



Doc. 335

30 avril 1955

Chevauchements d'activités entre les organisations européennes

Proposition de recommandation

Commission des questions politiques et de la démocratie



A. Projet de recommandation ¹ présenté par la commission des Affaires Générales

L'Assemblée,

Considérant que les relations actuelles entre les organisations européennes doivent être examinées dans leur ensemble afin d'éviter le gaspillage des efforts et de fournir un forum parlementaire à ces organisations,

1. Voir 6e Session 1954 : [Doc. 238](#) (Message spécial) ; [Doc. 264](#) (Rapport préliminaire).

B. Exposé des motifs (présenté par M. MOMMER, rapporteur)

1. I. DÉFINITION DU PROBLÈME

1. Le problème des chevauchements entre les organisations européennes n'est ni nouveau ni simple. Les chevauchements peuvent se produire sur deux plans :

- a. compétence,
- b. activités.

Cependant, même dans la seconde catégorie, les travaux portant sur le même problème ne font pas nécessairement double emploi, si les deux organisations étudient le même problème sous des angles différents ou sur des « plans différents ».

2. A cet égard, l'Assemblée a favorablement accueilli le passage suivant du message spécial du Comité des Ministres :

« En général, il ne s'agira pas que notre Comité examine un problème en même temps que l'organe ministériel d'une autre organisation internationale; mais l'Assemblée pourra souvent le faire utilement, parce qu'elle envisage les problèmes dont elle est saisie sous un angle différent ². »

Cela revient à reconnaître que l'Assemblée Consultative comme organe parlementaire ne se rend pas coupable de double emploi si elle s'occupe de projets dont un organe gouvernemental est saisi. Pour bien jouer son rôle, l'Assemblée Consultative devra s'occuper de tout projet d'importance dont les organismes intergouvernementaux européens ont entrepris ou veulent entreprendre l'examen.

3. On ne peut prendre aucune décision sérieuse en cette matière sans garder à l'esprit les positions antérieurement adoptées par l'Assemblée ³ Sur le plan de la politique pratique, les espoirs initiaux de voir le Conseil de l'Europe se transformer en un gouvernement européen, toutes les autres organisations venant s'y raccorder en tant que noyaux des départements gouvernementaux appropriés, se sont jusqu'à présent révélés chimériques. Pour le moment, il est donc nécessaire :

- a. d'admettre l'existence d'un certain nombre d'organisations distinctes;
- b. de constater les chevauchements en compétences et en activités;
- c. de faire des propositions pour éviter ces chevauchements;
- d. de proposer de meilleures formes de coopération des organismes intergouvernementaux.

2. II. CHEVAUchements D'ACTIVITÉS

4. A l'heure actuelle, on peut citer les exemples suivants de cas où deux organisations ou plus traitent des mêmes problèmes :

(i) Réfugiés et main-d'oeuvre

Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes, Organisation Internationale du Travail, O. E. C. E. et Conseil de l'Europe.

(ii) Sécurité sociale

Organisation Internationale du Travail, Organisation du Traité de Bruxelles et Conseil de l'Europe.

(iii) Emploi des travailleurs âgés

Organisation Internationale du Travail et Conseil de l'Europe.

(iv) Egalisation des charges sociales

Organisation Internationale du Travail et Conseil de l'Europe.

(v) Développement des régions insuffisamment développées de l'Europe méridionale

2. [Doc. 238, paragraphe 16.](#)

3. [Voir Doc. AS/AG \(6\) 89.](#)

Commission Economique Européenne, O. E. C. E. et Conseil de l'Europe.

(vi) Plein emploi

ECOSOC et Conseil de l'Europe.

(vii) Développement économique des territoires d'outre-mer

O. E. C. E. et Conseil de l'Europe.

(viii) Réduction des tarifs douaniers

G. A. T. T. et Conseil de l'Europe.

(ix) Cartels internationaux

ECOSOC et Conseil de l'Europe.

(x) Coopération dans le domaine de la santé publique

Organisation Mondiale de la Santé et Conseil de l'Europe.

(xi) Situation de l'agriculture européenne

Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, Conférence des Ministres de l'Agriculture et Conseil de l'Europe.

(xii) Apatridie et pluralité de nationalités

Nations Unies et Conseil de l'Europe.

(xiii) Problèmes de droits d'auteurs et de droits connexes en matière de télévision

Bureau de Berne, UNESCO, Organisation Internationale du Travail et Conseil de l'Europe.

5. Cette liste, qui n'est nullement limitative, se borne en outre au Conseil de l'Europe et à certaines organisations intergouvernementales. Il convient d'y ajouter les activités des organisations supranationales, notamment de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier qui, par exemple, s'intéresse directement aux points (i), (ii), (iii), (iv), (vi), (viii), (ix) de la liste ci-dessus.

3. III. NÉCESSITÉ D'UNE ENQUÊTE SUR LA SITUATION

6. Même si l'on accepte ce postulat fondamental que la position de l'Assemblée en matière de doubles emplois doit être nettement différenciée de celle du Comité des Ministres, et que des efforts qui se chevaucheraient s'ils étaient entrepris simultanément par deux organisations à l'échelon ministériel se complètent lorsqu'ils sont déployés en même temps sur le plan intergouvernemental et à l'échelon parlementaire, il n'en reste pas moins que la situation révélée par la liste ci-dessus est loin d'être satisfaisante. Toutes ces organisations aux sigles mystérieux — dont le sens, le but et les relations laissent l'homme de la rue dérouté et indifférent — ont été créées en réponse à des impulsions diverses; leurs relations mutuelles n'ont jamais été examinées du point de vue de l'intérêt primordial de l'Europe. Tout au plus les problèmes ont-ils été étudiés partiellement dans les comités ministériels des organisations particulières. Même si l'on peut soutenir avec quelque raison qu'une série d'organisations distinctes est la formule la mieux adaptée au degré d'unité européenne actuellement acceptable pour la majeure partie de l'opinion publique européenne, il est évident que le moment est venu d'une révision d'ensemble de la situation par un organisme qualifié.

7. L'idée d'« enquête » est si fréquemment associée, dans l'esprit de certains, aux économies pour l'amour des économies, qu'il importe de lancer, dès le début, une mise en garde formelle sur ce point. Le but de l'enquête proposée dans la recommandation n'est pas de réaliser des économies d'argent — il faudra les faire en passant —, mais de permettre l'économie et la concentration des efforts. Il ne faut pas oublier que le coût annuel du Conseil de l'Europe ⁴ est inférieur au prix d'un dragueur de mines côtier et que pour la République Fédérale d'Allemagne, par exemple, il ne représente que quatre pfennigs environ par habitant. A la vérité, ce que coûte aux contribuables la totalité des organisations européennes, en qui repose peut-être notre principal espoir d'éviter la guerre, est infime en comparaison des milliards affectés, dans tous les budgets nationaux, à

4. Exercice 1954 : 882.000.000 de francs français.

la fabrication d'armes de destruction. Dès lors, les membres de la commission d'enquête dont la création est proposée ici ne doivent pas partir avec l'idée de s'attarder à des détails pécuniaires, voire dans un état d'esprit négatif, mais bien avec la résolution positive de rendre l'organisation de l'Europe aussi forte et aussi efficace que possible dans les conditions politiques actuelles.

La volonté de l'Assemblée Consultative, approuvée par le Comité des Ministres, de faire du Conseil de l'Europe le cadre général des activités européennes sera sans doute une des données politiques dont l'enquête devra tenir compte ⁵.

4. IV. LE CONSEIL DE L'EUROPE, FORUM PARLEMENTAIRE DE TOUTES LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES EUROPÉENNES

8. Au cours du récent débat sur le Conseil de l'Europe qui s'est déroulé à la Chambre des Communes britannique, la question des chevauchements d'activités a fait l'objet d'un examen assez détaillé. Notre collègue de la commission des Questions économiques, M. Smithers, a déclaré :

« J'estime qu'il est absolument fallacieux de réciter une longue liste d'initiales et de s'écrier : ne pouvons-nous rassembler toutes ces organisations pour qu'elles n'en fassent plus qu'une? La raison qui me pousse à parler ainsi est toute simple et fondamentale. Si nous avions un État mondial, ou même un État européen, nous pourrions créer des autorités possédant des compétences universelles dans les domaines social, économique ou dans tout autre domaine. Mais, tant que le monde ou l'Europe seront divisés en un grand nombre de sphères politiques différentes, il est inévitable que nous ayons, pour traiter les différents problèmes qui se posent, une grande diversité d'organisations, » ⁶

D'après ce qui a été dit précédemment, on comprendra que la commission des Affaires Générales ne croie pas, en formulant les présentes propositions, qu'il soit pratiquement possible dans la conjoncture actuelle de

« rassembler ces organisations pour qu'elles n'en fassent plus qu'une ».

Pourtant, la situation est telle qu'une enquête s'est révélée indispensable. Elle révélera si et où des simplifications sont désirables et possibles. La commission des Affaires Générales s'est donc demandé quel organisme serait le plus apte à mener une telle enquête et quel devrait être son mandat.

5. V. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

9. A cet égard, les termes de la recommandation sont précis et n'appellent guère de commentaires. Au cours de la discussion en commission, deux points ont été mis en relief :

- a. La commission d'enquête devrait être composée de personnalités de rang aussi élevé que possible. Cette considération s'applique tout particulièrement au Président, qui devrait en outre, pendant une période déterminée, par exemple quatre mois, consacrer tout son temps à ses fonctions présidentielles. Parmi les « membres indépendants particulièrement qualifiés » devraient figurer des parlementaires ayant l'expérience des fonctions de Représentant à l'Assemblée Consultative. Toutefois, il conviendrait, pour l'efficacité de l'enquête, que la commission demeure aussi restreinte que possible.
- b. La commission devrait avoir pour mandat de mener une enquête sur l'ensemble de la question des chevauchements d'activités entre organisations européennes et sur la question connexe du forum parlementaire qu'il convient de fournir à ces organisations, en vue de rationaliser les relations de toutes les organisations européennes. Elle devrait être chargée d'établir un rapport d'ensemble et de soumettre des propositions, en ayant pleins pouvoirs pour recueillir les témoignages de fonctionnaires nationaux et internationaux.

La commission des Affaires Générales a estimé qu'une commission d'enquête investie d'un mandat aussi large que possible dans le domaine spécifique en question, nantie de pouvoirs étendus d'investigation et composée de personnalités de tout premier plan, serait à même d'établir un rapport sur lequel, comme l'a dit un des membres de la commission « nous pourrions bâtir en toute sécurité pour les quelque dix années à venir ». La commission estime en effet que la situation actuelle, qui s'est aggravée au fil des ans, ne peut être transformée en un clin d'oeil d'un coup de baguette magique. Ce qui importe, c'est que la commission d'enquête formule dès maintenant des propositions en vue d'une action échelonnée sur un certain laps de temps et que, dans l'intervalle, la création de nouvelles organisations indépendantes soit absolument exclue.

5. Voir Doc. 334.

6. Compte rendu officiel, 21 février 1955, Col. 972.

6. VI. CONCLUSION

10. Les organismes s'occupant de l'unification européenne se sont développés sans plan d'ensemble. Tout observateur doit constater certains chevauchements et des gaspillages d'efforts. Leur concentration par une meilleure coordination des activités européennes est devenue une nécessité au stade actuel de l'évolution de l'Europe. Avant de pouvoir agir il faut savoir. Une commission d'enquête indépendante doit rassembler les données du problème et esquisser les différentes possibilités de solution. C'est alors que les instances politiques reprendront la parole. L'enquête devrait leur fournir la documentation nécessaire au plus tôt.