

9 mai 1950

Le plan Schuman

L'acte fondateur

Le processus d'intégration communautaire commence véritablement au début des années cinquante. Face à la conception politique et diplomatique respectueuse de la souveraineté des États et de l'équilibre intergouvernemental, une théorie de dépassement du Droit international public traditionnel va progressivement s'imposer chez certains responsables politiques.

Selon cette conception, des organismes européens, dont la supranationalité est mécaniquement garantie par le lien entre une stricte égalité des membres et un système de vote à la majorité, doivent être les bénéficiaires de transferts de compétences imposés aux États nationaux. Adoptant une stratégie différente des fédéralistes intégraux, Jean Monnet, qui est à l'origine de la supranationalité, pense pouvoir rendre supportable aux États le dessaisissement de leur souveraineté par une progressivité de ces transferts de compétences. C'est ce que l'on appellera le fonctionnalisme ou néo-fonctionnalisme. Cette progressivité doit cependant obéir à deux conditions : que le domaine choisi soit réellement stratégique, c'est-à-dire

qu'il touche à un domaine important de l'économie des États européens et, surtout, qu'il puisse être susceptible de s'élargir par lui-même et ainsi de garantir à l'organe supranational un accroissement continu de ses pouvoirs et compétences.

Institution supranationale indépendante, égalité des États membres et vote à la majorité, transferts-abandons de compétences et non simple délégation, choix d'un domaine stratégique et susceptible d'auto-élargissement : ces quelques notions simples fondent pourtant le bouleversement institutionnel et politique qui va naître des premières communautés et inaugurer le processus de construction communautaire.

La première concrétisation de ce bouleversement conceptuel est la déclaration du 9 mai 1950. Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères français pose ainsi dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, l'acte fondateur du processus supranational à vocation d'intégration sous le vocable « fédéral ».

Document

La déclaration du 9 mai



La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement des bases communes de développement économique, première étape de la fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour participer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix.

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de production de base et l'institution d'une haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.

Pour poursuivre la réalisation des objectifs ainsi définis, le Gouvernement français est prêt à ouvrir des négociations sur les bases suivantes :

la mission impartie à la Haute Autorité commune sera d'assurer dans les délais les plus rapides : la modernisation de la production et l'amélioration de sa qualité ; la fourniture à des conditions identiques du charbon et de l'acier sur le marché français et sur le marché allemand, ainsi que sur ceux des pays adhérents ; le développement de l'exportation commune vers les autres pays ; l'égalisation dans le progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries.

Pour atteindre ces objectifs à partir des conditions très disparates dans lesquelles sont placées actuellement les productions des pays adhérents, à titre transitoire, certaines dispositions devront être mises en œuvre, comportant l'application d'un plan de production et d'investissements, l'institution de mécanismes de péréquation des prix, la création d'un fonds de reconversion facilitant la rationalisation de la production. La circulation du charbon et de l'acier entre les pays adhérents sera immédiatement affranchie de tout droit de douane, et ne pourra être affectée par des tarifs de transport différentiels. Progressivement, se dégageront les conditions assurant spontanément la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de la productivité le plus élevé.

À l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'expansion de la production.

Les principes et les engagements essentiels ci-dessus définis feront l'objet d'un traité signé entre les États. Les négociations indispensables pour préciser les mesures d'application seront poursuivies avec l'assistance d'un arbitre désigné d'un commun accord ; celui-ci aura la charge de veiller à ce que les accords soient conformes aux principes et, en cas d'opposition irréductible, fixera la solution qui sera adoptée. La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements ; un Président sera choisi d'un commun accord par les gouvernements ; ses décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité. Un représentant des Nations Unies auprès de cette Autorité sera chargé de faire deux fois par an un rapport public à l'ONU rendant compte du fonctionnement de l'organisme nouveau, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de ses fins pacifique.

L'institution de cette Haute Autorité ne préjuge en rien du régime de propriété des entreprises. Dans l'exercice de sa mission, la haute Autorité commune tiendra compte des pouvoirs conférés à l'Autorité internationale de la Ruhr et des obligations de toute nature imposées à l'Allemagne, tant que celles-ci subsisteront.

De quoi s'agit-il ? D'un plan de mise en commun de la gestion des industries de base, charbon et acier, à l'échelle de l'Europe occidentale et dont le noyau se trouverait être franco-allemand sur une base de réconciliation. Mais ce marché commun du charbon et de l'acier serait nécessairement soumis à l'autorité d'un organe exécutif supranational.

Comme on peut le constater, les paramètres requis par l'idée fonctionnaliste sont ici réunis. Le caractère stratégique des industries de base, charbon et acier, est pour l'époque d'une grande acuité. À partir de ce domaine qui se trouve au cœur de l'activité économique des États européens, les possibilités d'élargissement des compétences de l'autorité gestionnaire de ce marché commun apparaissent très grandes. Est également clairement

posé le principe de la création d'un organe exécutif, la Haute Autorité, à la fois indépendant des États membres, supérieur à eux, et de nature supranationale tant structurellement que fonctionnellement.

L'on retrouve dans la déclaration historique du 9 mai 1950 les principaux éléments de la vision institutionnelle et politique de l'intégration européenne telle qu'imaginée par Jean Monnet et visée par les Américains¹. Elle va ainsi connaître sa première concrétisation avec la signature du traité instaurant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) qui est l'aboutissement des négociations entamées sur la base du plan Schuman.

Contexte

Un certain nombre de circonstances immédiatement perceptibles ont pu favoriser l'avènement du processus d'intégration. Essayons d'en retenir quelques-unes.

Le 8 avril 1949, les accords de Washington font renaître l'Allemagne comme République fédérale avec une Loi fondamentale, sa constitution, et un chancelier, Konrad Adenauer, élu le 15 septembre de la même année à une voix près. Dans la foulée, la République fédérale intègre officiellement l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) le 31 octobre 1949 et est invitée comme membre associé au Conseil de l'Europe à partir du mois de mars 1950. Poussée par les États-Unis, la République fédérale, qui a relancé avec succès sa politique industrielle, reprend de plus en plus d'assurance pour réclamer l'égalité des droits et réintégrer pleinement le concert des nations. Or, le général de Gaulle, Georges Bidault, puis Robert Schuman ont chacun leur tour, avec de moins en moins de force, tenté d'opposer à ce retour la nécessité des réparations dues notamment à la France en raison de la politique de

1. Notamment le secrétaire d'État Dean Acheson opportunément à Paris le lundi 8 mai et appréciant là l'écho de son exhortation de septembre 1949.

violence et de destruction menée par le Reich. En 1949, en effet, seulement quatre années nous séparent de la fin de la guerre et, en France surtout (trois guerres d'agression en moins de 70 ans), un sentiment de grande méfiance vis-à-vis de l'Allemagne reste très présent.

En raison des pressions américaines, la diplomatie française a, de plus, l'impression de devoir lâcher progressivement la quasi-totalité de ses revendications au fur et à mesure des réunions entre alliés. Au printemps 1950, nous ne sommes pas loin d'une situation de blocage car la France, au pied du mur, est tentée de faire un *casus belli* sur les minces prétentions qui lui restent encore. Or, les États-Unis créent une forte pression pour de multiples raisons, dont la plus visible est la crispation de la « guerre froide » après l'échec de la Conférence quadripartite de Paris de mai-juin 1949 ; un an plus tard le 25 juin 1950 éclatera d'ailleurs la guerre de Corée. Il y a donc nécessité d'organiser à ce moment la défense de l'Europe occidentale en impliquant plus activement les Européens eux-mêmes.

Au même moment, tout au long de l'année 1949 et au début de l'année 1950, se développe une situation paradoxale où l'on voit fleurir un grand nombre de projets d'union économique, douanière et même politique de l'Europe occidentale mais dont aucun n'obtient assez de crédibilité pour franchir le cap de la réalisation concrète. Si chacun de ces projets va assez loin dans une perspective de coopération, de coordination, l'audace leur manque en revanche pour aller largement au-delà de l'intergouvernemental.

Circonstances immédiatement perceptibles avons-nous précisé en début de sous-section. Car il y en a au moins deux autres qui se révèlent plus difficilement. Tout d'abord, le secret entourant la rédaction du plan par Jean Monnet et son équipe et le caractère confidentiel de leur démarche.

Le secret chez Jean Monnet est obsessionnel. Il est, pense-t-il, le gage de l'efficacité de l'action engagée et nécessaire pour créer le « choc psychologique » dont ont besoin tant les responsables politiques que les populations concernées pour s'engager dans le sens souhaité. Aussi, le texte lu par

Robert Schuman le 9 mai 1950 n'a été rédigé durant le mois précédent, et onze versions se sont succédées, que par Jean Monnet, son équipe du Commissariat au Plan et quelques juristes appelés en renfort.

L'aspect « a-démocratique » résulte de l'ignorance dans laquelle ont été laissés les parlementaires, les hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, des Finances, de l'Industrie, les organisations tant patronales que syndicales liées aux industries de base et enfin, semble-t-il, de la seule présentation des grandes lignes du projet en Conseil des ministres, pour obtenir son accord, mais pas de la déclaration elle-même.

De plus, il nous a semblé qu'une certaine dramatisation de la séquence précédant la déclaration du 9 mai 1950 ait été conjointement et relativement favorisé par Jean Monnet et la diplomatie américaine, le plan étant « providentiellement » présenté à Schuman peu de jours avant la conférence de Londres prévue le 10 mai 1950, conférence qui avait été précédée d'une intense activité diplomatique américaine, où la pression et les menaces n'étaient pas exclues, pour amener la France à aménager une solution concernant ses exigences de maintien des réparations allemandes¹. À la veille de cette conférence, la diplomatie française est désemparée et le plan Monnet apparaît pour redonner à la France l'initiative politique mais... dans le sens souhaité par Washington. Comme si Paris, acteur clef de toute union politique, devait obtenir pour compenser le sacrifice consenti (allègement puis fin des réparations), le bénéfice de l'annonce de cette grande relance diplomatique que représente le plan pour l'ensemble de l'Europe occidentale. Nous retrouverons d'ailleurs une telle montée en puissance de la dramatisation précédent le moment crucial de la négociation de Paris pour la Communauté européenne de défense (CED).

1. Cf. C. Réveillard, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale*, F.-X. de Guibert, Paris, 2001 et C. Réveillard, « La RFA et les premières communautés européennes », R. Meltz, M. Dubois, (dir.), *De part et d'autre du Danube : l'Allemagne, l'Autriche et les Balkans de 1815 à nos jours*, coll. « Roland Mousnier », Paris, PUPS, 2015, p. 265-283.

Le traité

Une convergence de vue atlantiste certaine existant entre les trois hommes d'État démocrates-chrétiens, Schuman, Adenauer et de Gasperi, les États du Benelux ne tardèrent pas à se joindre au projet par l'effet d'entraînement. Le 20 juin 1950 commencent donc les négociations entre les six États, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne sur la base des objectifs et des conditions énoncés dans la déclaration Schuman.

L'objectif principal est la mise en commun de l'ensemble des productions de charbon et d'acier comme base du développement économique général vers une intégration européenne ; la condition essentielle imposée étant l'instauration préalable d'une Haute Autorité supranationale dont les décisions lieront les États qui voudront participer au marché commun ainsi créé. C'est cette dernière condition qui conduit la Grande-Bretagne à refuser de se joindre aux négociations puisqu'elle demandait de pouvoir discuter *a priori* le principe même d'une autorité supranationale.

La CECA, créée le 18 avril 1951 par le traité de Paris et entrée en vigueur le 25 juillet 1952, reste donc conforme à l'esprit du Plan Monnet. Ainsi, des institutions communes et indépendantes des États étaient chargées de la coordination, de la fixation du prix et du développement de la production des industries de base au sein d'un marché commun dans lequel devaient disparaître droits de douane, restrictions à la libre circulation du charbon et de l'acier, mesures discriminatoires, subventions et aides en provenance des États.

Une Haute Autorité était créée et composée de neuf membres nommés pour un mandat de six ans par les États et totalement indépendants. Cet exécutif supranational était placé sous le contrôle théorique d'une assemblée parlementaire de 78 membres désignée par les parlements nationaux des Six. Le Conseil composé des représentants des gouvernements était de façon ambiguë chargé d'« harmoniser l'action de la Haute Autorité avec celle des États membres ». Une Cour de Justice enfin,