de cette dernière⁶². L'apport sarrois aurait servi à renforcer considérablement la position française par rapport à la position allemande pour les débats sur la CECA⁶³. Cependant, à partir du moment où les Français peuvent être assurés d'un approvisionnement dans le cadre de la CECA, mais aussi, en cas de pénurie, dans le cadre de l'accord franco-allemand déjà évoqué, la Sarre perd un peu de son importance économique. Reste le symbole politique. Les Allemands n'ont en aucun cas renoncé à un nouveau rattachement de celle-ci à leur pays. Le traité

59 BA/ B 109/ 97/ note de la WVESI, 20 mars 1951.

60 BA/ B 109/ 97/ 20 mars 1951, *ibid.*.

61 Voir le chapitre 10 de ma thèse, *op. cit.*, p. 947.

62 La Sarre a été occupée par la France suite à l'accord interallié du 5 juin 1945. Lors de la Conférence de Moscou d'avril 1947, les Alliés occidentaux ont accepté le principe de l'union économique entre la France et la Sarre et celui de son détachement politique de l'Allemagne. Un parlement sarrois a été élu en octobre 1947. En mars 1950 ont été signées des conventions franco-sarroises qui limitent le contrôle français ainsi qu'une convention relative à l'exploitation des mines, confiée à l'État français [*L'année politique 1950*, p.355ss].

63 De 1946 à 1949, la France a reçu directement de la Sarre 9,2 millions de tonnes de charbon, ce qui correspond à 8,1 % de la consommation française [source : « L'économie sarroise », revue *Allemagne*, n° 4, décembre 1949, p.5]. Puis encore 7,9 millions de tonnes pour 1950 et 1951 [source : *Deutsche Zeitung*, seconde quinzaine de juin 1952, cité par AF/ B 30 979/ note d'information du HCRF, 27 juin 1952].

va être signé puis ratifié par la Sarre dans un statut qui est refusé par les Allemands. Les dernières négociations vont donc porter aussi sur ce problème, car l'on craint à Bonn que la signature du traité n'entérine définitivement le statut de la Sarre. Le jour même de la signature à Paris du texte final du traité, le chancelier Adenauer prie Robert Schuman de confirmer qu'il n'en sera rien, ce que ce dernier fait immédiatement⁶⁴.

UNE PRISE DE POSITION COMMUNE DES FÉDÉRATIONS INDUSTRIELLES PATRONALES DES SIX PAYS

Parallèlement aux négociations qui peuvent opposer les uns ou les autres, les liens entre industriels européens, que l'on a vu se reformer après la guerre, continuent à se développer. Des rencontres ont lieu et quelques points d'accord se dégagent. Ce qui les réunit, c'est avant tout une certaine conception de l'économie, d'initiative privée. Or l'accord des gouvernements socio-démocrates et chrétiens-démocrates sur le dos de l'économie libérale passe mal. On trouve donc des raisons de combattre en commun et, malgré les divergences nationales et les critiques mutuelles, les fédérations industrielles des pays intéressés par le plan Schuman publient, en janvier 1951, une prise de position commune sur les clauses économiques du projet de traité⁶⁵.

Selon elles, l'esprit de la déclaration du 9 mai, auquel elles se déclarent toujours attachées et même celui des premières négociations, a disparu pour laisser la place à un projet inquiétant. Se déclarant unanimes sur les objectifs originaux du projet, de développement économique et social, elles le sont aussi pour dénoncer les deux « postulats » du traité, celui de « *l'action directrice et omnipotente* » de la Haute Autorité et celui de la mise à l'écart des organisations professionnelles représentatives des entrepreneurs, à peine admises en consultation. Ce qui implique aussi l'interdiction de toute organisation des marchés par les producteurs, « *réputée contraire à l'intérêt général* ». Cet « *hyper-dirigisme* » de la Haute Autorité laisserait les entreprises totalement « *à la merci* » de ses décisions⁶⁶.

Les industriels n'ont pas confiance dans l'article 5 qui précise qu'on limitera les interventions au strict nécessaire, ce qui est contredit par les pouvoirs décrits dans le titre III du traité. Ceci les priverait de « *l'exercice de leurs fonctions fondamentales* » et confierait à six ou neuf personnes une « *mission surhumaine* ». C'est donc une organisation condamnée par avance, à laquelle on propose de substituer une initiative laissée aux producteurs, avec une Haute Autorité qui serait simplement chargée de fixer les directives générales, de coordonner les activités individuelles⁶⁷. On retrouve sous cette proposition l'idée d'une planification indicative, assez proche de celle qui s'est mise en place en France en 1947.

Par l'expérience acquise au cours de l'Entre-deux-guerres, les sidérurgistes se méfient de la désorganisation des marchés qui s'opère en cas de crise de la demande, situation à laquelle ils avaient fait face en créant des cartels qui régulaient le marché et empêchaient une concurrence « *effrénée* ». Et même dans une situation économique

64 Lettre du chancelier Adenauer au ministre des Affaires Étrangères R. Schuman (traduction), 18 avril 1951 et réponse de ce dernier (traduction), même date (Site de l'UE, annexes au traité instaurant la CECA).

65 PAAA/ Schuman-Plan/ 68/ (*Confidentiel*) Observations et propositions des fédérations industrielles nationales des pays intéressés par le plan Schuman sur les clauses économiques du "projet de traité" en préparation, Paris, 17 janvier 1951.

66 PAAA/ Schuman-Plan/ 68/ 17 Janvier 1951, *ibid.*

67 *Ibid.*

normale, le marché a besoin de la souplesse qui lui permet de réagir efficacement, or ce sont les groupements de producteurs qui connaissent le mieux ce marché. Refusant cependant un rejet complet du projet, les industriels européens ont pris la mesure des changements imposés à la fois par le développement économique européen et par les projets politique d'unification. Voulant faire preuve d'esprit constructif et désirant l'aboutissement effectif du projet originel, mais refusant une dictature économique, ils proposent alors que les textes soient modifiés dans le sens d'une participation effective des groupements professionnels qui auraient la priorité pour l'organisation des marchés, y compris la possibilité de conclure des ententes. Ils proposent de créer des groupes nationaux, qui participeraient aux tâches de mises en application du traité, auxquels les industriels adhéreraient librement et qui seraient placés sous le contrôle de la Haute Autorité, laquelle garderait un droit de veto pour veiller à l'équité du système⁶⁸. On sait que ce ne fut pas le choix final.

Quelles que furent les critiques, les négociations ont été menées à leur terme après presque une année de rencontres. Bien que les entrepreneurs n'aient pas obtenu satisfaction sur les points concernant leur participation et le problème des ententes, l'optimisme resta plutôt de rigueur et s'appuya sur la bonne entente du couple franco-allemand. « *La manière dont la France et l'Allemagne réussiront la mise en œuvre du Plan Schuman sera un bon test pour la future coopération politique.* »⁶⁹ Le traité de la CECA a aujourd'hui atteint son terme, au bout de 50 ans de fonctionnement et s'est fondu dans l'Union européenne. La sidérurgie des pays membres y a trouvé un cadre pour son expansion, même si cette organisation européenne n'a pu empêcher les graves crises qui ont secoué le secteur depuis les années 1970. Il reste que les gouvernements et les industriels français et allemands ont su mettre en œuvre ce premier marché commun et le faire vivre dans une certaine harmonie.

Françoise Berger (UMR-IRICE, Université de Paris 1)

68 *Ibid.*

69 PAAA/Pol. Abt 2/ 243-03/ 1485/ note du 28 janvier 1951.