

LE PLAN SCHUMAN

ET

LES CARTELS

CONFERENCE

faite par

Albert WEHRER,
Membre de la Haute Autorité,

devant les branches belgo-luxembourgeoise et néerlandaise

de

L'INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION

le 24 septembre 1954

à

LUXEMBOURG.

1

Le problème des cartels est, depuis de longues années déjà, non seulement un des problèmes les plus discutés de la vie économique de tous les pays, mais, par son emprise sociale et politique, une des préoccupations majeures aussi des hommes politiques et des législateurs de la plupart des pays.

Avec plus ou moins d'efficacité les législateurs se sont penchés sur ce problème si complexe du développement de ce qu'on est convenu d'appeler la puissance économique.

Ce que toutes ces législations anti-trust ont voulu prévenir, c'est l'accumulation d'une puissance trop grande dans les mains d'un nombre restreint de personnes ou d'entreprises afin d'empêcher celles-ci de dominer la vie économique, d'écraser les faibles et d'exploiter une position dominante dans un intérêt privé contre l'intérêt général de la Communauté.

Cette législation a pris son essor aux Etats-Unis par la loi organique du célèbre Sherman Anti-Trust Act de 1890 qui a donné naissance aux Etats-Unis mêmes à de nombreuses lois particulières et à une jurisprudence d'une énorme complexité. D'autres lois générales ont suivi, tel le Clayton Anti-Trust Act de 1914 et le Price-Discrimination Act de 1936. 1914 vit l'institution de la Federal Trade Commission, organe exécutif, non seulement pour la répression en matière de

discrimination de prix, de contrats de participation et de cumul de ² fonctions directoriales, mais encore de la concurrence déloyale dans le commerce.

L'Export Trade Act de 1918, dit Webb-Pomerene Act, admet la légalité des cartels à l'exportation.

La raison profonde de ces législations était que les cartels et les concentrations s'étaient considérablement développées avec l'essor de l'industrie au cours du 19ème siècle. Le même mouvement s'était dessiné aussi en profondeur entre 1860 et 1880 en Europe : En Allemagne, en 1862, un syndicat des tôles fines et après 1870 les premières ententes du charbon, en Autriche un cartel des rails en 1873, en France en 1876 le Comptoir de Longwy, en Belgique en 1873 le premier cartel des verreries. Dès lors le développement se précipite dans ces pays de sorte que vers 1900, les industries principales y sont cartellisées. Dans les pays moins industrialisés, le développement des cartels est moins accentué. De même en Angleterre.

En même temps apparaissent les premiers cartels internationaux. En 1883, le premier cartel international de rails.

La première période de cartellisation se clôt avec la première guerre mondiale. Pendant la guerre, dans tous les pays aussi bien belligérents que neutres, de puissantes organisations sont créées sous le contrôle de l'Etat et préparent ainsi la politique des interventions

3
étatiques qui deviennent le signe caractéristique de notre siècle. Les guerres ont profondément changé les conditions de la vie économique dans tous les pays, et surtout en Europe. Aux régimes libéraux ont suivi des régimes d'organisation autoritaire de la production et de la distribution et un contrôle rigide des prix. Le retour progressif vers une économie plus libre vit réapparaître d'anciens cartels internationaux, surtout après 1924.

La crise économique, vers 1930, donna un nouvel essor au développement des cartels et cette fois même sous la pression de certains gouvernements.

La législation américaine qui avait été suivie surtout par le Canada et l'Australie, n'avait guère eu de suite en Europe.

Mais, après la première guerre mondiale nous voyons en Europe, en Norvège et en Allemagne, les premières législations de contrôle et de surveillance des cartels. Peu après apparaissent aussi des législations pour contrôler le régime des prix et le contrôle de l'Etat se transforme très vite en une politique d'orientation et de dirigisme rendue nécessaire par les difficultés d'approvisionnement des marchés.

Dans la plupart des pays, la législation des cartels proprement dite est toutefois encore timide et sans précision. Des projets de loi nombreux n'ont même pu encore atteindre le stade de lois promulguées.

C'est dans ce climat général, devant les initiatives nationales si diverses, que le Plan Schuman entreprit, sur un niveau international plus large, avec des pouvoirs nouveaux d'autorités supranationales, la réglementation d'une matière qui avait rencontré tant d'obstacles au niveau des initiatives nationales.

Les deux articles du Traité, l'article 65 sur les ententes, et l'article 66 sur les concentrations, n'ont certes pu apporter à la complexité des problèmes qu'ils touchent, des solutions intégrales pour toute question qui peut se poser. Mais ils ont établi un système d'ensemble avec des dispositions et des principes précis selon lesquels la politique de la Haute Autorité devra dorénavant se développer dans une matière d'une incidence politique et économique si importante.

Lorsque le Plan Schuman prit naissance, ses adversaires ont tout de suite crié au cartel. Ce ne serait que la renaissance de ce cartel international de l'acier dont des jugements hâtifs avaient condamné en bloc toute l'activité.

Fût-ce pour répondre à un tel reproche, que le Plan Schuman régla la matière dans deux articles qui sont maintenant parmi ses plus importants ?

L'explication ne serait pas suffisante.

Le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ne pouvait guère échapper à la nécessité de préciser ses vues devant un problème aussi important. Lorsqu'il étaye toute sa

philosophie sur des principes qui vont désormais régir les relations des industries de base dans les six pays, - lorsqu'il proclame que le marché commun qu'il va créer, sera un vaste marché commun sans entraves, sans discriminations, sans pratiques restrictives, - lorsqu'il interdit les mesures ou pratiques de discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs notamment en ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison, ainsi que les mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur, - lorsqu'il interdit les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés, - lorsqu'il proclame que le marché commun sera un marché de libre concurrence, - lorsque d'autre part il prévoit une politique d'expansion économique, de développement de l'emploi et de relèvement du niveau de vie dans les pays de la Communauté, - lorsqu'il veut réaliser l'établissement progressif des conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, - lorsqu'enfin il transfère à l'autorité supranationale qu'il va créer, des pouvoirs importants détenus jusque là par les Etats souverains, pouvait-il ignorer les problèmes que pouvaient poser des collusions privées dans le développement des économies désormais soumises à sa juridiction?

Les articles 65 et 66 du Traité sont devenus ainsi tout naturellement et tout nécessairement une conséquence logique des conditions auxquelles est subordonnée l'exécution même du Traité.

On a souvent demandé quelle sera la politique de la Haute Autorité en matière d'ententes et de concentrations. Et plus

naïvement, on a demandé, sera-t-elle pour ou sera-t-elle contre les cartels.

La Haute Autorité n'est pas libre de sa politique. Son devoir est d'exécuter un traité, d'assurer l'application de ses dispositions. Les Membres de la Haute Autorité sont ainsi des magistrats chargés d'une mission constitutionnelle qu'ils doivent remplir sous le contrôle permanent d'une juridiction de recours ouverte aux Etats et aux particuliers des six pays. Mais ils sont des hommes politiques aussi qui exécutent leur mission dans la réalité des faits et dans la nécessité des exigences économiques, politiques et sociales qui peuvent s'imposer.

Les articles 65 et 66 du Traité établissent l'ensemble des dispositions précises qui réglementent dorénavant au sein de la nouvelle Communauté le sort des ententes et des concentrations.

Ces articles 65 et 66 sont, comme toutes les dispositions du Traité, d'interprétation stricte. Ils sont pour autant que de besoin à interpréter dans le cadre des buts qu'ils tracent et dans le cadre des dispositions du Traité qui les expliquent et les conditionnent.

Le Plan Schuman a été rédigé sans commentaire officiel de ses dispositions. Les négociations ont été conduites sans procès-verbal qui pourrait aujourd'hui révéler l'intention des négociateurs. Il faudra donc dans l'interprétation se tenir au texte même des articles en question et aux dispositions du Traité.

Cette absence d'une interprétation plus ou moins authentique de textes donne une importance considérable à l'action interprétative de la Haute Autorité et à la jurisprudence de la Cour de Justice.

De doctes juristes se sont déjà penchés sur les textes, les ont dissequés et interprétés, mais en ont souligné aussi les difficultés d'interprétation et les possibilités de controverse.

Il ne peut entrer dans mes intentions de discuter ou seulement d'indiquer les controverses qui se sont déjà révélées.

Je ne puis qu'esquisser dans les grandes lignes le but que le Traité a voulu atteindre et les dispositions qu'il a prises pour le réaliser.

Un but essentiel s'étale clairement aussi bien dans l'article 65 pour les ententes que dans l'article 66 pour les concentrations : le maintien du jeu normal de la concurrence et l'interdiction de situations dominantes et monopolistiques dans le marché commun. C'est ainsi que l'article 65 interdit tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui tendraient, sur le marché commun, directement ou indirectement, à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence. L'article 66 interdit de même les concentrations qui permettraient aux entreprises d'échapper aux règles de concurrence résultant de l'application du Traité. "Règles de concurrence résultant de l'application du Traité", voilà donc le lien étroit qui rattache les articles 65 et 66 aux autres dispositions du Traité.

Ce maintien du jeu normal de la concurrence constitue, dans l'économie générale du Traité, la principale sauvegarde de l'intérêt général de la Communauté. La libre concurrence est la condition même d'un libre marché commun dans lequel il faudra éviter des situations de monopole et de prédominance d'une ou de plusieurs entreprises. En effet, la limitation conventionnelle du jeu normal de la concurrence par des ententes entre entreprises ou des concentrations de pouvoirs dans une seule entreprise pourrait créer l'obstacle décisif à la réalisation des buts tracés par le Traité qui sont : le libre accès au marché commun, l'absence de discriminations, la liberté de la production, la liberté des investissements, la liberté du marché. Le Traité défend ainsi la faiblesse des petits contre l'emprise des trop forts.

C'est l'article 65 qui règle plus spécialement le régime des ententes, et au-delà des ententes proprement dites le Traité comprend non seulement les accords entre entreprises, mais encore toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui tendraient, sur le marché commun, directement ou indirectement, à fausser le jeu normal de la concurrence. Le Traité va donc bien au-delà des cartels proprement dits.

Ces ententes, ces décisions et ces pratiques concertées ne sont pourtant interdites que pour autant qu'elles portent une entrave au jeu normal de la concurrence dans les conditions fixées par le Traité. C'est ainsi que l'article 65 spécifie en particulier que les ententes sont interdites si elles tendent à fixer ou à déterminer les

prix, à restreindre ou à contrôler la production, à répartir les marchés, les produits, les clients et les sources d'approvisionnement.

L'article 65, en mettant à la base des interdictions les atteintes au jeu normal de la concurrence, est-il suffisamment clair? Les termes "jeu normal de la concurrence" ne peuvent-ils donner lieu à aucune controverse? D'abord le Traité ne parle pas seulement "de la concurrence" mais de "son jeu normal". N'est-ce déjà pas une interprétation restrictive? car le jeu normal n'est pas le jeu absolu, le jeu tout court. La jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis admet qu'une libre concurrence absolue est aussi impossible qu'un monopole absolu et elle définit la libre concurrence "a workable or effective competition". C'est ainsi que la même Cour avait introduit pour l'appréciation de situations dominantes d'entreprises la "rule of reason", et dans un jugement célèbre n'avait déclaré illégales que les entraves au commerce libre qui seraient "unreasonable". Il est certain que les termes de libre concurrence de nos articles 65 et 66 ne sont pas une pure affirmation théorique susceptible de n'importe quelle interprétation extensive puisque l'article 66 les rattache expressément aux règles de concurrence résultant de l'application du Traité.

L'article 65 dit ensuite que les ententes ne sont interdites que pour autant que leurs effets défendus se réalisent sur le marché commun. Les ententes à l'exportation ne sont donc pas interdites, elles ne pourraient l'être que si et pour autant qu'elles auraient sur le marché commun un des effets interdits par le Traité.

L'article 65 dit accords entre "entreprises". L'article 80 du Traité dit que les entreprises, au sens du Traité, sont celles qui exercent une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier à l'intérieur de la Communauté. Donc, une entreprise suédoise par exemple qui exerce une activité de production à l'intérieur de la Communauté est soumise au Traité au même titre qu'une entreprise d'un pays de la Communauté.

Les articles 65 et 66 étendent toutefois leur emprise au-delà des entreprises de production sur les entreprises de distribution, c'est-à-dire sur les entreprises ou organismes qui exercent habituellement une activité de distribution autre que la vente aux consommateurs domestiques ou à l'artisanat, sur le commerce de gros donc. Le petit commerce échappe ainsi à l'emprise du Traité.

Si le paragraphe 1 de l'article 65 établit le principe des interdictions d'ententes entre entreprises, le paragraphe 2 du même article indique à quelles conditions des ententes peuvent être permises. Les négociateurs se sont ainsi rendus compte que tout n'est pas mauvais dans ce monde des ententes, qu'il y a des ententes utiles et même des ententes nécessaires et qu'on ne peut empêcher l'évolution de l'économie vers des méthodes rationnelles de coopération. Il s'agit ici surtout des accords bien connus dans la pratique concernant la spécialisation des productions, l'achat en commun de matières premières, la vente en commun de certains produits. De tels accords peuvent contribuer largement à améliorer soit la production, soit la distribution, et dans

certain cas ces deux facteurs à la fois. Ils peuvent, notamment dans le domaine de la production, amener des baisses de prix qui ne sauraient être obtenues sans une coopération intime des entreprises. Le Traité ne permet pourtant l'autorisation à donner à de tels accords de spécialisation, d'achat et de vente en commun et à d'autres accords analogues quant à leur nature et à leurs effets, que si la Haute Autorité reconnaît qu'ils contribueront à une amélioration notable de la production et de la distribution, qu'ils sont nécessaires pour atteindre ce but et qu'ils ne donnent pas aux entreprises qui en font partie, une position dominante, notamment en matière de prix pour une partie essentielle des produits qu'ils visent.

C'est cette dernière condition qui est la principale; elle documente le souci primordial du Traité de ne pas admettre dans le marché des situations de monopole. Cette préoccupation primordiale de sauvegarder le maintien d'une concurrence effective, nous la retrouverons dans les dispositions concernant les concentrations. La Haute Autorité devra donc se livrer à des études de comparaison et l'article 66 statue que "la Haute Autorité tient compte de l'importance des entreprises de même nature existant dans la Communauté". Cette disposition prouve le souci du Traité de maintenir dans le marché commun un nombre assez important d'unités économiques nécessaires à l'existence d'une concurrence réelle et effective.

Il serait donc parfaitement possible que deux accords qui auraient les mêmes dispositions d'exécution, auraient devant la Haute

Autorité un sort différent, parce que l'un s'appliquerait à une partie substantielle des produits visés, tandis que l'autre ne s'appliquerait qu'à une partie peu importante des produits dans le marché commun.

La Haute Autorité pourra subordonner les autorisations qu'elle donne à des conditions déterminées et les limiter à une période limitée. Elle renouvellera les autorisations aussi souvent qu'elle constatera que les conditions originaires de l'autorisation continuent à être remplies. Mais elle pourra révoquer aussi l'autorisation ou en modifier les termes, si elle reconnaît que l'accord ne répond plus aux conditions prévues ou que son application est contraire au but tracé. Il se pourrait aussi qu'un accord dont l'autorisation avait été refusée dans des conditions économiques déterminées puisse bénéficier, dans la suite, en raison de l'évolution des circonstances d'une autorisation qui lui avait été refusée antérieurement.

Il est donc certain qu'avant de prendre une décision sur l'autorisation d'une entente, la Haute Autorité devra procéder à un examen minutieux des forces concurrentielles en présence dans le marché commun pour le produit en question.

L'article 65 dit que la Haute Autorité a compétence exclusive pour se prononcer sur la conformité des accords avec les dispositions du Traité, pour décider, et, dans une situation économique donnée, un accord peut bénéficier d'une autorisation. La compétence de la Cour ne pourrait porter sur l'appréciation des faits économiques

qui ont été à la base de la décision de la Haute Autorité que s'il était fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu, d'une manière patente, les dispositions du Traité ou toute règle de droit en découlant. En cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité (art. 34). La Cour elle-même ne pourrait autoriser une entente dont la Haute Autorité aurait refusé l'autorisation.

La Haute Autorité doit donner une entière publicité à ses décisions en matière d'ententes. Un grand danger des ententes était, dans le passé, une clandestinité qui ne permettait pas aux entreprises concurrentes de s'aligner sur les conditions nouvelles. Les rédacteurs du Traité ont donc vu dans la large publicité des décisions sur les accords la meilleure sauvegarde de l'intérêt général. Le Traité prescrit encore que les décisions doivent être motivées afin que les motifs qui ont porté la Haute Autorité à sa décision apparaissent clairement. Dans ce domaine spécial, la Haute Autorité a même été dispensée par l'article 65 dans une certaine mesure de l'obligation du secret professionnel. Il se peut en effet qu'il soit nécessaire de fournir dans les motifs de la décision certaines indications sur les chiffres de la production ou sur d'autres données économiques que les entreprises ont généralement intérêt à garder secrètes. Il va sans dire que la Haute Autorité ne pourra se dispenser elle-même du maintien de ce secret professionnel que dans la mesure strictement nécessaire.

La Convention sur les dispositions provisoires a prévu un règlement spécial pour les cartels ayant existé à l'ouverture du marché

commun. De nombreux cartels, de nombreuses ententes existaient en effet à l'ouverture du marché commun pour les produits de la Communauté, surtout au niveau national dans les pays de la Communauté. Les supprimer simplement sans mesure de transition aurait pu apporter des troubles d'importance dans la production peut-être, dans la répartition certainement.

Relevons d'abord que le Traité lui-même ne fait pas de distinction entre les ententes anciennes et les ententes nouvelles. Les unes et les autres tombent sous les dispositions de principe du Traité, tant pour les ententes interdites de plein droit, que pour les ententes autorisables.

Le paragraphe 12 de la Convention veut que la Haute Autorité examine toutes les ententes existantes quant à leur compatibilité avec les dispositions du Traité. Si elle ne donne pas à ces ententes l'autorisation requise pour leur maintien, elle fixera des délais raisonnables à l'expiration desquels l'interdiction prendra effet. Si la Haute Autorité refuse l'autorisation et décide par là la nécessité d'une liquidation de l'entente interdite, elle pourra nommer des liquidateurs qui agiront sur ses instructions. Elle devra alors prendre les mesures nécessaires pour que la liquidation se fasse dans les meilleures conditions économiques et sociales et aviser notamment aux mesures nécessaires pour maintenir la capacité de production nécessaire à l'approvisionnement du marché commun, pour assurer la distribution la plus économique des produits en cause et pour garantir la main d'oeuvre contre des réductions d'emploi possibles.

Les sanctions que le Traité prévoit contre les ententes illégales sont d'ordre public et d'ordre privé.

Les accords, décisions ou pratiques interdites en vertu du Traité sont nulles de plein droit et ne peuvent être invoquées devant aucune juridiction des Etats membres.

Mais la Haute Autorité peut aussi prononcer contre les entreprises qui auraient conclu un accord nul de plein droit, ou qui auraient appliqué ou simplement tenté d'appliquer un tel accord ou un accord dont l'approbation aurait été refusée ou révoquée, ou qui auraient obtenu une autorisation au moyen d'informations sciemment fausses ou déformées, des amendes et astreintes qui peuvent être fixées à 10% du chiffre d'affaires annuel des entreprises pour les amendes et à 20% du chiffre d'affaires journalier pour les astreintes.

Voilà l'ensemble du système d'interdictions et d'autorisations prévu en matière d'ententes et de cartels par le Traité et plus spécialement par l'article 65 du Traité qui règle la matière.

Il faut bien souligner ici que toutes ces dispositions du Traité s'appliquent uniquement aux accords entre entreprises, aux décisions d'associations d'entreprises et aux pratiques concertées entre entreprises. Le Traité ne frappe que les initiatives, les collusions privées. Ses dispositions ne s'appliquent donc pas à des

pratiques qui seraient imposées aux entreprises par des mesures législatives ou administratives des Etats membres de la Communauté.

De pareilles mesures imposées par les Etats ne tomberaient pas sous les sanctions de l'article 65; elles pourraient toutefois être déclarées incompatibles avec le Traité par d'autres de ses dispositions. Le Traité veut instaurer pour le charbon et l'acier un libre marché commun. A son article 4, il reconnaît comme incompatible avec ce régime du marché commun les mesures ou pratiques discriminatoires entre producteurs et acheteurs et les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés. La Communauté, c'est-à-dire les organes de la Communauté aussi bien que les Etats qui la composent, n'ont d'autre part le droit d'accomplir leur mission qu'avec des interventions limitées. Les Etats se sont en effet engagés par l'article 86 du Traité de s'abstenir de toute mesure incompatible avec l'existence du marché commun tel que le Traité l'organise et ils se sont engagés aussi à prendre toutes mesures pour faciliter la mission de la Haute Autorité et pour assurer l'exécution de ses décisions. La Haute Autorité pourrait, en exécution de l'article 88, constater le manquement d'un Etat à cette obligation et lui impartir un délai pour pourvoir à l'exécution de son obligation. En cas de refus, la Haute Autorité peut, sur avis conforme du Conseil de Ministres, prendre certaines sanctions contre l'Etat défaillant. Tout ceci relève évidemment d'une politique de bonne foi des Etats dans leurs rapports avec la Haute Autorité.

Tel est dans son ensemble le régime auquel seront soumis dorénavant les ententes et cartels dans le cadre du Plan Schuman. Le but des dispositions du Traité en cette matière est d'empêcher la création de positions dominantes et monopolistiques qui porteraient une entrave décisive au jeu normal d'un marché commun basé sur des conditions de libre concurrence.

Le Traité aurait donc été incomplet et n'aurait pu atteindre son but s'il n'avait prévu que le contrôle des ententes et cartels. Vous avez déjà vu que l'article 65 ne s'applique pas seulement aux cartels proprement dits, mais encore dans une formule plus large aux ententes et par delà les ententes, aux décisions d'associations et aux pratiques concertées entre entreprises. Avec les mêmes nécessités le Traité devait donc aussi s'occuper d'un autre danger monopolistique, le danger des concentrations. Il ne peut entrer dans mes intentions d'exposer avec les mêmes détails les dispositions du Traité dans cette matière des concentrations, aussi, et peut-être, plus importantes dans la vie économique de nos pays que les ententes.

Je ne me bornerai donc qu'à esquisser le système que le Traité a institué en matière de concentrations.

Toute opération de concentration est soumise à autorisation préalable de la Haute Autorité, du moment que la concentration se fait entre entreprises dont l'une au moins relève de la juridiction de la Communauté du Charbon et de l'Acier, que l'opération de concentration soit relative à un produit ou à des produits différents, qu'elle

soit effectuée par la fusion des entreprises, par acquisition d'actions, par prêt même ou toute espèce de contrat ou, dit le Traité, "par tout autre moyen de contrôle". A cet effet, la Haute Autorité a défini, par un règlement établi en collaboration avec le Conseil de Ministres, les éléments qui constituent le contrôle d'une entreprise. Il faut toutefois que la concentration s'opère à l'intérieur du marché commun. Une concentration d'une entreprise située dans la Communauté avec une entreprise située dans un pays hors Communauté, par exemple au Brésil, ne tombe donc pas sous l'emprise du Traité.

La Haute Autorité devra accorder l'autorisation sollicitée, si elle ne peut prouver que la concentration envisagée ou réalisée donne aux entreprises qui la font une situation dominante dans le marché qui leur permettrait d'échapper aux règles de concurrence établies par le Traité.

Comme il était évident que des concentrations de moindre importance ne pouvaient troubler le jeu normal de la concurrence dans le marché commun, le Traité donne à la Haute Autorité le droit d'exempter, par un règlement établi à cet effet après avis conforme du Conseil, les opérations de concentration de moindre importance de l'obligation de l'autorisation préalable. Ce règlement important a été pris par une décision de la Haute Autorité en date du 6 mai 1954, après de longs mois de discussion avec les gouvernements de la Communauté. La lecture de ce règlement peut paraître effrayante et les formules qu'il établit d'un technocratisme décourageant. Il paraît

toutefois que leur application est plus facile qu'il appert à première vue. Relevons ici pour en illustrer l'esprit, que le règlement en question dispense de l'autorisation préalable les concentrations qui porteraient sur une production de 1,2 millions de tonnes de lingots d'acier ou sur un même tonnage de coke, ou encore sur 4 millions de tonnes de minerai.

Cette exemption de l'autorisation préalable ne veut pas dire que des concentrations qui porteraient sur des productions plus élevées seraient forcément interdites. Pour des concentrations supérieures pourtant la Haute Autorité se réserve le droit de ne prendre une décision qu'après un examen minutieux des opérations et de ne les autoriser que si elle reconnaît qu'elles ne donnent pas une situation de monopole aux entreprises en cause. La concentration irrégulièrement réalisée devra être défaire. A cet effet la Haute Autorité prendra une décision motivée, constatant le caractère illicite de la concentration et en ordonnera la déconcentration, c'est-à-dire le rétablissement de l'indépendance des entreprises ou actifs en cause, en vue de rétablir le jeu normal de la concurrence. Si les entreprises intéressées n'exécutent pas les mesures de déconcentration, la Haute Autorité pourra disposer elle-même du sort des actifs irrégulièrement concentrés. Elle pourra prendre toutes mesures d'exécution nécessaires et peut provoquer la nomination d'administrateurs séquestres, organiser la vente forcée des actifs irrégulièrement concentrés et généralement prendre toute mesure nécessaire pour la déconcentration, en veillant toutefois strictement à l'intérêt des tiers de bonne foi.

Les mesures de déconcentration n'ont pas été jugées suffisantes. Le Traité a donc encore prévu des sanctions pécuniaires importantes que la Haute Autorité peut imposer sans toutefois y être obligée.

Relevons encore deux dispositions importantes dans cette matière.

Le Traité ne s'applique qu'aux concentrations futures. Il ne s'applique pas aux concentrations antérieures, celles qui existaient déjà avant le Plan Schuman.

Le Traité ne s'applique encore qu'aux concentrations opérées entre entreprises ou personnes. Car, il y a des concentrations de pouvoir économique qui se forment sans opération de concentration proprement dite, soit par développement propre des entreprises prospères, soit par affaiblissement des entreprises concurrentes. Comme ces entreprises pourraient mettre en danger l'existence d'une concurrence effective, la Haute Autorité leur adressera les recommandations nécessaires afin d'éviter la création de situations contraires au Traité. De pareilles recommandations, la Haute Autorité pourra les adresser aussi bien aux entreprises publiques qu'aux entreprises privées, mais la simple menace d'une situation dominante ne suffirait pas pour que la Haute Autorité puisse le faire. Il faudrait au contraire que la Haute Autorité eût "reconnu", c'est-à-dire constaté l'emploi de méthodes servant à des fins contraires au Traité. Si les entreprises dominantes ne se pliaient pas dans un délai raisonnable aux recommandations de la

Haute Autorité, celle-ci pourrait, en consultation avec le gouvernement intéressé, prendre des sanctions et intervenir directement dans la fixation des prix, des conditions de vente; elle pourrait aussi, le cas échéant, établir des programmes de fabrication ou de livraison à exécuter par l'entreprise dominante.

Voilà donc le système d'ensemble que le Plan Schuman a établi pour trouver une solution à ce problème si complexe de la puissance économique et du maintien d'un régime normal de libre concurrence dans le marché commun de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Un pas énorme a été fait. Là où les législations nationales n'avaient pu aboutir, un pacte multilatéral entre six pays de notre vieille Europe a réalisé une oeuvre positive qui devra être une oeuvre de réalisme économique et de coopération internationale.

Tout ce que je viens d'exposer n'est que le cadre juridique du problème. Il n'est certes pas simple, mais la réalité des faits tant politiques qu'économiques et sociaux, l'est beaucoup moins encore.

Les négociateurs du Traité s'en sont bien rendus compte, puisque sur la base de faits déterminés ils ont donné à la Haute Autorité des pouvoirs d'interdiction, mais aussi des pouvoirs d'autorisation pour ce qui est économiquement sain et socialement nécessaire.

Un travail énorme se poursuit en ce moment à la Haute Autorité dans ce domaine. Au delà de 60 demandes d'autorisation ont été soumises à la Haute Autorité tant pour les ententes que pour les concentrations, jetant de la lumière sur toute l'organisation charbonnière et sidérurgique des six pays de la Communauté.

Des décisions d'autorisation ont déjà été prises pour certains accords de vente en commun ; l'Aachener-Kohlenverkauf GmbH (AKV), le Helmstedter Braunkohlen-Verkauf GmbH et le Niedersächsischer Kohlen-Verkauf GmbH, la Société commerciale de Sidérurgie en Belgique (SIDERUR). Des accords de spécialisation ont été autorisés également, tel l'accord conclu entre la Compagnie des Forges d'Audincourt et Dépendances, d'une part, et la Société Lorraine-Escaut, d'autre part, et un accord entre la Société Cornigliano et la Société Fiat.

Mais les affaires les plus importantes sont encore à l'étude; elles touchent surtout ces vastes organisations de vente qui réglementent la vente en commun des charbons d'Allemagne, de France et de Belgique (GEORG, ATIC, COBECHAR). En Allemagne, c'est l'organisation de vente du Bassin de la Ruhr, la Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle (GEORG), un nom que vous trouvez maintenant dans tous les journaux du monde. GEORG centralise la vente des charbons de la Ruhr et, en fixant les prix et en répartissant la vente, a évidemment une influence sur la production et peut, par un système complexe de compensations, maintenir en activité les mines les moins rentables, les mines marginales, au sort desquelles est

intéressée une main d'oeuvre nombreuse. Producteurs et syndicats ouvriers d'Allemagne réclament ensemble le maintien de l'organisation qui heurte pourtant certaines dispositions du Traité. Des études difficiles qui se poursuivent depuis quelques mois entre la Haute Autorité et les milieux intéressés cherchent à adapter l'organisation aux dispositions du Traité par une solution qui tienne compte des nécessités économiques et sociales en cause.

GEORG est une association d'entreprises privées. La situation est différente en France où les charbonnages sont nationalisés et où "ATIC", Organisation d'achat pour les charbons importés en France, fonctionne en exécution de mesures administratives décrétées par le gouvernement français. Ici, les pourparlers doivent se poursuivre entre la Haute Autorité et le gouvernement français et ont donc lieu dans un cadre différent de celui d'Allemagne.

Un monde difficile se heurte ici à des idées nouvelles.

Ce que nous faisons dans la Communauté aura ses répercussions sur la capacité concurrentielle de nos industries de base dans le monde entier où se poursuit un développement considérable de la production sidérurgique et où le charbon, source principale d'énergie, est en concurrence déjà avec l'énergie liquide, avec le fuel, le méthane et demain, avec l'énergie atomique.

Quoi de plus naturel, de plus fatal et de plus nécessaire que les efforts de nos industries de trouver dans les formes d'organisation celles qui répondent le mieux au maintien de leur capacité concurrentielle, à l'abaissement du prix de revient et au maintien du plein emploi.

Voyons l'évolution qu'à prise la sidérurgie des Etats-Unis, je ne dis pas malgré, mais dans le régime des législations anti-trust d'Amérique. Un auteur américain a pu dire "que les trusts tant redoutés du siècle dernier sont des pygmées en comparaison avec les géants industriels d'aujourd'hui". Et un autre disait que la lutte contre les trusts est aussi impossible que la lutte contre l'alcool. Malgré une suite innombrable de lois particulières, malgré une jurisprudence sévère, souvent contradictoire, qui est allée jusqu'à réprimer des déjeuners d'industriels où l'on parlait production et prix, nous constatons que parmi les entreprises de la sidérurgie américaine avec une capacité de production qui est maintenant de presque 110 millions de tonnes d'acier, les trois entreprises les plus importantes, la U.S. Steel Corporation, la Bethlehem Steel Corporation et la Republic Steel Corporation, produisent à elles seules plus de 50 millions de tonnes alors que toute la capacité de production d'acier de la Communauté Schuman n'atteint pas 45 millions de tonnes. La U.S. Steel Corporation atteint à elle seule 32% de la production américaine, alors que la plus importante entreprise de la Communauté Schuman n'atteint pas 6% de notre production d'acier. Et remarquez que ces sociétés géantes, telle la U.S. Steel et la Bethlehem sont des

sociétés holding qui n'ont pas d'entreprises elles-mêmes, mais qui, dans une vaste concentration, produisent de l'acier par des sociétés filiales, et, par des sociétés filiales assurent l'approvisionnement de leurs entreprises sidérurgiques en charbon et en minerai et assurent l'écoulement de leurs produits au niveau du finissage et de la transformation. Ces sociétés géantes sont les types mêmes des concentrations horizontales et verticales les plus poussées. Et malgré la sévérité de la législation américaine en matière d'ententes, malgré l'interdiction des ententes en matière de prix, nous avons vu, l'année dernière, que le système américain du price-leadership; de l'alignement des prix de toutes les entreprises sur les prix de quelques industries dominantes, est un système de puissance qui résistait aux remous les plus forts du marché. Alors que la production de la sidérurgie américaine descendait par la chute des carnets de commande à 65 % de sa capacité maxima, et que dans une situation pareille, une chute des prix aurait été dans la nature des choses, les prix se sont infailliblement tenus à leur niveau antérieur, tandis que dans la Communauté Schuman une baisse moindre, nous étions toujours restés à quelque 75 à 80%, à vu des sous-cotations partout et une chute des prix qui, par endroits, atteignaient 20% au-dessous des barèmes publiés en exécution des dispositions du Traité.

Ces phénomènes de la concentration industrielle, nous les voyons dans d'autres pays. En Union Soviétique la production sidérurgique se développe selon des plans d'ensemble étatiques qui ont en quelques années porté la sidérurgie de ce vaste pays aux grandes ressources en matières premières à un niveau qui sera supérieur à

celui de notre Communauté. La Grande-Bretagne a nationalisé les charbonnages et aussi la sidérurgie, mais sous le gouvernement conservateur actuel se développe une dénationalisation qui est lente par la crainte d'une renationalisation future.

Quelles que soient les formes de l'organisation future des industries de base du charbon et de l'acier dans le monde entier, nous constatons partout une évolution de concentration.

En comparaison avec les concentrations hors Communauté, les concentrations de la Communauté sont de moindre importance.

Des ententes défendues qui fixent les prix, qui répartissent les marchés, existent-elles dans la Communauté ?

Il existe certainement un cartel à l'exportation entre les sidérurgies des six pays. Comme il ne fixe que les prix sur les marchés extérieurs à la Communauté, que ces prix paraissent raisonnables et que son fonctionnement n'a pas eu de répercussion nuisible sur le marché commun de la Communauté, la Haute Autorité n'a pris, à ce jour, aucune mesure contre lui.

Existe-t-il des ententes à l'intérieur du marché commun ? La réponse dépend peut-être de ce qu'on comprend par entente. Avant de fixer les prix, on se voit, on échange des informations sur les prix futurs et les barèmes une fois déposés à la Haute Autorité, ces

prix sont sensiblement les mêmes. S'ils ne le sont pas, le Traité permet aux industriels, par le système des prix-parités de s'aligner sur les prix d'un concurrent et de vendre donc dans un lieu de livraison lointain au même prix que le producteur de l'endroit ou un autre concurrent.

Les ententes dans la forme ancienne, avec des clauses pénales, n'existent pourtant plus et nous avons pu constater l'année dernière, au cours de la légère dépression de la fin d'année, que la concurrence provoquait des baisses effectives sur les produits sidérurgiques de la Communauté.

En matière de concentrations s'opère dans la Communauté, surtout dans les deux grands pays, France et Allemagne, un développement d'importance vers des entités futures qui donneront un aspect nouveau aux sidérurgies des deux pays.

La tendance naturelle des grandes entreprises n'était pas seulement la concentration horizontale entre entreprises produisant les mêmes produits, mais aussi la concentration verticale vers d'autres produits pour s'assurer surtout l'approvisionnement en charbon et en minerai.

En France, les charbonnages ont été nationalisés. Les usines ont donc perdu leurs propres charbonnages, mais elles ont pu garder leurs propres bases de minerai.

Dans la sidérurgie française, un vaste mouvement de concentration a créé plusieurs grandes sociétés nouvelles.

Le mouvement prit son essor dans le Nord de la France où les sociétés Nord-Est et Denain-Anzin fondèrent la société USINOR (Union sidérurgique du Nord de la France). Sa production d'acier était en 1952 de 1,5 millions de tonnes.

Neuf sociétés françaises fondèrent en 1949, près de Thionville, la société SOLLAC, Société Lorraine de Laminage Continu, dans laquelle le Groupe de Wendel détient 54% du capital.

SIDELOR, l'Union sidérurgique lorraine, fut fondée en 1950 par le Groupe Marine et Homécourt. La production d'acier brut de SIDELOR est ainsi d'1,5 millions.

Soulignons ici que les puissants Groupes de Wendel et Schneider se sont chacun transformés en 1950 et 1951 en des sociétés holding qui contrôlent les sociétés filiales de leurs Groupes.

Relatons encore la Société U.C.P.M.I., l'Union des Consommateurs de Produits Métallurgiques et Industriels, fondée après la première guerre par les sociétés de fabrication d'automobiles Renault, Peugeot, Berliet, Panhard et d'autres, pour l'exploitation de l'usine d'Hagondange.

Une autre grande opération de concentration récente est Lorraine-Escaut qui groupe entre autres les Aciéries de Longwy, Escaut et Meuse, Senelle-Maubeuge. Le capital est par 51 % entre les mains de Longwy. La production de Lorraine-Escaut était d'1,5 millions d'acier brut et de 300,000 tonnes de tubes.

La dernière opération de concentration a eu lieu dans les Usines de la Loire par la fusion des Forges et Aciéries de la Marine et de Saint-Etienne, les Forges de Firminy et les Etablissements Jacob Holtzer. La production du nouveau groupe est moindre que celle des autres groupes, mais elle comprend de grandes entreprises de transformation.

En résumant cette évolution de concentration de la sidérurgie française, nous constatons que 5 sociétés françaises contrôlent les 2/3 de la production française, ce sont de Wendel, Sidelor et Lorraine-Escaut avec chacun 14%, Usinor avec 13% et Schneider avec 10%. Si on replace ces concentrations dans le cadre de la nouvelle Communauté Schuman et si on les compare avec les U.S. Steel des Etats-Unis qui ont à elles seules 33% d'une production dix fois supérieure, on ne peut que souligner le régime équilibré de la sidérurgie européenne.

La sidérurgie française ayant perdu, par la nationalisation, ses mines de charbon françaises, nous voyons de plus en plus la sidérurgie française s'assurer des charbonnages étrangers. Le Groupe de Wendel et le Groupe Marine et Homécourt en Belgique, aux Pays-Bas

et en Allemagne, le Groupe Longwy dans le bassin d'Aix-la-Chapelle et le Groupe Schneider en Belgique,

La situation en Allemagne a été toute autre.

A la suite de la guerre, les grandes sociétés allemandes ont été soumises à des mesures de déconcentration. Par une ordonnance de 1950, les Alliés ont notamment décrété la liquidation des Groupes Vereinigte Stahlwerke, Krupp, Hoesch, Gutehoffnungshütte, Mannesmann et Klöckner.

Ces groupes ont été dissous en de nombreuses sociétés indépendantes et si par exemple les Vereinigte Stahlwerke produisaient avant la guerre quelque 10 millions de tonnes, environ 40 à 45% de la production allemande, la Société la plus importante qui soit sortie de la déconcentration de ce groupe, Ruhrort-Meidrich, actuellement Phoenix de Duisburg, n'a plus qu'une production de 1 million 260.000 tonnes.

La déconcentration en Allemagne ne porte pas seulement sur les concentrations horizontales, mais encore sur les concentrations verticales et amène de la sorte un changement profond dans l'industrie de la Ruhr et sa traditionnelle Verbund-Wirtschaft entre l'acier et le charbon de la Ruhr.

Quelques 25 sociétés nouvelles sont ainsi sorties de la déconcentration en Allemagne.

Les plus importantes sont Oberhausen, de l'ancien Groupe Gutehoffnungshütte, Phoenix des anciennes Vereinigte Stahlwerke, Rheinhausen de l'ancien Groupe Krupp, et Dortmund-Westfalenhütte du Groupe Hoesch,

Leur production s'élevait en 1952 autour d'un million de tonnes d'acier brut chacune.

Quelle sera l'évolution de la sidérurgie allemande dans le Plan Schuman? Sa production a presque doublé depuis que Robert SCHUMAN a lancé son plan, le 9 mai 1950. Aujourd'hui les industriels allemands et avec eux les syndicats allemands réclament une politique de reconcentration des usines déconcentrées.

Si nous jetons maintenant un regard sur toutes les grandes affaires sidérurgiques de la Communauté Charbon-Acier, nous constatons que l'affaire la plus importante n'atteint pas une production d'acier brut de 3 millions de tonnes, en % quelque 6% de la production de la Communauté.

Un tableau de 1949 donne pour les pays de la Communauté pour la production annuelle d'acier brut, les ordres de grandeur suivants :

Marine et Homécourt

avec ses usines en France, en Sarre
et au Luxembourg

2,700 millions de
tonnes

A. R. B. E. D.

avec ses usines au Luxembourg
et en Sarre

2,129 "

de Wendel

1,850 "

Ougrée-Marihaye

avec ses usines en Belgique, au
Luxembourg et à Longwy

1,300 "

Nord-Est - Denain - Anzin

avec ses usines d'Usinor et
de Commentry

1,189 "

Cockerill

1,000 " et

Providence

0,965 "

Relevons encore que partout où ces concentrations se sont faites vers d'importantes unités industrielles, elles ont laissé subsister un nombre assez grand d'entreprises moyennes et petites.

Quelle sera dans cette situation de fait et, devant les dispositions réglementaires du Plan Schuman, la politique de la Haute Autorité en matière d'ententes et de concentrations?

Il est incontestable, nous apprenait-on déjà dans nos cours d'économie politique, que la grande production, en groupant tous les facteurs de la production, main d'oeuvre, capitaux, matières premières, emplacements, réussit à les économiser, c'est-à-dire,

qu'elle arrive à produire la même quantité de richesses avec moins de frais, ou, ce qui revient au même, à en produire davantage avec les mêmes frais. La grande production peut ainsi faire bénéficier les consommateurs, par une réduction des prix, des économies réalisées. Même au point de vue des ouvriers, elle peut leur assurer des salaires et des conditions de travail, de stabilité, supérieures à celles que peut leur offrir la petite industrie.

Il est incontestable aussi que les concentrations facilitent la rationalisation et l'amélioration de la production et qu'elles simplifient les moyens d'exploitation des entreprises. En abaissant les prix de revient, elles maintiennent les capacités concurrentielles des entreprises.

Mais il y a le revers de la médaille : l'exploitation des marchés par les positions dominantes, l'écrasement des faibles, la hausse des prix.

C'est pour éviter ces dangers que le Plan Schuman a mis aux ententes et aux concentrations le frein de ses dispositions anti-trust basées sur le maintien du jeu normal de la concurrence dans le marché commun et l'interdiction de positions monopolistiques.

La Haute Autorité, en exécutant fidèlement les stipulations du Traité, en n'autorisant les ententes et les concentrations que dans les conditions prévues par les articles 65 et 66 du Traité, tiendra compte des éléments économiques et sociaux qui peuvent les justifier.

Elle fera ainsi une politique de réalisme économique et social et contribuera ainsi, comme le lui prescrit l'article 2 du Traité, "à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les pays de la Communauté."

Tout ce travail se poursuit aujourd'hui au niveau large de l'intégration européenne, de la coopération entre les pays de notre vieux continent. Un travail d'interpénétration se fait entre les industries de six pays. L'adaptation du niveau de vie des uns se fera vers le niveau élevé des autres et assurera ainsi, apportons-y nos espoirs et notre foi, un avenir meilleur à l'Europe reconclée dans ses oeuvres de paix.