

Conseil national
19 juin 1952

Réponse à l'interpellation SCHALLER
du 3 octobre 1951

Avant la fin de la dernière guerre, les pays européens, en particulier ceux de l'Europe occidentale, qui avaient subi à peu près les mêmes épreuves et les mêmes dévastations, abordèrent ensemble les tâches de la reconstruction. Il s'agissait non seulement de reconstruire, mais aussi de trouver un nouvel équilibre économique pour ces pays, dont le patrimoine avait été en grande partie détruit et qui avaient perdu les positions qu'ils occupaient autrefois sur les marchés étrangers. C'est le point de départ de la coopération européenne sur le plan économique.

En mai 1950, M. Schuman, Ministre français des affaires étrangères, lança le plan qui porte son nom et qui prévoit la création d'une communauté européenne du charbon et de l'acier. Une conférence réunie à Paris élaborera un traité qui fut signé le 18 avril 1951 par les représentants de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, et complété par une convention contenant des dispositions transitoires. Ce traité institue un marché commun pour le charbon et l'acier entre ces six pays. Il doit être une institution de droit inter-

national public et exercera souverainement certaines compétences qui lui ont été expressément cédées par les six Etats contractants dans le domaine du charbon et de l'acier. Les principaux organes de la communauté sont au nombre de quatre : la Haute autorité, l'Assemblée commune, le Conseil spécial de Ministres, la Cour de Justice.

La Haute Autorité est l'organe le plus important de la Communauté. Elle est responsable de l'observation du pacte par les parties contractantes et les entreprises privées dans les pays membres et elle doit veiller à ce que les buts du traité soient atteints. La Haute Autorité se compose de neuf membres, dont huit désignés par les gouvernements. Ces huit membres élisent le neuvième membre de la Haute Autorité, qui doit en être le président. La Haute Autorité ne peut comprendre plus de deux membres ayant la nationalité d'un même Etat. La Haute Autorité est assistée d'un comité consultatif qui se compose de trente à cinquante-et-un membres et comprend en nombre égal des producteurs, des travailleurs, des "utilisateurs" et des négociants. Les attributions de ce comité sont purement consultatives.

L'Assemblée commune est formée de délégués que les parlements des pays membres sont appelés à désigner dans leur sein une fois par an ou qui sont élus au suffrage universel direct selon la procédure fixée par chacun des pays contractants. L'Allemagne, la France et l'Italie ont cha-

cune dix-huit délégués, la Belgique et les Pays-Bas chacun dix et le Luxembourg quatre. L'Assemblée commune examine en séance publique le rapport général qui lui est soumis par la Haute Autorité.

Avec la Haute Autorité, mais après elle, le Conseil spécial de Ministres est l'organe le plus important de la Communauté. Il lui incombe de coordonner, d'entente avec la Haute Autorité, les mesures économiques à prendre par la Communauté, d'une part, et par les économies nationales des six pays membres, d'autre part, dans le domaine du charbon et de l'acier.

Le dernier organe est la Cour de justice, qui doit assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du pacte. Elle est formée de sept juges nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres parmi des personnalités offrant toute garantie d'indépendance et de compétence.

Vis-à-vis de l'extérieur, c'est la Haute Autorité qui représentera la Communauté. C'est elle qui, dans une large mesure, pourrait être amenée à remplacer les six Etats membres lors de négociations économiques. Nous souhaitons d'ailleurs que la Suisse puisse continuer à assurer l'essentiel de son approvisionnement en charbon et en acier au moyen d'accords bilatéraux avec les pays producteurs.

- 4 -

Deux pays qui jouent dans l'économie européenne un rôle important comme producteurs de charbon et d'acier sont restés à l'écart du plan Schuman: la Grande-Bretagne et la Suède. La Grande-Bretagne n'a pas accepté de soumettre une partie de son industrie à une autorité supranationale, bien que, depuis le changement de Gouvernement au mois d'octobre dernier, un certain rapprochement ait eu lieu, qui pourrait se traduire par un traité négocié avec la Haute Autorité, auprès de laquelle serait accréditée une mission britannique. La Suède a été retenue par des considérations du même ordre. Elle n'a pas voulu renoncer à l'atout que constitue son industrie sidérurgique et surtout sa production de minerai de fer lors de la négociation et de la conclusion d'accords économiques.

La procédure de ratification du traité d'avril 1951 est déjà très avancée dans les six Etats membres. En France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en Italie, les deux Chambres se sont déjà prononcées en faveur de la ratification. Au Luxembourg, la Chambre des députés a également ratifié. On peut ainsi s'attendre à voir le traité entrer en vigueur prochainement.

Il n'est pas possible de dire quels seront les effets du plan Schuman sur l'économie suisse, ni s'il rendra plus difficile le ravitaillement de notre pays en charbon

et en acier. En revanche il modifiera vraisemblablement les conditions dans lesquelles nous pouvons nous ravitailler en charbon et en acier, puisque nous nous procurons auprès des pays membres de la Communauté à peu près les trois quarts du charbon, du fer et de l'acier que nous importons.

C'est en particulier sur les points suivants que les conséquences du plan peuvent être importantes pour notre pays:

1. Les Etats ayant adhéré au plan se sont engagés à soumettre à la Haute Autorité les accords bilatéraux qui les lient à des Etats non membres, de même que les projets qui seraient établis en vue de la conclusion de tels accords, pour autant naturellement qu'ils aient pour objet la livraison de charbon et d'acier. La Haute Autorité peut s'opposer à la conclusion de nouveaux accords.

2. La Communauté pourrait, par la création d'un marché commun, instituer une zone préférentielle pour les deux produits très importants que sont le charbon et l'acier. Elle se mettrait ainsi en opposition avec la clause de la nation la plus favorisée, qui figure dans la plupart des traités de commerce. Les six Etats membres de la Communauté ont par ailleurs ratifié l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT). Ils devront être

déliés des dispositions de cet accord. Il semble qu'une session spéciale du GATT doive être convoquée pour examiner cette question. Quant aux Etats, comme la Suisse, qui ne sont pas membres du GATT, ils devraient, par des négociations directes, être amenés par chacun des Etats parties au plan Schuman à renoncer à la clause de la nation la plus favorisée pour le charbon et pour l'acier. Le traité prévoit des moyens de pression comme la dénonciation des accords commerciaux conclus par les Etats parties au traité avec un Etat non membre.

3. La Haute Autorité peut non seulement rendre obligatoires vis-à-vis des Etats tiers des taxes douanières minimales et maximales; elle peut encore refuser aux Etats membres de la Communauté la consolidation de leurs tarifs douaniers..

4. Pour réaliser un marché commun, toutes les restrictions quantitatives existant entre les Etats membres de la Communauté doivent être supprimées. Si les avantages accordés par la suppression de ces restrictions aux Etats membres de la Communauté ne l'étaient pas également aux autres pays membres de l'OECE, les principes de libération appliqués dans le cadre de l'OECE, en particulier celui de la non-discrimination, cesseraient d'être respectés.

5. La Haute Autorité a le droit, non seulement de fixer pour le charbon et l'acier des prix uniques appliqués dans les limites de la Communauté, mais également des prix différents et obligatoires pour l'exportation. Ainsi se trouverait sanctionné par le plan Schuman le principe des doubles prix pratiqués à l'égard des pays tiers.

6. La Haute Autorité et le Conseil de Ministres ont de larges compétences pour restreindre la production dans les périodes de surabondance et, quand il y a pénurie, pour instituer des priorités et des contingents d'approvisionnement. Ils peuvent fixer de façon obligatoire les quantités qui pourront être exportées à destination d'Etats tiers. Les organes compétents du plan Schuman peuvent donc soumettre l'exportation du charbon et de l'acier à des restrictions valables pour tous les Etats membres.

Il n'y a pas de doute que la Suisse devra, dès que cela sera possible, ouvrir des négociations avec la Haute Autorité du plan Schuman, de même qu'avec les Etats membres, pour régler les différentes questions que je viens d'indiquer. Nous devons nous élever contre toute tendance qui se manifesterait de faire des discriminations à notre égard, qu'il s'agisse de la répartition du charbon et de l'acier ou des prix pratiqués. Toute discrimination, non seulement léserait nos intérêts matériels, mais encore mettrait en cause les principes de politique commerciale que nous

- 8 -

défendons et qui ont été largement consacrés par les décisions de l'OECE. Nous devons également défendre ces principes et nos intérêts au sein de l'OECE. Nos négociations auront en particulier pour but d'éviter que le plan Schuman ne réduise nos possibilités d'importation et n'ait pour effet une augmentation de prix des produits que nous nous procurons actuellement auprès des Etats membres. Nous chercherons à obtenir qu'en période d'abondance la suppression de toute concurrence au sein de la Communauté ne permette^{pas} à celle-ci de nous vendre ces produits plus cher qu'ils l'eussent été sans le plan Schuman. Pour un approvisionnement suffisant de la Suisse en période de pénurie, nous nous efforçons d'obtenir des assurances. Nous verrons s'il est possible de régler toutes ces questions par un accord général à conclure avec la Haute Autorité. On peut exprimer d'ailleurs l'espoir que celle-ci respectera les compétences de l'OECE et de la Commission économique pour l'Europe en matière de répartition équitable du charbon, ainsi que les engagements d'exportation bi- ou multilatéraux pris par les pays producteurs membres de la Communauté.

Dans le domaine des transports, le plan Schuman pourrait avoir pour notre pays de fâcheux effets. Il

permet d'instituer des tarifs directs et internationaux dégressifs grâce auxquels on pourrait être tenté d'éviter d'effectuer des transports à travers la Suisse, ce qui constituerait une menace très sérieuse pour nos chemins de fer et pour la navigation suisse sur le Rhin. L'institution de tels tarifs serait, à notre avis, en contradiction avec la Convention de Mannheim, qui consacre le principe de la liberté de la navigation sur le fleuve. Les Départements politique et de l'économie publique, d'entente avec les représentants des milieux économiques suisses intéressés, ont chargé M. le Conseiller national Schaller, premier délégué suisse à la Commission centrale du Rhin, de représenter et de défendre dorénavant les intérêts de la Suisse au maintien de la liberté de navigation sur le Rhin, non seulement dans cette Commission, mais d'une manière générale à l'égard de la Communauté créée par le plan Schuman.

En cas de discrimination de la Suisse en matière de livraison et de prix de la part des organes compétents de la Communauté, les livraisons de produits charbonniers et sidérurgiques qui nous sont traditionnellement faites par des pays non membres de la Communauté pourront, au moins jusqu'à un certain degré, nous rendre des services appréciables. Cela suppose que ces pays soient en me-

sure d'exporter en Suisse des quantités suffisantes de charbon et d'acier à des prix raisonnables.

Les considérations que je viens de développer sont fondées sur l'étude du traité instituant la Communauté et sur les débats parlementaires et les discussions auxquels sa ratification a donné lieu. Il est malaisé de prévoir aujourd'hui l'usage que la Haute Autorité fera de ses compétences, qui sont très larges, et si elle envisagera son rôle comme celui d'un régulateur, en particulier en période de crise et de difficulté, ou si elle tentera d'exercer une influence constante sur les marchés. Il y a, d'autre part, de nombreux facteurs techniques sur lesquels nous ne sommes pas renseignés.

Quoi qu'il en soit, les autorités fédérales se sont préparées. Elles maintiennent le contact avec les milieux suisses intéressés. Elles se sont constamment tenues au courant de la situation et reçoivent de nos représentations diplomatiques à l'étranger des rapports tant sur les débats parlementaires dans les Etats membres que sur les tendances parfois diverses et même opposées qui se manifestent dans ces pays et dans ceux qui sont, comme la Suisse, en dehors de la Communauté. Si l'entrée en vigueur du plan Schuman paraît devoir être prochaine, la constitution de ses organes demandera sans doute un certain

temps. C'est six mois après l'entrée en fonction de la Haute Autorité que doit être constitué le marché commun pour le charbon, le minerai de fer et la ferraille, et deux mois plus tard celui pour l'acier. C'est probablement pendant cette période de six mois que des négociations pourront être engagées par la Suisse avec la Haute Autorité.

Avant de connaître les tendances que manifesterà la Haute Autorité, il est difficile d'émettre une appréciation sur le plan Schuman, qui vaudra avant tout par son application. Les premières réactions qu'il a suscitées, non seulement dans les pays qui n'y ont pas adhéré, mais aussi dans les milieux industriels des six Etats membres n'ont pas toujours été positives. Il y en a même eu de nettement négatives. En particulier, la crainte a été exprimée qu'un déséquilibre des coûts de production et des potentiels industriels ne soit profitable à l'un ou à l'autre des pays producteurs au détriment des autres. Un plan de cette envergure devait nécessairement soulever des objections. Et l'idée de mettre en commun des moyens de production qui en général étaient en concurrence était trop contraire aux habitudes pour pouvoir être acceptée sans autre.

On ne sait pas encore aujourd'hui si la Haute Autorité restera indépendante et absolument autonome, ou si

elle aura des rapports, et éventuellement lesquels, avec des institutions comme le Conseil de l'Europe ou l'organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Il faut relever encore que le plan Schuman est considéré par ses auteurs comme une étape vers ce qu'on appelle l'intégration de l'Europe. Il est essentiellement économique, mais à son origine il a été aussi considéré comme une tentative de rapprochement entre la France et l'Allemagne. Il peut donc avoir des conséquences lointaines de caractère politique.

Quelle attitude la Suisse doit-elle prendre à l'égard de la Communauté du charbon et de l'acier ? Tout d'abord elle doit considérer qu'elle se trouve en présence d'un fait contre lequel il serait inutile qu'elle veuille s'élever. Par ailleurs, sa non-participation au plan ne doit pas nous engager à prendre sans autre une attitude négative. Nous devons, en effet, saluer toutes les tentatives qui sont faites pour chercher à créer en Europe un état pacifique et toutes les institutions dont le but est d'assurer la prospérité collective des peuples du continent. Il faut espérer que le plan Schuman jouera un rôle bienfaisant dans le domaine qui lui est assigné, s'il contribue à améliorer une production européenne encore inférieure aux besoins, s'il cherche à concilier des in-

térêts qui furent souvent divergents, non pas seulement en vue de prévenir de nouveaux conflits armés, mais pour que des populations plus nombreuses, une communauté plus large puissent travailler paisiblement, sans que les fruits de ce travail risquent d'être mis en péril par des rivalités inutiles. En un mot, la création de la Communauté du charbon et de l'acier peut être un événement heureux pour l'Europe si elle institue une collaboration confiante entre les six Etats européens qui la forment, parmi lesquels notamment la France et l'Allemagne.

Toutefois, nous ne pouvons pas nous empêcher d'exprimer certaines craintes. Différentes clauses du traité nous paraissent dangereuses en raison de l'application qui pourrait en être faite. Nous sommes surtout arrêtés par le risque que l'on pratique des doubles prix et que l'on institue des tarifs douaniers et des tarifs de transport préférentiels. Nous devons éviter que ^{le charbon} ces ~~ces~~ ^{et l'acier} produits ne disparaissent de nos accords bilatéraux et qu'il ne nous soit à la fois plus difficile de les obtenir et moins aisé de vendre à nos partenaires ce que jusqu'à présent nous leur fournissions en contre-partie. La Communauté du charbon et de l'acier ne doit pas devenir une institution groupant quelques Etats contre

- 14 -

d'autres Etats européens et créer un instrument de lutte économique sur le continent. Nous n'avons d'ailleurs pas de raison de penser ^{qu'une telle préoccupation} ~~que ce risque~~ existe et nous sommes convaincus que la Communauté accordera l'importance qu'ils méritent aux intérêts légitimes d'un pays comme la Suisse et respectera les principes de non-discrimination consacrés par les décisions de l'OECE. Il nous paraît d'ailleurs indispensable qu'un contact étroit soit établi et maintenu entre les organes de la Communauté et ceux de l'OECE, afin que les progrès réalisés dans le cadre de cette dernière institution ne soient pas compromis ou mis en échec par l'application du traité.

En conclusion, le plan Schuman nous met dans une situation un peu paradoxale. S'il doit avoir pour les pays qui ont adhéré des conséquences heureuses, du point de vue économique et social, ou même politique, nous ne pouvons que souhaiter son succès. En revanche, s'il devait avoir comme effet de créer, par l'application de certaines de ses clauses, des discriminations dont seraient victimes les pays qui n'y participent pas, nous devrions admettre qu'il constituerait, non un progrès, mais un recul sur la situation actuelle.

Les expériences que nous avons faites, ces dernières années, dans le domaine de la collaboration écono-

- 15 -

mique européenne, à laquelle ont participé les six pays membres de la Communauté du charbon et de l'acier, nous permettent d'espérer que, dans les négociations que nous aurons à engager avec la Haute Autorité, nous trouverons chez celle-ci la compréhension nécessaire pour nos intérêts légitimes.

Il n'est pas possible aujourd'hui d'en dire davantage.

Nationalrat

Herbstsession 1951

166. (6157) Interpellation Schaller, vom 3. Oktober 1951.

Ist der Bundesrat in der Lage, Auskunft zu geben über die Auswirkungen des sogenannten Schumanplans auf die schweizerische Wirtschaft? Ist mit dem Inkrafttreten der Bestimmungen des Plans nicht mit der Gefahr einer wesentlichen Erschwerung der Versorgung des Landes mit Kohle und Stahl zu rechnen? Sind auch Interessen der schweizerischen Verkehrswirtschaft durch einzelne Bestimmungen tangiert?

Welche Massnahmen sieht der Bundesrat vor, um die eventuell durch den Schumanplan in Frage gestellten schweizerischen Interessen zu wahren?

Die Interpellation wird unterstützt von den Herren:

Bärtschi, Dietschi-Basel, Dietschi-Solothurn, Häberlin, Jaquet, Kunz-Thun, Obrecht, Roulet, Stadlin, Studer-Burgdorf, Wey, Widmer. (12)

Conseil national

Session d'automne 1951

166. (6157) Interpellation Schaller, du 3 octobre 1951.

Le Conseil fédéral est-il en mesure de donner des renseignements au sujet des effets que peut avoir le plan Schuman sur l'économie suisse? N'est-il pas à craindre qu'à son entrée en vigueur, le ravitaillement en charbon et en acier de notre pays ne soit rendu sensiblement plus difficile? Les intérêts de l'économie suisse des transports ne sont-ils pas touchés aussi par certaines dispositions de ce plan?

Quelles mesures le Conseil fédéral envisage-t-il pour sauvegarder les intérêts suisses qui éventuellement seraient menacés?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Bärtschi, Dietschi-Bâle, Dietschi-Soleure, Häberlin, Jaquet, Kunz-Thoune, Obrecht, Roulet, Stadlin, Studer-Berthoud, Wey, Widmer. (12)