

Note de Pierre Uri sur le plan Schuman et les problèmes d'économie internationale (9 septembre 1950)

Légende: Le 9 septembre 1950, Pierre Uri, conseiller économique et financier au Commissariat général au Plan, rédige pour la réunion à Monaco du conseil de l'Association internationale des sciences économiques une note dans laquelle il examine les relations entre l'économie mondiale et le marché commun du charbon et de l'acier que le plan Schuman vise à créer en Europe.

Source: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne. Fonds AMG. 6/0/1.

Copyright: (c) Fondation Jean Monnet pour l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_pierre_uri_sur_le_plan_schuman_et_les_problemes_d_economie_internationale_9_septembre_1950-fr-14f22286-6536-487d-9c11-2e1e93c5d685.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Note de Pierre Uri sur le plan Schuman et les problèmes d'économie internationale (9 septembre 1950)

La présente note est soumise à une triple limitation. Elle n'a pas à examiner le Plan Schuman sous son aspect politique, qui est la création d'une Autorité qui transcende les souverainetés nationales. Elle n'a pas à envisager l'intention économique d'ensemble, c'est-à-dire une tentative pour construire une synthèse entre les conditions de la productivité et les exigences de la stabilité, et pour faire apparaître les coûts sociaux sous les coûts comptables. Elle se borne à quelques réflexions sur sa relation à des problèmes d'économie internationale. Encore ne peut-elle préjuger les décisions qui se dégageront des négociations elles-mêmes.

- I -

La création d'un marché unique est une expression qui a été employée dans un sens assez lâche pour caractériser diverses tentatives. Il ne suffit pas pour la définir d'évoquer la simple exclusion des restrictions quantitatives aux échanges entre les territoires ni même par la suppression des droits de douane. Ce serait supposer qu'une nation constitue par définition un marché unique, pour peu qu'elle ne comporte ni contrôles administratifs de la circulation des marchandises, ni douanes intérieures. Un cloisonnement peut aussi bien être opéré dans un pays donné par les pratiques de répartition des marchés d'une industrie organisée.

Peut-on définir ce marché unique par la règle qu'en chaque point le prix payé par l'acheteur est le même quel que soit le vendeur : une telle condition peut, même sur un marché national, n'être pas réalisée si le marché est imparfait, en particulier s'il n'existe pas une flexibilité suffisante de l'offre ou des prix. Elle ne suffit pas au surplus à assurer que les prix de revient des producteurs soient séparés au maximum par une condition relative aux frais de transport. Cette condition elle-même ne peut être précisément définie que si les modes de cotation des prix sont eux-mêmes déterminés.

Doit-on alors définir le marché unique par l'identité des conditions faites à des utilisateurs placés dans des conditions identiques, c'est-à-dire, par exemple, l'égalité des prix rendu pour des utilisateurs équidistants de la source de production supposée unique, l'interposition d'une autre source de production entre la première et l'un des utilisateurs constituant une différence évidente de situation entre les deux utilisateurs. Une telle définition exigerait clairement l'identité des tarifs de transport qui, même dans un marché national s'il existe plusieurs réseaux, peut n'être pas réalisée dans la mesure où les arrangements nécessaires ne sont pas intervenus entre eux pour que la même dégressivité s'applique, que les transports s'effectuent entièrement dans la zone de l'un d'eux ou passent de l'une à l'autre zone.

On peut donc réduire la condition précédente à l'exigence que tout utilisateur ait également accès à la source d'approvisionnement la meilleure marché, à laquelle, compte tenu de sa position il puisse penser à s'adresser. Une telle représentation répondrait assez bien à l'élimination des barrières particulières qui distinguent le commerce international du commerce intranational. Mais, outre les pratiques de répartition privée des marchés ou de discrimination privée des vendeurs qui peuvent équivaloir à ces barrières elles-mêmes, les effets économiques sur lesquels seule la transformation intervenue peut être jugée ne sont pas encore définis par cette seule assurance. En particulier, les catégories d'utilisateurs dont la situation se trouvera modifiée dépendent encore des modes de cotation des prix qui sont adoptés. Le déplacement des zones de pénétration ne peut être calculé que si les règles d'établissement des prix sont formulées en même temps. Il est clair, par exemple, qu'en fonction de différences limitées sur les prix de revient de la production, les catégories d'utilisateurs dans un pays dont la situation se trouvera modifiée par l'ouverture des frontières avec un autre pays où la production de charbon est moins chère, peuvent se constituer dans une zone géographique elle-même restreinte. Elle peut être étendue si le producteur le moins cher abaisse ses prix avec la distance, ou rétrécie si c'est au contraire le producteur le plus cher qui adopte cette pratique. Il faut encore rechercher comment le financement de cette "freight absorption" dans la zone contestée s'opérera pour juger de la répartition des bénéfices et des coûts entre les diverses catégories d'utilisateurs. C'est dire qu'en cherchant une définition purement économique on peut opérer un choix relativement arbitraire de conditions qui, finalement, expriment des préférences, et que la transformation fondamentale est de créer une zone dans laquelle il y a unité de la politique économique. Cette unité peut être forcée par l'absence de protection, ou bien, au contraire, volontairement assumée. La position entre la libération des

échanges et le Plan Schuman se ramène peut-être fondamentalement à celle-ci. Du coup, cet argument invite à une réflexion sur les conditions et les chances du développement de relations commerciales plus libres entre pays indépendants.

- II -

La réalité à laquelle il faut faire face, c'est que la distinction essentielle qui sépare le commerce international et le commerce intranational est l'existence des gouvernements nationaux. Sans doute peut-on ironiser sur le fait que les peuples semblent exiger des garanties plus fortes contre l'action ou l'inaction de gouvernements étrangers que contre les risques d'erreurs de leur propre gouvernement. En termes économiques, l'existence des gouvernements se traduit d'une part par la possibilité d'une conjoncture autonome dans un pays donné, d'autre part, par la possibilité de distorsions qui favorisent ou défavorisent des industries sans relation à leur productivité propre. Sans doute, les institutions internationales créées ou ébauchées ont-elles reconnu ce double risque en esquissant un code de bonne conduite des gouvernements, tant au regard des pratiques permises ou défendues qu'au regard du maintien de l'emploi. A dire vrai, les règles sur le premier point sont singulièrement plus nombreuses, mais il apparaît que cet engagement des Etats et une surveillance par une institution où ils sont tous également ou inégalement représentés, ne constitue pas pour les agents économiques intéressés une garantie suffisante. Aussi le libéralisme dans les relations économiques internationales, même s'il n'existe pas de déséquilibre fondamental dans les balances de paiement, constituerait dans cette voie à faire peu de progrès.

Il est bien clair que la simple suppression de restrictions quantitatives, si la possibilité est ouverte et s'il y est fait recours, d'y substituer des droits de douane, n'est pas le gage, à elle seule, d'un commerce plus libre. Quelle est la mesure la plus libérale, d'un contingent large ou d'un droit de douane élevé? Au surplus, le droit de douane est d'une rigidité certaine. Faute d'être aisément ajustable en fonction des circonstances ou des pays, il a de grandes chances de vouloir couvrir le plus grand risque, c'est-à-dire que, au lieu de répondre aux seules dénivellations apparemment permanentes de prix qu'on prétend maintenir pour éviter des déplacements de production, il constitue du même coup une assurance contre la dépression en provenance d'autres pays et contre la pratique de prix injustifiablement abaissés par les concurrents. Et l'application de la clause de la nation la plus favorisée aboutit seulement à généraliser la protection maxima. Il est bien évident qu'une dissociation doit être opérée entre ces trois fonctions cumulées. La création d'une Autorité commune élimine entre les pays qui s'y rallient ces incertitudes majeures : telle est la condition de l'abaissement massif des droits de douane. Pour leur élimination complète, des conditions supplémentaires doivent être réalisées.

C'est un fait que certains pays au moins ne sont pas prêts à accepter des bouleversements, même si les effets finaux en doivent être plus économiques. D'où la nécessité de mettre en place des systèmes de transition qui évitent à la main-d'œuvre des changements brutaux d'emplois. Cette condition vise évidemment les industries productrices ; la question se pose de savoir si elle ne doit pas être étendue aux industries utilisatrices elles-mêmes. Si des transitions sont appliquées aux premières il est clair qu'on ne peut prétendre parvenir du premier coup aux coûts les plus bas. En ce qui concerne les industries utilisatrices, des conditions identiques pourraient peut-être leur être assurées immédiatement, mais étant donné les changements relatifs de prix qui en résulteraient, apportant aux unes des bénéfices qui ne pourraient se traduire par une activité accrue en proportion et une absorption importante de main-d'œuvre, obligeant les autres à former ou à transformer brutalement leurs conditions de production et la nature de leurs approvisionnements, des mécanismes nécessairement délicats doivent être mis en place. Ils exigent une intervention délibérée qui veille à la fois à ce que l'action se développe sans à-coups, mais ne s'écarte pas de la direction choisie.

L'expérience montre en outre que le cloisonnement des marchés a développé des situations de monopoles où, même si les contrôles de l'Etat ont empêché un divorce entre les coûts et les prix pour l'ensemble de la production, du moins les prix des différentes catégories de produits ont pu perdre toute relation à la relation des coûts eux-mêmes. La mise en contact de ces monopoles créerait brusquement une situation inextricable d'oligopole. Tel est le problème de l'harmonisation des barèmes de prix du charbon, et une libération aveugle ne pourrait le résoudre.

Un tel système a un caractère régional, encore que la définition de la région reste souple, puisqu'il est ouvert à des adhésions nouvelles. Ce n'est pas dire pour autant qu'il se retranche du reste du monde, s'il est à même de pratiquer une protection assez faible. La condition est plus aisément réalisée si la défense éventuelle contre la dépression ou les pratiques déloyales est organisée en commun. Pour le reste, il est évident qu'à l'égard des pays tiers, les participants sont dans une relation d'interdépendance puisque leurs droits de douane, même s'ils ne sont pas nécessairement unifiés, sont automatiquement harmonisés : du simple fait que les droits d'un des pays sont établis, les autres sont conduits à réduire leurs droits maxima à la limite de l'écart rendu possible par les coûts additionnels de transport. Encore ne s'agit-il pas du transport total d'un pays a vers un pays b. L'Italie ne peut avoir un droit sur l'acier qui soit supérieur à celui de la Belgique en fonction de la distance d'Anvers à Gênes, car, entre les deux, il y a la France dont le droit sur la côte méditerranéenne doit être le même que sur la Manche. Et l'écart maximum est ainsi défini par la somme des transports de point d'entrée à point d'entrée de pays à pays, par exemple, non pas Anvers à Gênes mais Anvers à Dunkerque plus Marseille-Gênes. Cette harmonisation est automatique, en ce sens que le pays le plus protectionniste est incité à ramener ses droits à ce niveau le plus faible, de sorte que, s'il doit recevoir des importations en provenance des pays tiers, il les reçoive au moins par ses propres ports et perçoive au moins lui-même les droits de douane, au lieu qu'elles lui parviennent, à travers une frontière ouverte en transit par d'autres pays.

Un accord est donc nécessaire sur une politique douanière, mais il ne suffit pas d'observer que le développement de la productivité qui est l'objectif même du Plan, permet de pratiquer le droit le plus bas. La liaison à la politique des prix est évidente. La situation d'un pays est essentielle ; s'il exporte la plus grande part de sa production il ne craint pas de laisser fluctuer ses prix conformément aux cours mondiaux. La situation d'un pays dont la consommation intérieure absorbe l'acier produit pour la plus grande part, est entièrement différente et la stabilisation des prix intérieurs peut être maintenue grâce à des versements compensateurs qui absorbent la plus-value des cours à l'exportation, pour ristourner la moins-value quand les circonstances ont changé. Entre les conséquences opposées qui dérivent de situations opposées, la contradiction ne saurait être surmontée sans la possibilité de définir une politique commune, qui peut tirer son efficacité de la puissance du complexe sur les marchés extérieurs. Les producteurs rassemblés représentent une part considérable du total du commerce international de l'acier et il n'est pas exclu du fait de ce « market leader ship », qu'il soit possible d'instituer, une fois que leur concurrence entière sera régularisée, une certaine régularisation des marchés mondiaux, d'où résulterait en retour l'élimination des disparités dans la situation et les points de vues suivant la part relative de l'exportation dans la production de chaque pays. C'est une politique difficile à tenir sans doute que celle qui limiterait les prix à l'exportation quand la demande est abondante, qui limiterait les abaissements de prix quand elle se fait rare ; mais elle n'en est pas moins nécessaire pour mettre un terme à ces deux conséquences redoutables que les pratiques des producteurs ont engendrées jusqu'ici, et qui peuvent tuer d'abord leur propre marché en suscitant par leur excès la création d'industries autarciques, et de tuer ensuite les industries de transformation de leur propre pays en consentant à leurs concurrents des abaissements démesurés. Mais cette régularisation ne peut être créée en préservant l'intérêt général, par une simple entente des intérêts privés.

- III -

Les solutions ainsi dégagées pour le développement des transitions, tant dans les relations entre les pays participants que dans les relations des pays participants avec les pays tiers, marquent la voie dans laquelle une liberté des échanges qui soit autre chose qu'un mot ou une vaine promesse, que chacun se réserve de ne pas tenir, et sur laquelle chacun se réserve de revenir, ne s'appliquent en un premier stade qu'à des industries particulières. Sans doute, ne peut-il s'agir là que d'une étape. En effet, le régime spécial qui doit être appliqué entraîne inévitablement des déséquilibres : ceux-ci ne doivent pas être considérés comme une objection contre le système, mais comme au contraire le principe dynamique qui l'anime, à cause des rajustements qu'ils exigeront de proche en proche. Il n'en est pas moins vrai que les ajustements que la mise en communication des marchés comporterait dans les industries du charbon et de l'acier doivent être pensés en fonction de l'ensemble plus large dans lequel elles pourraient être intégrées, et du délai dans lequel les principes adoptés pourraient s'étendre à d'autres branches d'activité. C'est dire qu'il est nécessaire de moduler ces ajustements, que cette libération suppose un plan, et qu'elle doit conserver une flexibilité dans les moyens appliqués pour tenir compte du rythme auquel se développe le contexte dont elle doit

s'accompagner. Ceux qui ont la charge pratique de prévoir les moyens nécessaires à cette mise en place graduelle sont obligés à une réflexion sur les conditions d'application des avantages comparatifs, et sur les corrections moyennant lesquelles le jeu des coûts monétaires, à travers les relations de prix, peuvent constituer une représentation valable des relations économiques auxquelles la recherche d'un optimum doit laisser libre cours.

Une triple correction doit donc être opérée : l'élimination des distorsions entre les coûts monétaires et la situation économique fondamentale ; la modulation des ajustements pour éviter, si le système s'étend à de nouvelles industries, de revenir en arrière ou de modifier la structure qui aurait commencé à s'établir ; une orientation du système telle que cette transformation soit axée sur les relations futures des coûts plutôt que sur les relations présentes où se mêlent des circonstances temporaires et des différences d'ordre national, et non pas seulement régional, que la logique politique du système est progressivement d'effacer. Cette triple exigence donne un sens nouveau et global à la période de transition : il ne s'agit pas seulement d'éviter un bouleversement dans la situation des producteurs, des utilisateurs et des travailleurs ; il s'agit encore d'assurer une orientation définie et continue aux transformations nécessaires, en réglant le rythme pour pouvoir en régler la mesure suivant les développements extérieurs aux industries en cause du système auxquelles sont les premières soumises.

Encore que l'incidence des salaires ne puisse être considérée hors des coûts de production d'ensemble dans lesquels ils s'insèrent, ils peuvent servir d'utile illustration des corrections diverses qui peuvent être envisagées pour que les effets de la mise en communication des marchés pour les industries considérées puissent se raccorder sans rupture de continuité ni va-et-vient à sa généralisation éventuelle.

Soit à considérer l'industrie du charbon. Les simples comparaisons de rendement ne suffisent pas à définir où elle doit se développer, où elle doit au contraire réduire son activité. Et bien qu'il apparaisse paradoxal au sens commun que deux mines de rendement égal, d'organisation équivalente, ne soient pas, pour autant, également économiques, mais qu'il faut les rapporter chacune à la région où elles sont placées, l'affirmation doit être maintenue dans son principe. Si le niveau des salaires est considéré comme résumant une bonne partie des caractéristiques de la région en cause, il est normal, dans une approche extrêmement simplifiée, d'admettre l'incidence d'une différence de salaires sur les coûts monétaires, le rendement étant supposé égal, pour considérer ces deux exploitations techniquement équivalentes comme économiquement différentes. Telle est l'application pratique, dans ce domaine, de la théorie des coûts comparatifs. Une conséquence peut être aisément comprise de l'opinion, à savoir que cette industrie qui exige beaucoup de main-d'œuvre doit se développer de préférence dans les régions où la main-d'œuvre est bon marché, que c'est d'ailleurs le moyen d'y accroître la demande de main-d'œuvre et de remonter les salaires, et que les autres régions où la main-d'œuvre est chère ont avantage à se réserver pour d'autres ligne de production. Mais cette conséquence si simple ne peut être acceptée sans qualification, et le problème pratique doit être d'envisager les corrections nécessaires pour que l'effet économique voulu soit obtenu et non pas une nouvelle répartition des activités aussi irrationnelle que celle à laquelle elle se substitue, et des ajustements encombrés d'à-coups et de retours en arrière à mesure que la mise en communication des marchés s'étend à de nouvelles industries.

La première considération concernant une industrie particulière est le décalage que les dispositions législatives ou réglementaires peuvent introduire entre le coût de la main-d'œuvre pour cette industrie. Il peut être en particulier la conséquence des modes de financements adoptés pour la Sécurité sociale, et les contributions demandées à l'industrie peuvent être sans rapport aux prestations dont bénéficient les salariés de cette même industrie. Le décalage peut d'ailleurs se produire dans un sens ou dans l'autre, soit qu'il y ait surcharge relative de l'industrie en cause, soit qu'elle soit au contraire déchargée d'une fraction de la rémunération de ses travailleurs par la collectivité. De la sorte, la relation des coûts de la main-d'œuvre qui affecte les prix des industries particulières en cause ne représente pas la situation relative des marchés du travail.

La situation de l'emploi dans les pays considérés pose à son tour un problème. Une situation de chômage tend à déprimer la rémunération de la main-d'œuvre. Sans doute, le développement de la fraction de l'industrie située dans le pays considéré par l'effet de cet avantage relatif tendra-t-il à la fois à y accroître l'emploi et à y accroître la rémunération de la main-d'œuvre. Mais, à demande globale constante, il

s'ensuivra une diminution d'emploi dans les fractions concurrentes de la même industrie située dans d'autres pays. Cette conséquence n'est normale que si des conditions égales de réemploi sont offertes aux salariés déplacés. Or, par hypothèse, les autres industries ne voient pas s'ouvrir devant elles le même marché élargi. En outre, dans la mesure où dans le premier pays l'emploi aurait pu être accru par une politique d'ensemble, le déplacement demandé aux travailleurs du second n'aurait pas la même ampleur. Il en résulte que le premier pays transfère partiellement au second le problème qu'il n'a pas voulu ou n'a pas pu résoudre, sans que le second soit doté du même coup des débouchés compensatoires qui lui faciliteraient l'ajustement dont la charge lui est transmise.

Au surplus, dans le niveau des salaires qu'une industrie particulière doit payer, peuvent subsister les conséquences d'une situation de monopole de la main-d'œuvre, exploitée par celle-ci à fond dans une conjoncture où elle pouvait dicter ses conditions. Ce niveau de rémunération relative peut être maintenu ensuite par la force politique dont dispose la catégorie des salariés en cause, couplée avec des mesures qui préservent le volume de production de l'industrie intéressée. Dans une situation telle que celle-là, l'ouverture des frontières devrait s'accompagner de rajustements brutaux des salaires ou du volume de production, cependant qu'à plus long terme, si le niveau de salaire de cette industrie particulière perd ses caractères monopolistiques et se rapproche du niveau de concurrence, la production arrêtée pourrait à nouveau se développer dans des conditions économiques ; et les coûts de déplacements seront encourus deux fois par des fermetures et des réouvertures alternées.

Le niveau des salaires dans un pays dépend en outre du niveau de la consommation, qui peut être affecté par des circonstances purement nationales et purement historiques. Soit un pays qui a subi des destructions, voisin d'un pays qui a été épargné. La division des nations laisse au premier la charge intégrale de sa reconstruction. La conséquence doit être que, dans la branche d'activité où la part de la main-d'œuvre est importante, il disposera d'un avantage relatif. Cette compensation peut n'être pas conforme aux perspectives à plus long terme si une intégration politique se développe qui permette une autre répartition des charges de reconstruction, et par conséquent une autre relation des niveaux de consommation et une autre relation des salaires. Il est alors nécessaire de comparer les délais effectifs d'ajustement des productions particulières en cause, compte tenu des investissements qu'elles exigent d'un côté, du rythme possible de réemploi de l'autre, et les délais probables dans lesquels la redistribution politique, au moins partielle, des charges de reconstruction pourrait être envisagée. En d'autres termes, la logique du système veut que l'action des avantages comparatifs soit limitée à des différences régionales en freinant l'effet de l'excès des différences nationales, dont l'élimination est recherchée, sur les différences régionales dont la théorie économique justifie le libre jeu.

Enfin, le plus important est de reconnaître que les ajustements réclamés dans une industrie particulière peuvent dépasser dans un sens ou dans l'autre la limite qui serait rationnelle si les ajustements étaient étalés sur l'ensemble de l'économie. L'industrie qui est favorisée par la mise en communication des marchés est désignée par un choix relativement accidentel, quelle que soit la justification qui résulte de son importance stratégique. Il n'est pas dit que dans la même économie, un système plus ample de mise en communication des marchés n'aurait pas donné un avantage plus considérable à une autre activité. Ainsi des développements excessifs peuvent être entraînés par le système s'il reste trop longtemps limité. Inversement, une réduction excessive d'activité peut se produire dans une autre fraction de l'industrie en cause, placée dans un autre pays, cependant que la même épreuve de la mise en communication des marchés pourrait faire apparaître la situation d'autres industries du même pays comme encore plus défavorable, de sorte qu'une correction d'ensemble par la variation du niveau des changes apparaîtrait inévitable, et que la réduction d'activité de l'industrie spécialement touchée par la mise en place du système n'atteindrait qu'une moindre mesure.

Le progrès du niveau de vie exige le développement des productions les plus efficaces et la disparition ou la transformation des producteurs inefficients. Il est vrai que l'efficacité ne peut être déterminée simplement par comparaison des productivités entre concurrents, mais par la relation entre les rapports de chacun à l'économie où ils se situent. Mais il est également vrai que, dans le cadre d'action qui est tracé, le système de prix ne suffit pas à définir les producteurs efficaces et inefficients dans ce sens relatif, et qu'entre la comparaison des rendements techniques, et celle des coûts de production monétaire, des jugements doivent

être formés et des corrections appliquées, pour tendre d'un mouvement continu vers un état final dont la période de maturation est déterminée par des transformations de structure extérieures aux industries en cause.