

Release : 20.11.1962
18 heures

Discours du Président Malvestiti pour le colloque du Parlement européen

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Nous voyons à certains signes que les Communautés se trouvent à un tournant important de leur histoire. Je n'en citerai que deux, parmi les plus notables. Les demandes d'adoption ou d'association, d'abord, montrent bien la considération dont les Communautés jouissent désormais auprès des pays tiers. Ensuite - et nous y attachons plus de valeur - les gouvernements de nos pays ont décidé, voici dix mois, de passer à la seconde étape de la période de transition prévue par le Traité de Rome.

Aborder cette nouvelle phase, cela signifie que l'on considère comme satisfaisants les résultats obtenus sur la voie de l'union douanière et que l'on s'attaque de front au problème de l'union économique proprement dite. Au chapitre des "politiques communes", le Traité de Rome indique le contenu concret, ainsi que les limites de cette union économique.

Mais voici que la Commission de la C.E.E. appelle l'attention des gouvernements sur la nécessité de donner à cette union économique une cohérence fondamentale, à laquelle le Traité de Rome n'ose explicitement prétendre. Elle propose, pour atteindre ce but, une politique monétaire et un programme européen orientés vers une politique de développement.

La Haute Autorité exprime sa satisfaction de l'initiative de la Commission et assure dès maintenant cette dernière de son entière collaboration.

o

o o

Il est clair que si l'on postule la nécessité d'une politique de développement, une question vient spontanément à l'esprit : qu'arriverait-il en l'absence d'une telle politique ? En d'autres termes, peut-être le développement n'est-il pas immanent au processus économique, de type capitaliste ou non ?

Comment est-il possible qu'un système économique donné "ne se développe pas" ? N'y a-t-il pas, à défaut d'autre chose, un accroissement démographique indiquant une augmentation des besoins ? N'y a-t-il pas un progrès technique auquel les économies nationales ne peuvent se soustraire, sous peine de décadence d'abord et d'asphyxie ensuite, progrès qui engendre un processus de développement, lequel s'impose finalement aux entreprises même les plus rétives et les plus paresseuses ?

On parle du miracle allemand, du miracle italien, du miracle européen. De fait, pour qui se rappelle la situation de l'Europe en 1945, notamment celle des pays vaincus, et la compare à la situation actuelle, il n'est pas douteux qu'on trouverait difficilement un meilleur terme pour dépeindre le puissant renouveau de l'économie européenne.

Certaines des causes de ce renouveau sont aisées à identifier. Ce fut d'abord le Plan Marshall, qui aida les peuples européens à se sauver ; il y eut ensuite le Marché commun qui, en prescrivant l'abolition des frontières douanières entre les Six et la libre circulation des capitaux, des hommes et des marchandises, a vigoureusement contribué, en période de haute conjoncture, au progrès des investissements. Mentionnons encore la volonté de survivre qui, après une courte période de réorganisation, a déchaîné en Europe une véritable fièvre d'activité et, enfin, les politiques économiques des différents gouvernements, qui ont su s'adapter à la conjoncture favorable et aux besoins des économies nationales.

Ce tableau ne prétend pas être complet. La complexité de la vie économique empêchera toujours d'identifier, d'isoler et de mesurer toutes les causes du progrès (comme de la régression).

Quoi qu'il en soit, il y a eu un processus de développement et nous l'avons encore sous les yeux. Etant donné que ce processus s'est déclenché sous l'impulsion de certaines politiques et à la faveur de

certaines conceptions économiques, un certain nombre de questions se posent. On se demande, par exemple, si d'autres comportements auraient pu avoir les mêmes résultats et, en tout cas, si ces comportements économiques sont encore valables ; on s'interroge sur les nouveaux besoins ou les nouveaux dangers qui se profilent et conseilleraient de passer à des formes plus ou moins caractérisées de programmation.

A part certains esprits trop zélés, les plus raisonnables partisans d'un nouveau style économique ne prétendent nullement que les politiques économiques du passé étaient erronées. Ils disent qu'elles présentaient certains dangers, que tout bon spécialiste doit reconnaître.

Ainsi, pour citer un exemple célèbre, Perroux voyait dans le Marché commun le risque d'une accentuation des déséquilibres entre les diverses régions. Ce risque n'était pas purement hypothétique ou imaginaire et, si je ne me trompe, il a également préoccupé les auteurs des Traités de Paris et de Rome. En outre, le Marché commun ne promet pas et n'a jamais promis le bonheur universel, dont les fanatiques affirment qu'il suffit, pour nous le procurer, de ce que l'on appelé le libre jeu du marché. On sait très bien que ce libre jeu n'a jamais existé et ne peut exister dans les conditions parfaites prévues par l'hypothèse. Et l'on n'a oublié ni comment dégénèrent les comportements monopolistiques, ni que les formes monopolistiques peuvent dans certains cas être le prix du progrès. S'étant proposé "pour but essentiel" l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi dans les pays membres, le Marché commun en aperçoit les moyens dans l'élimination des obstacles, mais reconnaît que cette élimination ne suffit pas à résoudre les problèmes économiques du monde réel et impose, par conséquent, une action concertée tendant à réduire les incertitudes de la précision et à garantir la stabilité de l'expansion. Qui ne voit que, dans le cadre de cette action, c'est

à l'intérieur des grands espaces économiques que les entreprises peuvent, en développant leur politique sur la base de données concrètes plus sûres et plus constantes, chercher les dimensions optima qui naturellement leur confèrent le plus haut degré de compétitivité ? Et qui ne voit que cette action concertée ne peut avoir en réalité que l'aspect et les dimensions d'un programme ?

En l'absence d'un tel programme, il deviendrait difficile d'élaborer une politique commune applicable, par exemple, dans les domaines de l'agriculture, des transports ou de l'énergie. Bien entendu, ce programme devra être suffisamment élastique pour permettre de parer en temps opportun à une évolution imprévue de la réalité économique et pour prévenir les erreurs possibles de la prévision. Que ce programme doive être également indicatif, voilà qui est désormais reconnu par tous les économistes conscients, lesquels se rendent bien compte que, dans une économie hautement développée, il faut s'en remettre le plus possible à la libre initiative mais jusqu'au point seulement où elle en vient elle-même à se corrompre ou à perdre son efficacité. L'observateur des phénomènes économiques sait que c'est seulement dans certains grands espaces économiques sous-développés qu'une programmation globale et impérative peut trouver au moins sa justification historique.

Or, la Haute Autorité constate avec plaisir que le programme proposé par la Commission a, entre autres, pour résultat d'harmoniser plus intimement le marché commun général et le marché commun du charbon et de l'acier.

On dit communément que le Traité de Rome est un traité de procédures ou un traité-cadre et qu'il a besoin d'être rempli par des règles concrètes (à l'élaboration desquelles collaborent le Conseil et la Commission). Le Traité de Paris serait, pour sa part, un traité composé de règles toutes faites, précises jusque dans le détail, de sorte qu'il ne resterait plus à l'exécutif, c'est-à-dire à la Haute Autorité, qu'à les appliquer. Cette vue est exacte et elle n'est pas infirmée par l'étroite marge d'initiative législative laissée à la Haute Autorité. De cette initiative, la Haute Autorité a d'ailleurs fait largement usage en proposant, par exemple, comme vous le savez, de modifier l'article 56, pour permettre des interventions en faveur des travailleurs frappés par le chômage structurel ou des allocations en faveur des travailleurs victimes du chômage conjoncturel.

Cette différence de structure formelle entre les Traités de Paris et de Rome n'est, bien entendu, pas sans incidence sur le contenu de l'activité et sur la méthode de travail des deux exécutifs appelés à les appliquer. L'un s'est vu attribuer, dès le début, une activité de gestion, tandis que l'autre devait d'abord faire oeuvre principalement législative.

C'est dans ce cadre que la Commission de la C.E.E., pour donner au marché commun une cohérence interne fondamentale, va au-delà de la lettre du Traité et propose l'adoption d'un programme européen.

La Haute Autorité constate avec plaisir que certaines des mesures proposées par la Commission de la C.E.E. sont orientées dans le même sens que certaines règles typiques de la C.E.C.A. Il y a là un signe de l'unité fondamentale d'inspiration existant entre les deux Traités, pourtant conçus à des époques différentes et dans des climats européens différents. Mais on y verra aussi l'indice que l'expérience d'intégration européenne tient très largement compte des exigences de la réalité économique du XXème siècle.

L'une des préoccupations de la Commission, et non des moindres, consiste dans la recherche et la mise en oeuvre de tous les moyens propres à "restaurer une concurrence active entre les entreprises, notamment en matière de prix". Or, de son côté, le Traité de Paris fait obligation à la Haute Autorité de veiller à l'établissement des prix les plus bas. Il vise à stimuler une concurrence réglée en réalisant un marché transparent grâce aux règles désormais classiques de la publicité des prix et de l'interdiction des discriminations. On ne se rend pas toujours compte de la valeur du principe de la publicité des prix lorsqu'il s'agit des produits de base. Il permet à l'utilisateur d'être mieux informé sur les sources d'approvisionnement, il lui procure une plus grande possibilité de choix, et l'utilisateur se trouve ainsi en mesure de prendre des décisions plus rationnelles, dans son propre intérêt et dans l'intérêt de l'économie tout entière.

Mais le Traité de Paris a déjà montré que toute règle tendant à rendre le marché transparent serait stérile si elle ne s'accompagnait d'une réglementation précise imposée aux entreprises, d'une possibilité concrète d'intervention contre l'abus des positions dominantes et de l'obligation de soumettre les concentrations d'entreprises à l'autorisation préalable.

Or, on le sait, le Traité de Rome n'aborde pas le problème des concentrations d'entreprises, à la différence du Traité de Paris qui lui consacre son article le plus long. Mais la Commission se préoccupe également, à juste titre, de cette question dans le cadre plus vaste de la question du marché. Elle considère qu'il est particulièrement important "de veiller à ce que les concentrations n'ayant pas de justification économique ne soient pas artificiellement favorisées". On se trouve ici en présence d'un ensemble de problèmes pour lesquels la Haute Autorité dispose désormais d'une expérience de dix années, expérience qui, j'imagine, devrait être de quelque utilité pour les études de la Commission.

Il est pour ainsi dire superflu de signaler qu'il était raisonnable que les industries de base comme celles du charbon et de l'acier fassent dès l'origine l'objet de règles plus élaborées et plus précises en matière de concurrence.

Mais, dans l'intérêt de l'économie tout entière, il n'est pas seulement utile que les industries de base, comme celles du charbon et de l'acier, obéissent à un ensemble de règles visant à sauvegarder la transparence et l'équilibre du marché, ce qui est, si je ne me trompe, une forme de cette concurrence "active" que le mémorandum de la Commission met au nombre des objectifs à ne pas perdre de vue. Il est également nécessaire que ces mêmes industries évoluent en harmonie avec le reste de l'économie, c'est-à-dire qu'elles maintiennent leur capacité de production au niveau nécessaire pour soutenir le développement de l'économie générale. Des capacités de production insuffisantes dans les industries de base constitueraient un goulot d'étranglement pour l'expansion économique générale ; des capacités excédentaires représenteraient un gaspillage de ressources et une charge pour l'économie entière.

Comment obtenir cette évolution harmonieuse des industries du charbon et de l'acier et de l'ensemble du système économique ? Grâce à une orientation des investissements, elle-même obtenue au moyen d'une orientation à long terme de la production, qu'il incombe à la Haute Autorité de définir en vertu du Traité de Paris.

Il va sans dire que cette orientation de la production, connue sous le nom "d'objectifs généraux", a un caractère indicatif, de même que le "programme" proposé par la Commission.

Mais comment assurer la cohérence entre l'orientation indiquée par la Haute Autorité et les décisions des différentes entreprises ? Disons d'abord que la Haute Autorité invite à participer à l'élaboration des "objectifs généraux" des représentants qualifiés de toutes les catégories professionnelles intéressées. Cette méthode permet un contrôle multiple des données présentées, de sorte que les prévisions élaborées ont un degré très élevé de vraisemblance et méritent intrinsèquement la plus grande confiance de la part des entreprises.

Les "objectifs généraux" ont donc un rôle très important dans le marché commun du charbon et de l'acier. Définis sur une base d'information aussi vaste que possible, ils réduisent les incertitudes de la prévision pour les entreprises désireuses d'investir. En outre, ils permettent de mieux connaître les conditions du marché, mettant ainsi les petites et moyennes entreprises elles-mêmes en mesure d'avoir des éléments d'appréciation que seules peuvent d'ordinaire se procurer les

grandes entreprises dotées de services d'études économiques. En définitive, si l'on me permet une comparaison imagée, les objectifs généraux sont un peu comme les phares, qui fournissent au navigateur des points de repère.

La Haute Autorité a en outre un pouvoir pour ainsi dire complémentaire de son devoir de fixer des objectifs généraux. Je veux parler des avis qu'elle formule sur les projets d'investissement des entreprises.

En ne cessant de conseiller toutes les entreprises, grandes et petites, la Haute Autorité a apporté une contribution notable à l'amélioration de la structure de la production des industries relevant de sa juridiction. Que l'on songe seulement, par exemple, à l'importance qu'a eue, pour l'équilibre de l'économie sidérurgique européenne, l'amélioration du "rapport fonte-ferraille", dont la Haute Autorité a fait un objectif essentiel dès le début de son activité. Je tiens à rendre ici un juste hommage à l'action des entreprises, qui, avec un sens aigu de leurs responsabilités, ont collaboré avec la Haute Autorité.

Ce n'est pas tout. La Haute Autorité peut encore contribuer à orienter les investissements grâce à sa politique de prêts aux entreprises. En fixant des ordres de priorité découlant des besoins structurels particuliers des entreprises soumises à sa juridiction, elle contribue à sélectionner des investissements sur le plan concret. On sait, par ailleurs, que les prêts de la Haute Autorité sont très intéressants pour les entreprises, même s'ils ne couvrent qu'une partie de leurs programmes d'investissement.

Enfin, la Haute Autorité doit encourager et aider la recherche technique, dont il est inutile de souligner l'importance pour le développement économique. Dans le cadre de cette activité, la Haute Autorité fournit une importante contribution financière à la prospection du minerai de fer en Afrique.

Cet ensemble de moyens d'action, chacun le voit, permet à la Haute Autorité d'exercer une action stimulante et sélective sur les investissements et s'encadre bien dans une politique de développement. Il est vrai, en effet, que, dès le premier jour, la C.E.C.A. a pratiqué une politique de développement, ce qui correspond du reste à sa mission principale, telle que la définit l'article 2 du Traité de Paris : "La Communauté européenne du charbon et de l'acier a pour mission de contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres".

Mais le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie sont entravés lorsque l'expansion économique générale, en dépit des plus grandes précautions, intéresse de façon inégale les différentes industries et les diverses régions, favorisant les unes et désavantagant les autres plus qu'il n'est admissible. Il faut donc que, à côté des instruments d'intervention active, l'autorité publique dispose d'un arsenal de moyens lui permettant de remédier aux déséquilibres, qu'ils soient de courte durée ou qu'ils dépendent de modifications de structure.

Le Traité de Paris a doté la Haute Autorité de certains moyens d'action de ce genre. D'autres ont été élaborés par elle-même à la faveur de l'étroite marge de manoeuvre que le Traité lui a laissée pour les "cas non prévus". C'est précisément en recourant à ces moyens que la Haute Autorité a pu, par exemple, accorder des allocations aux mineurs contraints au chômage partiel ou des subventions aux mines qui ont dû, au plus fort de la crise charbonnière, accumuler des stocks énormes.

Grâce aux moyens mis à sa disposition par le Traité, la Haute Autorité peut intervenir avec assez d'efficacité, notamment dans le domaine social, en effectuant des opérations de réadaptation de la main-d'oeuvre réduite au chômage tant technologique que structurel. Dans cet ordre d'idées, les interventions de la Haute Autorité ont un double objet : d'une part, elles viennent en aide aux travailleurs pris individuellement, grâce aux mesures dites de "réadaptation", et d'autre part, elles sont destinées à renflouer les régions en péril considérées dans leur ensemble.

Il n'est pas hors de propos de rappeler ici que c'est dans les dispositions relatives à la réadaptation - prévue par le Traité de Paris et reprise dans son principe par le Traité de Rome - que l'aspiration des travailleurs à voir reconnaître par des règles concrètes le "droit au travail" a trouvé sa première expression.

Les interventions sur le plan régional, par ailleurs, visent à transformer la structure économique des régions menacées de régression par la crise de l'industrie sidérurgique et charbonnière. Actuellement, on le sait, la Haute Autorité facilite au moyen de prêts avantageux l'implantation, dans les régions charbonnières en crise, d'entreprises nouvelles qui s'engagent à absorber la main-d'oeuvre licenciée ou appelée à être licenciée par les mines.

La préoccupation de la Haute Autorité est de stimuler la diversification des branches d'industries dans la région en difficulté, de façon à mettre cette région à l'abri des fluctuations du cycle économique.

Par ses interventions, la Haute Autorité entend contribuer à ce que soit évitée, dans les régions de crise, du fait des produits C.E.C.A., une brusque contraction du revenu régional global, avec pour conséquence une chute du pouvoir d'achat qui aurait des répercussions néfastes sur les industries d'autres régions de la Communauté.

La Haute Autorité n'a pas de compétence directe ni de responsabilités propres en matière de politique régionale. Elle sait fort bien qu'une telle politique ne se limite pas à des mesures visant principalement à empêcher une dégradation des régions en proie à la crise. En plus de ces mesures, il y a celles, plus importantes encore, qui, par exemple, visent principalement à provoquer une promotion accélérée des régions attardées ou à assurer dans les régions frontalières des formes de coopération que les divisions politiques ont jusqu'à présent rendues impossibles, ou encore à remédier aux inconvénients de la monoindustrie. La Haute Autorité s'accorde avec la Commission de la C.E.E. pour reconnaître qu'une politique communautaire de structure est le complément nécessaire d'une politique de développement.

Politique de développement, donc, et politique régionale.

Mais toutes deux doivent être complétées par une politique sociale appropriée.

Une politique cohérente de développement implique, bien entendu, une action précise tendant à améliorer la productivité à long terme par une politique efficace de formation professionnelle. La Haute Autorité, on le sait, n'a pas de responsabilité directe dans ce domaine, mais elle est consciente d'avoir déjà fourni et de pouvoir encore apporter une contribution efficace à la solution des problèmes qui se posent. Elle apporte une première contribution d'orientation générale en déterminant, dans le cadre des objectifs généraux, les besoins futurs en main-d'oeuvre, tant quantitatifs que qualitatifs. C'est sur la base de ces indications qu'elle élabore ensuite périodiquement des programmes de formation professionnelle en liaison avec les programmes des autres organismes publics ou privés.

On connaît, par ailleurs, et l'on apprécie les efforts déployés par la Haute Autorité pour faciliter la construction de maisons ouvrières. Notons bien que le Traité de Paris ne prévoit aucune activité de ce genre. L'aide à la construction de maisons ouvrières est donc une initiative que la Haute Autorité, allant au-delà de la lettre du Traité, a prise avec le plein appui du Parlement. Dans ses quatre premiers programmes, elle a contribué au financement de 65 000 logements. Récemment, elle a lancé un cinquième programme.

Le Traité de Paris fait, en revanche, obligation expresse à la Haute Autorité d'encourager et d'aider les recherches dans le domaine des maladies professionnelles, de l'hygiène et de la sécurité du travail. La Haute Autorité a fait preuve à cet égard d'une grande activité, dont témoigne, entre autres, l'Organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille, créé à son instigation.

La Haute Autorité mettra prochainement en application de nouvelles méthodes de travail qui devraient, à son avis, stimuler davantage les recherches et en favoriser plus encore la coordination.

o

o o

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous devons reconnaître que le choix du thème de ce colloque a été heureux. Il nous a, en effet, permis de reconsidérer le Traité de Paris sous un angle inaccoutumé, celui de la bonne adaptation de ses instruments aux besoins d'une politique de développement. Nous avons vu que certains de ces instruments sont fondamentaux.

La crise charbonnière a cependant mis en évidence les limites du Traité de Paris. Les moyens d'intervention qu'il met à la disposition de la Haute Autorité sont insuffisants pour porter efficacement remède aux déséquilibres actuels. D'autre part, la rigidité des règles du Traité ne laisse à la Haute Autorité qu'une marge de manoeuvre trop étroite pour lui permettre de se forger les instruments appropriés. Il est vrai que les limitations du Traité de Paris dépendent en partie du fait que ce Traité a été conçu dans l'hypothèse implicite d'une pénurie de charbon et qu'il a pour objet une intégration partielle.

Les lacunes du Traité qui découlent de cette vue de la réalité économique ont été signalées à plusieurs reprises par la Haute Autorité elle-même et le dernier mémorandum sur la politique énergétique commune énumère les mesures que la Haute Autorité estime nécessaires pour compléter l'arsenal des moyens de politique économique du Traité et faire face aux problèmes nouveaux de la C.E.C.A., qui sont fort différents de ceux de 1950.

Parmi les instruments dont la Haute Autorité réclame la création, je signale les subventions aux entreprises et la politique commerciale commune. Seule la révision du Traité permettra de compléter ces moyens d'action (on observera incidemment que le mémorandum sur la politique est, lui aussi, en harmonie avec une politique de développement, puisqu'il vise à réaliser le prix le plus bas et à assurer la sécurité des approvisionnements en énergie).

J'appelle avec insistance l'attention des gouvernements sur l'urgence qu'il y a à donner à nos pays une politique énergétique commune et à prendre les décisions que cette politique comporte.

Une fois modifié selon les propositions de la Haute Autorité, le Traité de Paris gagnera naturellement en efficacité. Toutefois, il peut fournir dès maintenant une contribution appréciable à une politique de développement.

A bien des égards, les instruments qu'il contient et les dix années d'expérience acquise par la Haute Autorité devront être pris en considération. En effet, des moyens d'action spécialement prévus pour les produits de base, comme par exemple les objectifs généraux, les avis sur les investissements, les prêts avantageux destinés à faciliter les investissements prioritaires et l'aide à la recherche technique constituent la clef de voûte de toute politique de développement.

La Haute Autorité se réjouit donc des propositions faites par la Commission de la C.E.E. et de la nouvelle phase d'activité qui se prépare pour la Communauté économique européenne, puisque c'est sur le terrain de l'union économique et de la politique de développement, beaucoup plus que sur celui de l'union douanière, que la collaboration entre la C.E.E. et la C.E.C.A. pourra gagner en profondeur et en étendue.

Tous nos efforts, bien que déployés dans des domaines différents, ont en effet un seul et même but et l'on doit se réjouir chaque fois qu'une occasion se présente de rendre plus évidente cette cohésion fondamentale de nos intentions.