Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 537
03 octobre 1956

Marché commun général européen

Proposition de résolution[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Commission des questions économiques et du développement
M. Marinus van der GOES - van NATERS, Pays-Bas
M. Roy JENKINS, Royaume-Uni
M. Fritz HELLWIG, Allemagne

1. 1956 - 8e session - Deuxième partie

A. PROJET DE RÉSOLUTION

A [2]

L'Assemblée :

1. Exprime la conviction que l'efficience, la stabilité et le rythme de croissance de l'économie européenne, ainsi que sa capacité de contribuer au progrès économique et social des régions sous-développées, tant en Europe qu'outre- mer, peuvent être effectivement améliorés par la création d'un marché commun en Europe;

2. Félicite le comité intergouvernemental de son rapport et les gouvernements des six puissances de Messine d'avoir accepté rapidement ce rapport comme base des négociations destinées à élaborer un traité instituant entre ces puissances un marché commun, et presse ces gouvernements de prendre les mesures nécessaires à l'application aussi prompte que possible dudit rapport;

3. Se félicite de l'initiative prise par le Conseil des Ministres de l'O. E. C. E. d'instituer un groupe de travail spécial, chargé d'étudier les formes que pourrait prendre une association multilatérale entre l'union douanière envisagée dans le rapport de Bruxelles et les pays membres qui n'y participeraient pas, et, en particulier, la suggestion d'élargir la sphère du marché commun en y englobant à la fois l'union douanière et, sur la base d'une zone de libre échange, les autres pays désireux d'abolir leurs barrières commerciales avec les six puissances de Messine et dans leurs relations mutuelles, sans cependant être prêts à harmoniser leur politique en matière de commerce extérieur vis-à-vis des pays tiers avec celle de l'union douanière;

4. Presse les gouvernements de tous les États membres du Conseil de l'Europe d'informer l'opinion publique de leurs pays, par tous les moyens possibles, des objectifs et des conséquences de la création d'un marché commun en Europe.

B

L'Assemblée, d'autre part :

5. Invite instamment les gouvernements qui participent aux négociations de Bruxelles, dans l'élaboration du traité instituant un marché commun :

a. à fixer aussi précisément que possible la répartition exacte des attributions entre les institutions qui seront créées et en particulier à doter l'Assemblée du marché commun de pouvoirs suffisants pour qu'elle puisse exercer un contrôle effectif sur toutes les autres autorités, de façon à combler la lacune laissée dans le contrôle parlementaire national;

b. à stipuler que les budgets de ces institutions seront soumis à l'approbation préalable de l'Assemblée du marché commun;

c. à reconnaître à cette Assemblée le droit de recevoir toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle;

d. à prévoir que, au plus tard à l'expiration de la période transitoire, les recommandations adoptées par une majorité qualifiée de l'Assemblée auront un caractère obligatoire et que, également au plus tard à l'expiration de ce délai, les membres de l'Assemblée seront élus au suffrage universel;

6. Recommande instamment que les institutions envisagées soient établies de manière à éviter tout double emploi avec les autres institutions européennes et que, dans cet ordre d'idées, le Conseil de l'Europe, et notamment l'Assemblée Consultative, soit l'organisme de liaison des diverses institutions européennes;

7. Exprime la conviction que les pays d'outre-mer ayant des liens constitutionnels ou des liens économiques particuliers avec les Etats participant aux négociations de Bruxelles auraient avantage à faire partie du marché commun et qu'il y aurait lieu de prévoir leur représentation ou, le cas échéant, la défense appropriée de leurs intérêts;

8. Appelle l'attention des gouvernements participants sur les problèmes particuliers qui se posent dans le domaine de l'agriculture; [3]

---

2. Voir 23 e séance, 23 octobre 1956 (Adoption du projet de résolution) et Résolution 101.
3. La commission des Questions économiques se réserve de développer ce texte après consultation de la commission spéciale de l'Agriculture.

9. Appelle l'attention des gouvernements participants sur la nécessité d'assurer que, avec le temps, le marché commun n'adopte pas une attitude isolationniste sur le plan politique ou ne se transforme pas en une zone protectionniste, au détriment de l'unité économique et politique de l'Europe.

C

L'Assemblée, en outre :

10. Invite les gouvernements des pays membres qui ne participent pas aux négociations de Bruxelles à envisager sérieusement les incidences de leur non-participation à un marché commun européen sur leurs perspectives d'exportation;

11. Presse ces gouvernements, au même titre que ceux qui participent aux négociations de Bruxelles, d'examiner les méthodes les plus propres à abolir aussi rapidement que possible les obstacles aux échanges, aux paiements et a ux migrations qui subsistent entre tous les pays membres du Conseil de l'Europe; et

12. Exprime l'espoir que le plus grand nombre possible d'Etats membres du Conseil de l'Europe pourront adhérer à un marché commun européen comme celui que propose le rapport de Bruxelles ou, au moins, faire partie d'une zone de libre échange constituée autour de ce marché commun, et donner ainsi une nouvelle et puissante impulsion à la cause de l'unité politique européenne.

NOTE . — Les deux commissions se réservent d'apporter à ce projet de résolution les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires à la lumière des développements qui interviendraient avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, le 16 octobre 1956.

B.

Sommaire **TABLE DES MATIÈRES**

Page

A. INTRODUCTION - 5

I. — Historique - 5

II. — La signification économique du marché commun - 6

III. — Quelques définitions - 13

B. LE MARCHÉ COMMUN DU POINT DE VUE DES PAYS PARTICIPANTS - 16

I. — La fusion des marchés - 16

II. — Politique à l'égard du reste du monde. - 18

III. — Les problèmes de l'agriculture. - 19

IV. — Les questions que pose le contrôle des monopoles - 22

V. — Les questions que pose l'intervention de l'Etat - 24

VI. — Balance de paiements et politique commerciale - 28

VII. — Le développement et la pleine utilisation des ressources européennes - 29

VIII. — L'inclusion des territoires d'outre- mer - 32

IX. — Problèmes institutionnels - 34

C. L'EXTENSION DE LA ZONE DU MARCHÉ COMMUN - 35

I. — Islande, Grèce, Turquie et Autriche - 35

II. — Scandinavie - 38

III. — Royaume-Uni - 40

I. — INTRODUCTION - 48

II. — LE PROJET CONSIDÉRÉ PAR RAPPORT AUX PAYS PARTICIPANTS - 49

A. — Le « bilan » : Avantages et inconvénients comparés du marché commun - 49

B. — Les problèmes particuliers que pose le bon fonctionnement du marché commun - 53

(i) La politique extérieure de la communauté - 53

(ii) Les pays associés et territoires d'outre-mer - 55

(iii) Les pouvoirs des institutions - 58

(iv) Le problème de l'autorité centralisée - 62

(v) La composition des institutions, et notamment de l'Assemblée - 63

III. — LE PROJET CONSIDÉRÉ PAR RAPPORT AUX PAYS NON-PARTICIPANTS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE - 65

A. — Considérations générales valables pour les gouvernements autres que les Six - 65

B. — Considérations particulières : (i) La Grèce et la Turquie - 67

(ii) Les pays Scandinaves - 67

(iii) Le Royaume-Uni - 67

C. — Conclusions - 69

1. I - Exposé des motifs [4] sur les aspects économiques du marché commun général présenté par MM. HELLWIG et JENKINS, rapporteurs de la commission des Questions économiques

1.1. A. INTRODUCTION

1.1.1. I. Historique

1. La Conférence de Messine, tenue les 1 e r et 2 juin 1955, sous la présidence de M. Paul- Henri Spaak, ministre des Affaires Etrangères de Belgique, avec la participation des ministres des Affaires Etrangères de la République Fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas, a décidé de faire porter sur le domaine économique l'essentiel de leur effort tendant à l'unification de l'Europe. Elle a fait porter l'accent sur deux objectifs essentiels : le développement en commun de l'énergie atomique et la création d'un marché commun général. Ces perspectives exigent, toutefois, à leur tour que des actions immédiates soient entreprises pour que l'Europe ne risque pas de voir son développement limité par l'insuffisance de ses ressources en énergie ou de ses moyens de communication et pour qu'elle sorte de la position particulièrement difficile de ses transports aériens et de ses constructions aéronautiques. C'est dans ces différentes voies que doit se poursuivre l'effort commencé pour assurer à l'Europe des bases communes de développement et la fusion progressive de ses marchés.

2. Pour préparer les traités qui doivent permettre la poursuite de cet effort, les ministres ont demandé à un groupe d'experts, réunis sous la direction de délégués nationaux, de définir les méthodes par lesquelles les objectifs proposés pourraient être atteints. Les chefs de ces délégations nationales ont soumis leur rapport aux ministres des Affaires Etrangères le 21 avril 1956, et c'est sur ce rapport que l'Assemblée est appelée à formuler ses observations. Les chefs de délégations insistent sur le fait que le rapport est placé sous leur seule responsabilité et qu'il ne lie donc pas les Gouvernements, mais ils sont unanimes à recommander aux Gouvernements de le prendre pour base dans la négociation des traités envisagés. Le rapport comprend trois parties : le marché commun (première partie); l'Euratom (deuxième partie) ; les secteurs d'action d'urgence (énergie, transports aériens, postes et télécommunications) (troisième partie). Les observations dont le projet est soumis ici à l'Assemblée n'ont trait qu'à la première partie du rapport : le marché commun. Les autres parties du rapport [5] sont traitées sous d'autres points de l'ordre du jour de l'Assemblée.

1.1.2. II. La signification économique du marché commun

3. Le rapport du comité intergouvernemental souligne l'importance d'un marché commun européen. Son objet doit être de créer une vaste zone de politique économique commune aboutissant à une expansion continue, une stabilité accrue et un relèvement du niveau de vie. Pour permettre aux entreprises d'atteindre la dimension optimum dans une production de masse et de parvenir à supprimer les monopoles, la fusion des marchés séparés est une nécessité. Cependant, cette fusion ne sera possible que si l'on prévoit une période de transition au cours de laquelle seront prises des mesures d'adaptation, s'il est mis fin aux pratiques restrictives et si les différents pays coordonnent leurs politiques économiques.

4. Il faut des règles, une action et une institution de contrôle communes. Etant donné ces exigences, un véritable marché commun ne peut être que régional, non universel. Mais il n'est nullement question qu'un tel marché commun, forcément régional, puisse dégénérer en un système autarcique extrêmement protégé. On espère, au contraire, que, loin de s'opposer au reste du monde, la force combinée des économies nationales sera, malgré toutes les difficultés politiques et administratives, employée de telle sorte qu'elle contribuera à l'abaissement général des barrières douanières.

TABLEAU I - Pourcentage de la production mondiale

1913	1938	1947	1951	1955
				(a) de la production mondiale de charbon

4. Le présent exposé des motifs a été publié avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, le 16 octobre 1956, et avant la réunion des ministres des Affaires Etrangères des six puissances de Messine, prévue pour le 10 octobre 1956. Il ne peut donc tenir compte des déclarations ou décisions susceptibles d'être formulées par les ministres des Affaires Etrangères lors de cette réunion en ce qui concerne l'élaboration, actuellement en cours, du traité instituant le marché commun.

5. A l'exception de celle ayant trait à l'énergie classique.

	1913	1938	1947	1951	1955	
40.1	39.4	26.9	30.6	29.9	Pays membres de l'O. E . C. E.	
16.1	20.0	11.9	15.2	15.4	Pays membres de la C.E.C.A.	
					(b) de la production mondiale de fonte	
O.E.E.C. countries	48.4	44.6	22.3	29.3	30.2	Pays membres de l'O. E. C. E
33.5	34.6	13.1	21.1	21.7	Pays membres de la C. E. C. A.	
					(c) de la production mondiale d'acier brut	
44.7	41.0	22.7	26.9	28.9	Pays membres de l'O. E. C. E.	
34.7	29.8	11.8	17.9	19.6	Pays membres de la C. E . C. A.	

1. Les chiffres relatifs au Reich allemand no tiennent pas compte de la Haute-Silésie orientale.

TABLEAU II - Augmentation de la production, du commerce intérieur, des importations et des exportations de la C. E. C. A. de 1952 à 1955

	AUGMENTATION par rapport au chiffre de 1952		
A. PRODUCTION		Charbon	3%
Minerai de fer	14%		
Fonte	18%		
Acier brut1			
Produits finis laminés	22%		
B . ÉCHANGES ENTRE LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ			
Charbon	42%		
Coke	11%		
Minerai de fer	44%		
Produits sidérurgiques	170%		
Ensemble des produits relevant du Traité	93%		
Tous autres produits	59%		
C. EXPORTATIONS VERS LES PAYS TIERS			
Charbon	127%		
Coke	2,2%		
Produits sidérurgiques	17%		
D . IMPORTATIONS EN PROVENANCE DES PAYS TIERS			
Produits sidérurgiques	91%		

AUGMENTATION par rapport au chiffre de 1952

1. N. B . La production d'acier brut à l'intérieur de la C. E. C. A. a augmenté de 11 % entre 1929 et 1953 et de 32 % entre 1953 et 1955. Le chiffre correspondant du Royaume-Uni pour cette dernière période a été de 12 %.

5. On ne saurait trop insister sur le caractère défavorable de la tendance actuelle de l'économie européenne; on trouvera aux tableaux I et III quelques chiffres relatifs à la part de l'Europe dans la production mondiale. Ces chiffres ne sauraient être considérés en soi comme désastreux : dans la mesure où la diminution de la part de l'Europe correspond simplement au progrès rapide des pays sous-développés, ils accusent une tendance assez normale et tout à fait saine. Ce n'est là, toutefois, qu'un des éléments de leur signification. Deux autres aspects sont moins encourageants : dans la mesure où ces chiffres traduisent une perte de vigueur des économies de l'Europe et résultent de son démembrement politique et économique, dans la mesure aussi où ils correspondent à un progrès des pays extrêmement développés plus rapide que celui des pays moins développés, accentuant encore la différence entre les niveaux de vie des différents pays, ils constituent un sérieux avertissement. L'Europe est en passe de devenir une région de second ordre sur le plan économique et, partant, politique, à moins qu'elle ne tire profit des leçons d'un siècle où une vaste union peut seule s'assurer tout le bénéfice des virtualités de la science moderne et des ressources techniques modernes pour apporter sa contribution au développement du produit social du monde. Ce semble être là un but digne de ses efforts, quelle que soit la façon dont ce produit sera distribué par la suite.

6. En 1913, la production de charbon des pays membres de l'O. E. C. E. atteignait 40 % de la production mondiale; en 1955, ce pourcentage était tombé à 30 %. En 1913, leur part dans la production mondiale de fonte était de 48 %; en 1955, de 30 % seulement. En 1913, leur production d'acier brut atteignait 45 % de la production mondiale; en 1955, 29 % seulement. Pour les pays de la C. E. C. A., ce déclin subit une courbe analogue. Le recul de l'Europe occidentale est particulièrement notable dans le domaine de la production sidérurgique : en 1947, la part de l'Europe occidentale était tombée à environ la moitié de ce qu'elle était en 1913 et, dans les années suivantes, cette tendance ne s'est renversée que dans une mesure limitée. Pour les pays membres de la C. E. C. A., la régression est encore plus marquée que pour les pays de l'Europe occidentale dans leur ensemble.

7. Une analyse du commerce mondial (statistiques des exportations et des importations) fournit la preuve du déclin du rôle de l'Europe dans l'économie mondiale. Le volume du commerce extérieur de l'Europe, d'une part, et celui des pays non européens, d'autre part, accusent un développement inégal. En un demisiècle, la part de l'Europe dans le commerce mondial a diminué, en valeur, de 66 à 43 %. Durant cette période, le volume du commerce extérieur européen a seulement doublé tandis qu'il augmentait de plus de cinq fois pour les pays non européens.

8. Nous assistons depuis plusieurs années déjà à des efforts tendant à promouvoir l'intégration économique de l'Europe. Ces efforts se sont exercés dans deux directions principales : coopération générale dans le cadre de l'O. E. C. E. et de l'U. E. P., et intégration par secteurs par l'entremise de la C. E. C. A. L'intégration par secteurs dans des domaines spécifiques a une importance certaine du fait qu'il permet d'acquérir une expérience en vue de l'adoption de nouvelles mesures. Mais force est de souligner aujourd'hui qu'une intégration par secteurs aboutira à une impasse si elle n'est pas complétée par des mesures conduisant à une intégration d'ensemble. Sans convertibilité des monnaies et sans intégration générale de la politique économique, notamment de la politique douanière et de la politique commerciale, le secteur partiellement intégré demeurera incomplet, semblable à un corps étranger dans l'économie européenne.

9. C'est ce qui ressort du tableau I. De 1951 à 1955, la part des pays de la C. E. C. A. dans la production mondiale de fonte et d'acier brut s'est accrue à peine plus rapidement que celle des pays de l'O. E. C. E. pris dans leur ensemble. En fait, une fois déduite l'augmentation due à la reconstruction de l'Allemagne occidentale, la part des pays de la C. E. C. A. clans la production mondiale de fonte a diminué, et leur part dans la production d'acier brut a subi une augmentation minime.

On a souligné à juste titre que, de 1952 à 1955, les pays membres de la C. E. C. A. n'ont accru que de 21,1 % leurs exportations de produits couverts par le traité, pourcentage inférieur à l'accroissement de 32,4 % enregistré au cours de la même période pour les exportations de tous les autres produits des pays de la C. E. C. A. La part des produits couverts par le traité de la C. E. C. A. est tombée de 17,1 % de l'ensemble des exportations des pays de la C. E. C. A., en 1952 à 15, 9 % en 1955, De même on ne peut voir une simple coïncidence dans le fait que, contre toute attente, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ne s'est élargie ni sur le plan géographique, ni sur le plan des produits et des services relevant de sa compétence.

TABLEAU III - Commerce mondial (importations et exportations) depuis 1900 [6]

	VALEUR AU PRIX COURANT (en milliards de marks allemands)	**PART DE L'EUROPE en pourcentage**	**VOLUME (1936 = 100)**		
	Europe	Tous autres pays		Europe	Tous autres pays
1900	54.2	28	66	71	41
1913	98	62	61	106	75
1920	143	147	49	69	79
1929	151	133	53	120	118
1938	61	53	54	104	101
1947	160	255	39	78	141
1954	277	371	43	139	212
	Modifications en pourcentage				
1900-1913	+ 81	+ 122	— 7	+ 51	+ 84
1913-1920	+ 46	+ 137	— 24	— 36	+ 5
1920-1929	+ 6	— 9	+ 8	+ 75	+ 50
1929-1938	— 60	— 60	+ 1	— 13	— 15
1938-1947	+ 163	+ 381	— 28	— 33	+ 40
1947-1954	+ 73	+ 45	+ 11	+ 64	+ 50
1900-1954	+ 411	+ 1224	— 35	+ 96	+ 420

TABLEAU IV - Quelques données fondamentales

Pays membres de l'O. E. C. E.	**Pays membres de la C. E. C. A.**	**États-Unis**
3	2	8	Superficie en millions de km2
284	165	165	Population (1955) on million d'habitants
95	141	21	Nombre d'habitants au km2
208	126	387	Produit social brut (1955) en milliards de dollars des États-Unis
67	63	65	Pourcentage du produit social brut affecté à la consommation individuelle.

6. Les chiffres relatifs aux années 1947 e t suivantes ne tiennent pas compte des exportations de la Chine, de la Bulgarie, de la Roumanie, de l'Union Soviétique, de la Hongrie et de la zone soviétique d'occupation de l'Allemagne; les chiffres relatifs aux années 1950 et suivantes ne tiennent pas non plus compte des exportations de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

	Pays membres de l'O. E. C. E.	Pays membres de la C. E. C. A.	États-Unis
1. A l'exclusion du Luxembourg. Pour la Grèce, l'Irlande, 1"Autriche et la Sarre, les chiffres utilisés sont ceux do 1953.			
2. A l'exclusion du Luxembourg. Pour la Sarro, les chiffres utilisés sont ceux de 1953.			

Les chiffres fournis dans le tableau II présentent dans cet ordre d'idées un intérêt équivalent. Ils montrent qu'un marché commun établi entre un certain groupe de pays peut influer non seulement sur la production et le commerce à l'intérieur de ce groupe, mais aussi sur le commerce avec les pays tiers.

10. La fusion des pays membres de l'O. E. C. E., ou même des seuls pays membres de la C. E, C. A., en un seul bloc économique permettrait de créer une vaste zone économique qui pourrait concurrencer les Etats-Unis sur un pied d'égalité et constituer un important élément de l'économie mondiale.

11. Du point de vue démographique, les pays de la C. E. C: A. sont, dans leur ensemble, comparables aux États-Unis, tandis que la population totale des pays membres de l'O. E. C. E. est près de deux fois plus nombreuse que celle des États-Unis. Certes, le volume total du pouvoir d'achat de la population européenne n'est pas aussi élevé; c'est ce qui ressort d'ailleurs approximativement des chiffres du produit social brut. Calculé aux t a u x de change actuels, le revenu national par habitant est de 729 dollars des États-Unis pour les pays de l'O. E. C. E., 767 dollars pour les pays de la C. E. C. A. et 2.343 dollars pour les Etats-Unis. Cependant, lorsque l'on établit une telle comparaison, il y a lieu de ne pas négliger les points suivants :

a. Le rapport des pouvoirs d'achat ne correspond pas au rapport des t a u x de change officiels ; [7]

b. En raison de circonstances spéciales, le taux d'accroissement au cours des dernières années a été en fait plus élevé en Europe qu'aux États-Unis. De 1951 à 1955, le produit social brut (aux prix de 1951) s'est accru : de 19,5 % pour les pays de l'O.E.C.E.; de 8,3 % pour les États-Unis.

c. En outre, la création du marché commun doit assurer un taux d'accroissement plus élevé que ne l'aurait permis le maintien d'économies nationales distinctes.

TABLEAU V - Libération des échanges - Situation au 1er août 1956 - Année de référence : 1948 - 1949 pour l'Allemagne - 1952 pour l'Autriche

	POURCENTAGE DU COMMERCE PRIVÉ LIBÉRÉ			
	Cat. I	Cat. II	Cat. III	Total
Allemagne	81.3	98	96.2	91.5
79.4	98.0	87.2	90.3	Autriche
69.0	98.6	91.8	91.1	Benelux
80.6	98.2	77.5	85.5	Danemark
72.9	96.3	71.6	82.3	France
84.6	97	88.9	90.2	Irlande
56.5	40.9	15	29	Islande
97.5	100	99.2	99.1	Italie
81.3	90.9	73.2	78	Norvège
88.2	98.9	91.7	93.7	Portugal
79.6	100	90.6	92.6	Suède

7. Ainsi, le rapport entre le dollar des États-Unis et le mark allemand est de : D M 4,21 : $ 1 d'après le taux de change, mais de D M 2,49 : $ 1 d'après le pouvoir d'achat fondé sur la structure de la consommation allemande, et de D M 3,48 : $ 1 d'après le pouvoir d'achat fondé sur la structure de la consommation américaine.

	POURCENTAGE DU COMMERCE PRIVÉ LIBÉRÉ			
	Cat. I	Cat. II	Cat. III	Total
66.7	100	97.2	92.5	Suisse
—	—	—	—	Turquie
90.3	99	90.2	93.7	Royaume-Uni
	82.7	97.6	84.8	88.8

12. Bien entendu, l'importance et la valeur du marché commun augmentent avec ses dimensions. Une solution, fondée sur les propositions de Bruxelles, mais portant sur tous les pays de l'O. E. C. E., serait préférable à une solution ne groupant que les pays de la C. E. C. A. Cependant, le fait que l'intégration sera limitée sur le plan géographique ne doit pas nécessairement susciter d'inquiétude étant donné qu'elle s'appliquera à tous les produits et services des pays membres. En outre, il faut s'attendre à ce qu'un marché commun général de tous les pays de la C. E. C. A. exerce plus d'attrait sur les autres pays que le marché commun jusqu'ici limité au charbon et à l'acier et qu'il est donc susceptible de recueillir assez rapidement l'adhésion d'un groupe quelque peu plus large de nations.

1.1.3. III. Quelques définitions

13. Le langage économique distingue deux espèces de « marché commun » : l'union douanière et la zone de libre échange. L'une et l'autre impliquent :

(a) l'abolition des restrictions quantitatives, et

(b) l'abolition des droits de douane entre les pays participant au marché commun; il faut généralement ajouter l'abolition des obstacles d'ordre législatif et administratif qui entravent les mouvements de capitaux et de main-d'oeuvre.

14. L'institution d'une zone de libre échange ne comporte que cette abolition des barrières intérieures; elle n'implique aucune harmonisation ou unification corrélative du système des barrières douanières maintenues par chacun des pays membres à l'égard des importations en provenance d'Etats extérieurs au marché commun. Dans le cas d'une union douanière, les tarifs distincts sont abandonnés et remplacés par :

(c) un tarif douanier extérieur commun applicable à l'ensemble du marché commun et assorti d'une harmonisation ou même d'une unification des restrictions quantitatives et des restrictions à l'immigration et à l'importation et l'exportation des capitaux.

15. Le rapport de Bruxelles que nous étudions ici propose que le marché commun soit institué sous la forme d'une union douanière et c'est ce projet d'union douanière impliquant les mesures («), (b) et (c) qui forme l'objet du titre B du présent rapport. La question d'une zone d'échange libre n'impliquant que les mesures (a) et (b) se pose toutefois au titre C où se trouvent examinées les relations des autres pays membres du Conseil de l'Europe avec l'éventuel marché commun des Six.

16. Ainsi, les principales mesures qu'appelle la création d'un marché commun du type zone d'échange libre ne sont qu'au nombre de deux :

a. l'abolition des restrictions quantitatives ;

b. l'abolition des droits de douane.

Depuis sa fondation, l'O. E. C. E. s'est beaucoup occupée de cette première mesure et, dans l'hypothèse d'une libération des échanges à 100 %, la condition (b) se trouverait remplie pour l'institution d'un marché commun entre tous les pays membres de l'O. E. C. E. En ce qui concerne les contingentements, un grand nombre de pays se trouvent, d'ailleurs, ainsi qu'en témoigne le tableau V, dans une position bien proche de celle qui leur permettrait de s'intégrer à un tel marché commun. Parmi les autres, le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Turquie sont les seuls pays à ne pas avoir atteint un t a ux de libération de 90 %. Parmi les Six, il ne reste plus à l'Italie que moins de 1 %, au Bénélux moins de 10 %, et à la France 18 % des échanges privés à libérer des restrictions quantitatives.

17. Dans le domaine de la libération des échanges, il est apparu récemment qu'il devenait plus difficile de réaliser des progrès et certains Etats ont estimé, en ce qui concerne les activités futures de l'O. E. C. E., qu'il serait préférable que l'effort portât simultanément sur le plan des tarifs douaniers. Les pays où les tarifs

douaniers sont peu élevés, notamment les Pays-Bas et la Scandinavie, vont même jusqu'à considérer que l'abaissement des tarifs douaniers applicables aux marchandises importées dans les pays européens est inséparable d'une politique de libération équitable; un trop grand nombre d'articles pour lesquels les contingentements à l'importation ont été levés ne peuvent pratiquement être introduits — ou seulement en quantités limitées — dans les pays à tarifs élevés, alors que les autres pays ne peuvent avoir recours à cette autre forme de protectionnisme. D'une manière tout à fait générale, 11 apparaît clairement que les tarifs douaniers ont des incidences d'autant plus graves que les contingents deviennent plus larges.

18. Dans ces conditions, on s'efforce depuis quelque temps à l'O. E. C. E., dans l'esprit du Low Tariff Club, d'obtenir une réduction « non discriminatoire » des droits de douane sur les articles faisant principalement l'objet d'échanges entre les pays de l'O. E. C. E. (puisqu'une réduction préférentielle des droits de douane d'après le pays d'origine est exclue aux termes de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce). Aucun progrès n'a été réalisé jusqu'à présent dans la mise en application de cette idée. Il convient, toutefois, de faire observer que, si les droits de douane sur tous les articles qui sont échangés (ou qui le seraient s'ils étaient importés en franchise) entre les pays membres devaient être progressivement abolis, la condition (b) d'un marché commun entre, non seulement les Six, mais bien tous les pays membres de l'O. E. C. E., se trouverait remplie. Un tel résultat, combiné à une libération à 100 %, constituerait un marché commun s'étendant à l'ensemble des pays membres de l'O. E. C. E. Ce serait, comme nous l'avons dit, un marché commun du type « zone de libre échange » et non une union douanière. Il n'en aurait pas moins une efficacité certaine en vue de la sélection des facteurs, de la division du travail, de la concentration de la production et de la concurrence entre les entreprises, c'est-à- dire des moyens par lesquels un marché commun doit accroître la productivité des économies européennes.

1.2. B. LE MARCHÉ COMMUN DU POINT DE VUE DES PAYS PARTICIPANTS

1.2.1. I. La fusion des marchés

19. Le rapport de Bruxelles envisage l'établissement du marché commun par étapes successives s'échelonnant sur une période de 12 à 15 ans. Pour que ce projet soit réalisable, il faudra qu'un accord intervienne sur des mesures précises et concrètes. L'aspect technique des mesures projetées soulève des difficultés. Un manque de précision pourrait donc s'opposer à la solution de ces difficultés et même en retarder indéfiniment la solution. La période de transition actuellement envisagée devrait être suffisante. Toutefois, il serait bon de fixer dès le début un terme absolu de 12 à 15 ans, afin d'éviter qu'un nouvel ajournement de la date finale, à la demande d'un pays membre, ne vienne compromettre l'exécution du programme.

20. Certains pays souhaiteraient que l'accord stipulât qu'en toute hypothèse aucun droit de douane ou aucune mesure ayant un effet similaire ne subsistera à l'expiration de la période de transition. En ce qui concerne les méthodes propres à supprimer les droits de douane au cours de la phase finale, le rapport manque de précision. Ces pays voudraient que des règles strictes soient établies pour les dernières étapes aussi bien que pour les étapes précédentes.

21. Les propositions du rapport tendant à ce que la réduction des droits de douane internes soit accompagnée d'une réduction préalable, ou du moins simultanée, des contingentements entre les Six peuvent être acceptées. La procédure destinée à établir une libération de facto par un élargissement des contingents subsistants de l'ordre de 20 % de plus chaque année que l'année précédente, semble devoir convenir. Le rapport se prononce aussi contre toute discrimination dans la répartition des contingents subsistants. Il paraît souhaitable que les traités à conclure prévoient expressément qu'il ne devra pas être établi de nouveaux contingents après l'entrée en vigueur du traité. Il importera également de prévoir une disposition concernant la suppression des subventions à l'exportation dans le cadre du marché commun, ce qui ne paraît pas avoir été explicitement convenu.

22. Il ne sera pas possible de renoncer à une clause de sauvegarde pendant la période de transition. Toutefois, il doit être spécifié expressément qu'après l'expiration de cette période, le rétablissement de droits de douane et de contingentements, à l'intérieur du marché commun, ne sera en aucun cas autorisé.

23. En ce qui concerne les dispositions relatives aux services, il y a lieu de souligner que des efforts devront être accomplis pour réaliser une libération aussi complète que possible du système des paiements inter-Etats. En particulier, les plans de relèvement des régions défavorisées de l'Europe devraient tendre à résoudre le problème du transfert des salaires et des revenus des investissements. Il convient d'appuyer nettement la

proposition, mainte fois formulée, tendant à ce que les pays reconnaissent mutuellement les divers systèmes d'enseignement et de formation professionnelle et les examens correspondants, ainsi que le régime officiel régissant les activités professionnelles.

1.2.2. II. Politique à l'égard du reste du monde

24. Le rapport souligne que le marché commun devrait revêtir la forme d'une union douanière et non celle d'une simple zone de libre échange : on considère en effet que cette dernière solution exige un lourd appareil administratif et n'est pas satisfaisante du point de vue économique. Il faudrait donc satisfaire aux trois conditions suivantes exigées par l'article 24 de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce :

1. La suppression des barrières douanières doit intéresser la quasi totalité du commerce à l'intérieur de l'union (le marché commun s'étendra à l'ensemble des activités économiques) ;
2. L'union douanière doit se former dans des délais raisonnables (une période de 12 ans est raisonnable);
3. Les barrières douanières extérieures communes ne doivent pas, en moyenne, être plus restrictives que les barrières douanières séparées auxquelles elles se substituent. (Cette condition sera également remplie).

25. Le marché commun sera ouvert à tous les pays qui en acceptent les règles; pour les autres, des formes d'association étroite pourront être mises au point. En outre, des relations précises seront établies entre la communauté et les organisations internationales dont la compétence est plus générale et le nombre de membres plus étendu.

26. L'établissement d'un tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers devrait aller de pair avec la suppression des droits de douane à l'intérieur de la communauté. Les experts proposent que ce tarif constitue la moyenne des tarifs douaniers des pays membres, c'est-à-dire le tarif le plus élevé permis aux termes de l'article 24 du G. A. T. T. Il va de soi que les pays à tarif peu élevé insisteront, de leur côté, pour que le tarif extérieur commun soit aussi bas que possible afin de contrecarrer les tendances autarciques et de favoriser, au sein du marché commun, les changements de structure nécessaires à une division optimum du travail à l'échelle mondiale. C'est ce qu'il ne faudra jamais perdre de vue. De même, le marché commun européen devrait, dès le début, éviter de devenir un obstacle à de nouveaux progrès dans la libération des échanges mondiaux. On risquerait, en effet, d'aboutir à un isolement dans le domaine de la politique commerciale et de la politique douanière. Ce qu'il faut, par conséquent, c'est une politique d'importation libérale qui ne soit pas entravée par les exigences du pays le plus faible.

27. Certains pays, tels que l'Allemagne, commercent beaucoup plus avec la Scandinavie, l'Amérique du Sud et les pays de l'Est que ne le font la plupart des autres pays des Six. La question se pose donc de savoir comment ces intérêts particuliers pourront être sauvegardés après l'expiration de la période de transition, lorsque la conclusion d'accords commerciaux sera nécessairement confiée à l'Union.

28. Le rapport ne dit rien du genre de mesures à prendre pour empêcher que certaines pratiques des pays tiers ne viennent fausser la concurrence dans l'approvisionnement du marché commun. Incontestablement, une harmonisation progressive des législations et réglementations des pays membres sur le commerce extérieur et l'établissement de règles communes pour l'union douanière seront nécessaires dès la période de transition. Cette remarque s'applique notamment à l'élaboration d'une législation anti-dumping commune.

29. Ayant dit tout cela, il nous faut souligner très nettement que le marché commun ne pourra que gagner à l'adhésion d'autres pays. Les Six n'ont jamais eu la moindre intention de limiter le marché commun à eux-mêmes ; ils ont exprimé le regret qu'aucun autre pays ne se soit déclaré disposé, jusqu'à présent, à y adhérer également. Il importe au premier chef que les Six maintiennent patiemment la porte ouverte pour autant qu'ils peuvent le faire sans entraver leur propre développement. Pour les Six, comme pour tout autre pays qui se joindrait à eux, toute extension du territoire et, par conséquent, des ressources et du pouvoir d'achat du marché commun devrait accroître dans une mesure correspondante l'efficacité économique de celui-ci.

1.2.3. III. Les problèmes de l'agriculture [8]

30. La situation de l'agriculture pendant la période de création du marché commun pose un problème critique. On pourrait penser à première vue qu'étant donné les problèmes particuliers qui se posent dans le domaine agricole, l'agriculture devrait, tout au moins au début, rester à l'écart du traité général instituant le marché commun. Mais une union économique d'abord limitée à l'industrie et au commerce pourrait en fin de compte avoir paradoxalement des effets nuisibles sur les économies agricoles les plus vulnérables des pays membres. Les pays qui cherchent à se procurer les produits agricoles en dehors du marché commun se

verraient invités par les autres membres du marché commun industriel exportateurs de grandes quantités de produits agricoles, à élargir au moins leurs contingents d'importation en retour de la totale liberté d'exportation de leurs produits industriels dont ils bénéficieraient. Il est douteux que ces pays puissent isolément résister à de telles pressions; mais s'ils abaissent leurs barrières, ils doivent le faire sans aucune discrimination ainsi que le prévoit le Code de libération et les répercussions des importations sur leur agriculture pourraient en être plus graves que jamais. Si, d'autre part, leur protection agricole devenait trop importante, elle entraînerait une réduction du volume des importations des pays dont le pouvoir d'achat dépend en grande partie de leurs exportations agricoles et cette réduction nuirait elle-même aux exportations des pays industriels participant au marché commun. On peut aussi observer que ce ne sont pas nécessairement les pays fortement industrialisés qui possèdent une agriculture déficiente et vice versa; dans le cas où l'agriculture et l'industrie seraient relativement médiocres dans un marché commun, on ne saurait résoudre le problème en écartant simplement le facteur agricole : il faudrait avoir recours à de tout autres méthodes.

31. D'autre part, quoi que puissent en dire les pays industriels, les pays à prédominance agricole ne sauraient renoncer, sans plus de cérémonie, à leur protection contre les exportations de leurs voisins industriels sans en recevoir des assurances favorables à leurs exportations agricoles. Il se peut que les Pays-Bas, qui possèdent déjà des tarifs douaniers fort peu élevés, puissent se permettre de le faire plus facilement que d'autres pays; en tout cas, si l'on envisage l'extension du marché commun à la Grèce, à la Turquie et même au Danemark, les produits agricoles doivent être intégralement englobés dans le système. Faute de cela, si les pays industriels déclarent ne vouloir participer qu'à un marché commun industriel, les pays agricoles pourront répondre qu'ils ne veulent participer qu'à un marché commun agricole et les pays de pêche qu'ils ne veulent que d'un marché commun des pêcheries. Rien ne se fera ainsi.

32. Si l'agriculture est donc incluse dans le marché commun — comme il faut absolument qu'elle le soit — les modalités de sa participation devront tenir compte des données et des besoins propres à la production et à la consommation des denrées agricoles. Le marché commun doit assurer l'approvisionnement normal de la population, encourager la qualité et concilier la rémunération équitable du producteur avec les intérêts légitimes du consommateur. Par l'expansion et la stabilisation du marché des produits agricoles grâce au développement du pouvoir d'achat de tous les secteurs de la population et à la normalisation des prix et des conditions d'emploi dans tout le marché commun, l'institution du marché commun doit contribuer à l'amélioration du niveau de vie tant des agriculteurs que de la population industrielle de tous les pays participants.

33. La période de transition exigera une attention particulière. Il conviendra notamment d'éliminer les distorsions spécifiques des prix de revient relatifs par des mesures d'harmonisation. Il faudra en outre garder présent à l'esprit le fait que la production agricole est moins adaptable et que ses facteurs ont une mobilité géographique, économique et sociale moins grande que celle de l'industrie. Il faudra donc tenir dûment compte, lors de la création du marché commun, de l'équilibre des facteurs économiques, sociaux et humains qui composent la structure actuelle de l'agriculture européenne et procéder résolument, mais avec toutes les I précautions voulues, aux ajustements nécessaires pour assurer la subsistance ou plutôt l'élévation du niveau de vie de la population agricole.

34. Ainsi, il paraît rationnel de prévoir que, pour l'établissement d'un marché commun agricole, la période de transition devra être plus longue que dans tous les autres secteurs. Une réduction constante des restrictions qui frappent actuellement le commerce des produits agricoles doit être cependant assurée. Certaines mesures de stabilisation et de transition dans le domaine de la production et des prix agricoles ne se justifient que si leur application n'est pas généralisée et qu'elles ne sont mises en oeuvre qu'en vue d'objectifs très précis et dans certaines limites. Ces mesures ne devraient pas aller au-delà des limites que justifient les problèmes propres à la production agricole.

35. En fait, il faut qu'une politique agricole commune soit coordonnée avec une commune politique économique d'ensemble. Il y a lieu de noter que le rapport de Bruxelles contient de nombreuses allusions à un ordre commun et à une réglementation du marché. Il en est question non seulement pour les mesures de transition, mais également pour le régime final. En admettant que, pendant la période de transition, une certaine réglementation du marché paraisse nécessaire dans un secteur donné, dans le cas du régime final, une telle réglementation ne devrait être considérée que comme une mesure exceptionnelle admise uniquement dans des cas très précis et dans des limites bien définies. Etant donné que, dans le domaine de la production agricole, il existe des liens très étroits entre les divers produits, il est difficile de prévoir une

---

8. Les rapporteurs tiennent à rendre hommage au tra- I vail réalisé à ce sujet par la commission spéciale de l'Agriculture (AS/SA (8) PV 4 et 5) ; ils ont tiré profit de ces documents dans le présent rapport où ils se sont même permis d'en incorporer de larges extraits.

réglementation du marché pour certains produits et non pour les autres. En outre, dans la phase finale, la réglementation du marché envisagée serait effective à l'égard des pays tiers alors qu'elle ne pourrait s'appliquer aux échanges de produits agricoles entre les pays membres de l'Union.

1.2.4. IV. Les questions que pose le contrôle des monopoles

36. Le rapport s'efforce d'esquisser la politique économique qui devrait être suivie à l'intérieur du marché commun pour créer des conditions de concurrence aussi semblables que possible. Il traite des circonstances actuelles ou futures qui faussent ou fausseront la concurrence dans le marché commun. Il reconnaît, avec assez de réalisme, qu'une période de transition sera nécessaire pour réduire les discriminations et les restrictions abusives de la concurrence qui s'exercent par les monopoles, ainsi que pour éliminer les subventions publiques qui faussent la concurrence. Le marché commun tendra à éliminer automatiquement ces pratiques. Cependant, les Etats auraient la faculté, au cours de la période de transition, de maintenir ou d'introduire une législation anti-dumping, de préférence uniforme et de toute façon conforme au G. A. T. T. Dans la phase finale, la réglementation anti-dumping devra cependant être uniforme — même vis-à-vis des pays tiers.

37. Les sections du rapport qui traitent du contrôle des monopoles et des ententes ne sont pas satisfaisantes. Il convient de saluer le principe selon lequel une action ne devra être entreprise que contre les monopoles et ententes qui affecteraient le commerce entre les Etats intéressés. Toutefois, les définitions qui suivent l'énoncé de ce principe montrent qu'il n'a pas été assez fidèlement appliqué. On ne saurait dire que toute différence de prix, tout cartel régional ou toute limitation de la production constitue une discrimination à l'encontre des autres participants au marché commun et une limitation de la concurrence.

38. Ces définitions insuffisantes du rapport devront être révisées avant la signature du traité. Le rapport indique lui-même qu'il faudra définir plus précisément les principes inscrits au traité. On envisage de le faire pour les règles concernant la discrimination, pour l'organisation d'un contrôle des opérations de concentration et pour l'élaboration d'une clause prévoyant l'interdiction des ententes qui auraient pour effet une répartition ou une exploitation des marchés, une limitation de la production et du progrès technique. Il est prévu qu'en pareils cas la Commission européenne prendra des règlements d'exécution qui seront soumis au vote de l'Assemblée et pourront, le cas échéant, faire l'objet de recours devant la Cour. Afin d'éviter une multiplication de procès devant la Cour, on envisage de constituer un Comité consultatif des ententes et discriminations auprès de la Commission européenne.

39. Il ressort des observations qui précèdent, tirées du rapport lui-même, que, dans ce domaine, nombre de questions ont été laissées en suspens. Ces questions devraient être résolues avant la signature du traité afin d'éviter que les institutions du marché commun (Commission européenne, Assemblée, Cour et Comité consultatif des ententes et discriminations) ne soient surchargées de travail dès le début de leurs activités. Toutefois, cela ne sera possible que si, en ce qui concerne les monopoles et les ententes, on adopte une règle générale du caractère le plus souple visant à condamner sans réserve les abus pouvant résulter du fonctionnement des ententes ou des situations de monopole, sans pour autant soumettre toutes les concentrations à un contrôle a priori. Aucune législation nationale n'a jusqu'ici établi un système de contrôle aussi étendu. Les dispositions en vigueur dans la C. E. C. A. (article 66) se rapportent aux industries de base, où les entreprises individuelles ne sont pas nombreuses. Ces dispositions seraient impossibles à mettre en oeuvre si elles étaient appliquées à un marché commun englobant l'ensemble de l'économie des six pays.

40. On ne doit pas oublier que le marché commun a expressément pour objectif d'encourager un meilleur usage des techniques et le développement des entreprises. D'après les expériences techniques et économiques, une telle politique aboutira également à la concentration des petites entreprises en plus vastes. En outre, la concentration des entreprises peut faciliter considérablement le processus d'adaptation technique et économique. Etant donné qu'une décision du marché commun stipulant que toutes les fusions devraient être approuvées par une autorité de contrôle aurait automatiquement des conséquences regrettables, on considère en général que des contrôles contre des abus éventuels sont nécessaires. Mais les interdictions absolues devraient être limitées aux pratiques suivantes :

a. La discrimination exercée contre les acheteurs ou les fournisseurs avec l'intention ou l'effet de compromettre leurs possibilités de concurrence;

b. La répartition des marchés, la limitation de la production ou la domination du marché d'un produit lorsque ces pratiques ont un effet nuisible sur le développement de la production et sur le commerce entre les différents Etats;

c. L'exploitation de positions dominantes sur le marché par :

1. la discrimination exercée contre les acheteurs ou les fournisseurs, avec l'intention ou l'effet de limiter sensiblement la concurrence;

2. la fixation abusive des prix et des conditions commerciales générales.

1.2.5. V. Les questions que pose l'intervention de l'État

41. A cet égard, le rapport traite également des aides accordées par les Etats sous une forme ou une autre. Il déclare que sont incompatibles avec le marché commun les aides, sous quelque forme qu'elles soient accordées, qui faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions; mais l'application de cette règle générale aux systèmes d'aides actuellement accordées par les Etats, ainsi qu'aux aides que les Etats accorderaient exceptionnellement dans l'avenir,ne peut être considérée comme satisfaisante. Le rapport envisage également l'octroi d'une exemption permanente ou temporaire à certaines aides accordées par les États , môme si celles-ci exercent une influence indéniable sur les conditions de la concurrence. Le versement de subventions visant à compenser les écarts régionaux ou nationaux dans les coûts de production ne contribuera pas à améliorer la division du travail, à laquelle le marché commun tend expressément. C'est pourquoi les subventions accordées pour compenser les distorsions dites « spécifiques », ou les subventions versées en vue de stabiliser l'équilibre entre les diverses catégories sociales, devront faire l'objet d'un examen critique. En tout état de cause, il est nécessaire que les entreprises privées soient placées sur un pied de complète égalité avec le secteur public de l'économie.

42. Le rapport des chefs de délégation du comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine propose également que la Commission européenne examine et classifie les diverses formes d'aides accordées par les États. Les aides devront être notifiées à la Commission européenne. Cette suggestion mont r e clairement que le rapport ne met pas un point final à la discussion de ce problème.

43. Les propositions concernant le problème de l'harmonisation des politiques traitent des distorsions spécifiques et prévoient de nouvelles études de la Commission européenne; les décisions ne s'imposeraient qu'à l'unanimité des Ministres au cours de la première étape, mais, par la suite, n'exigeraient plus que la majorité qualifiée. On admet que la meilleure manière de faire disparaître les distorsions consiste à rapprocher les diverses législations, puisque la plupart des distorsions résultent de la disparité des dispositions légales. L'unification des systèmes d'impôts et des régimes de financement de la sécurité sociale faciliterait le fonctionnement du marché commun; les décisions dans ces domaines ne pourraient être prises qu'à l'unanimité. Il faudra procéder avec souplesse en tenant compte de la diversité des conditions économiques, des traditions ouvrières, etc.

44. Ces propositions font à juste titre, une distinction entre les différentes conditions de la concurrence. Le rapport fait ressortir que les facteurs naturels de base qui conditionnent les prix de revient ne sauraient faire l'objet de mesures d'harmonisation; au contraire, c'est précisément grâce aux différences entre ces facteurs de base — différences dans le niveau des salaires, par exemple, lorsqu'elles correspondent à des productivités différentes — qu'il est possible d'assurer une concurrence saine, une division régionale du travail et une expansion des échanges. Les propositions de Bruxelles ne visent qu'à réduire les disparités artificielles, c'est-à-dire à rectifier ou à supprimer les distorsions spécifiques qui avantagent ou désavantagent artificiellement certains secteurs d'activités. Les distorsions générales résultant de différences d'ensemble dans le niveau des coûts aux t a ux de change actuels sont examinées en liaison avec les moyens appropriés pour assurer l'équilibre de la balance des paiements. Il faudrait se garder de faire de l'harmonisation une prémisse du marché commun. Cette harmonisation sera la conséquence naturelle du marché commun, car seule sa création révélera où et comment une harmonisation est nécessaire ou possible. Il y a lieu également de mettre en garde contre les difficultés que soulèvent la détection et l'évaluation de ces distorsions.

45. Les dispositions du traité relatives à cette question devraient empêcher que tous les groupes économiques qui échappent à la concurrence dans le marché commun s'efforcent de déceler de prétendues distorsions afin de forcer les institutions du marché commun à leur accorder des prélèvements, droits de douane ou subventions compensatoires. Pour qu'aucune barrière fiscale ne vienne remplacer les barrières douanières supprimées par la création du marché commun, celui-ci ne devra prévoir ni dégrèvement pour les exportations ni taxes sur les importations. Compte tenu de la disparité des systèmes d'imposition des six pays, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le chiffre d'affaires, une réduction progressive des dégrèvements et des taxes applicables aux échanges inter- Etats semblerait souhaitable. On ignore trop quelles seront les incidences de la fiscalité sur le marché commun. Mais il est nécessaire de prévoir

expressément dans le traité qu'à partir de son entrée en vigueur aucun pays ne devra chercher à compenser la réduction progressive des droits de douane par de nouvelles mesures d'imposition. Au contraire, toutes les mesures prises devront tendre vers une harmonisation progressive des systèmes fiscaux.

46. La structure des régimes de sécurité sociale varie considérablement d'un pays européen à l'autre selon qu'ils sont plus ou moins financés par la fiscalité ordinaire sous forme de retenues sur les salaires. Dans la pratique, différents régimes peuvent aboutir aux mêmes résultats. Si l'on considère, par exemple, la situation en France et en Allemagne, on constate que la différence est due au fait qu'en Allemagne, où les prestations de sécurité sociale sont moins élevées qu'en France, l'écart est compensé par des prestations sociales dites volontaires (prestations marginales) supportées par les entreprises. La proposition tendant à ce que les gouvernements prennent des mesures pour aboutir à une harmonisation comporte le risque que l'Etat empiète sur la liberté des rapports entre patrons et ouvriers et qu'en Allemagne l'association plus étroite du travailleur à son entreprise soit compromise.

47. Il reste à envisager comment il sera possible — par des méthodes appropriées à un Etat démocratique — de supprimer les distorsions dues à des conditions de travail librement convenues. La raison pour laquelle on envisage de parvenir à une harmonisation des salaires, de la durée hebdomadaire du travail et de la durée des congés payés n'apparaît pas clairement. Il importerait de laisser aux employeurs et aux travailleurs la plus grande liberté possible pour négocier, afin que les conventions collectives puissent s'adapter aux différences existant dans la productivité de la main-d'oeuvre. L'harmonisation aussi poussée que possible des systèmes fiscaux et des régimes de sécurité sociale devrait suffire pour éviter les mouvements inopportuns de personnes et de capitaux qui ne seraient pas justifiés par les niveaux de productivité.

48. Les mesures d'harmonisation dans le domaine des tarifs et conditions de transport ne doivent être appliquées qu'en tant que le bon fonctionnement du marché commun l'exige. L'harmonisation dans ce domaine ne devrait pas être conçue comme une fin en soi ni dégénérer en une égalisation. Le but d'une politique commune en matière de transports doit être d'abaisser le coût des transports internationaux, de les améliorer et de les simplifier. Dans ce domaine, il sera difficile d'effectuer des analyses internationales précises des coûts comme celles qu'envisage le rapport des chefs de délégation. Ce que l'on sait actuellement de la situation générale des coûts suffit pour adapter les tarifs aux coûts; ainsi, on pourra établir assez rapidement des tarifs qui, tout en ne correspondant pas exactement aux coûts, s'en rapprocheront du moins assez sensiblement. En ce qui concerne la République Fédérale d'Allemagne, il faudra tenir compte de la situation particulière résultant de la division politique et économique de l'Allemagne qui rendra nécessaire l'élaboration de mesures spéciales d'assistance intéressant les tarifs et la politique de transport le long de la frontière entre les deux zones. Il faudra prendre ce fait en considération lorsqu'on entreprendra d'harmoniser les tarifs et les conditions de transport.

1.2.6. VI. Balance de paiements et politique commerciale

49. Le marché commun suppose que les politiques appropriées soient mises en oeuvre dans chaque pays pour éviter des déséquilibres dans la balance des paiements, tout en maintenant un haut degré d'emploi. Le rapport prévoit que, par suite de l'établissement du marché commun, les problèmes posés par l'état de la balance des paiements d'un membre quelconque avec des pays non-membres intéresseront la communauté dans son ensemble. Dans la phase finale, des divergences fondamentales dans l'évolution économique ne seront guère possibles. La politique commerciale sera nécessairement celle de la communauté, qui devra négocier des accords commerciaux communs. Une attitude convergente dans les relations monétaires internationales (convertibilité) sera le corollaire normal d'une politique commerciale commune, de même qu'une politique commerciale commune résultera d'une attitude commune devant les problèmes monétaires internationaux.

50. Les difficultés passagères susceptibles de surgir au cours même de l'élimination des distorsions existant dans le système de paiements des pays membres seront surmontées plus facilement si l'on admet que l'équilibre de la balance des paiements n'est pas une fin en soi, mais doit résulter de la mise en oeuvre de politiques économiques et monétaires saines par chacun des membres aussi bien que par la communauté dans son ensemble. Une adaptation générale des taux de change pendant la période de transition devrait constituer le premier pas, mais, par la suite, l'équilibre des balances de paiements devra être réalisé selon les méthodes classiques de la politique monétaire et fiscale. Le but à atteindre par la coordination des politiques monétaires et financières des six pays est l'introduction d'une monnaie européenne uniforme indexée à une base d'or « hypothétique ». Il ne sera guère possible d'atteindre le but additionnel que préconise le rapport, à savoir que chaque pays devrait déterminer sa politique économique de manière à éviter des distorsions dans

l'équilibre de sa balance de paiements tout en maintenant un haut degré d'emploi. Pour venir à bout des difficultés passagères en matière de balance des paiements, il suffirait d'avoir recours, pendant la période de transition à la clause de sauvegarde et, par la suite à des facilités internationales de crédit.

51. Les risques qui peuvent surgir pendant la période de transition rendent nécessaire le concours mutuel des membres, complétant l'aide accordée par l'U. E. P. et par le F. M. I. Pendant la période de transition, il pourra prendre des formes autres que celle de l'octroi de crédits : avantages commerciaux consentis à l'Etat en difficulté par d'autres membres; autorisation de ralentir son effort ou même de revenir temporairement sur certaines mesures prévues pour l'institution du marché commun. Dans la phase finale, tout rétablissement de restrictions serait hors de question; toutefois, si ce recours est exclu, il faudra que les crédits nécessaires soient octroyés.

52. Le rapport prévoit des clauses dites de sauvegarde, qui devraient figurer dans l'accord final. Ces clauses de sauvegarde devront être effectives, mais leur application ne devrait être autorisée que dans des circonstances exceptionnelles, et seulement pour une durée limitée. En aucun cas, les clauses de sauvegarde ne devraient pouvoir servir à ralentir ou à mettre en question la réalisation de l'union douanière.

1.2.7. VII. Le développement et la pleine utilisation des ressources européennes

53. Pour réaliser le plein développement des ressources économiques à l'intérieur du marché commun, le rapport de Bruxelles prévoit la création d'un Fonds d'investissement et d'un Fonds de réadaptation. Alors que le principe du Fonds de réadaptation ne suscite aucune objection, il faudrait adopter une attitude réservée s'il était proposé de créer encore un nouveau fonds d'investissement. Il se pose, bien entendu, le problème de la répartition des tâches entre les deux Fonds. (Par exemple, les reconversions d'entreprises exigées par la création du marché commun relèvent davantage du Fonds de réadaptation que du Fonds d'investissement.) Mais quand bien même ces questions seraient résolues, d'autres resteraient posées. L'Assemblée Consultative a déjà proposé la création d'un Fonds pour le développement économique de l'Europe méridionale et d'une Banque européenne d'Investissements pour le développement des pays d'outre-mer. L'existence d'une multitude de fonds se faisant concurrence sur les marchés des capitaux entraînerait un gaspillage tant financier qu'administratif. Il est parfaitement possible de confier à un fonds unique, comprenant plusieurs sections, la réalisation des divers projets, et c'est dans cet esprit que doivent être intégrées entre elles les différentes propositions.

54. En ce qui concerne l'aide aux régions sous-développées, il ne faut pas perdre de vue qu'il ne doit être créé aucune nouvelle industoe dont le fonctionnement dépendrait à tout jamais de subventions. Tous versements effectués par le Fonds d'investissement au titre de l'adaptation devraient dépendre des contributions du pays en question. En tout état de cause, la création d'un Fonds d'investissement devrait s'accompagner de la libération des mouvements des capitaux destinés à être directement investis. Les projets d'investissements qui bénéficieraient de l'aide du Fonds doivent être définis plus clairement, afin de limiter l'action du Fonds et d'empêcher toute intervention de sa part dans le financement d'investissements privés, sauf dans les cas de reconversion.

55. Le Fonds de réadaptation a pour tâche principale d'empêcher le chômage. Fort raisonnablement, il sera inutile d'apporter la preuve que le chômage est la conséquence directe de l'établissement du marché commun. Afin de protéger le Fonds contre des demandes injustifiées, il semblerait avantageux de bloquer les versements du Fonds tant que le chômage n'a pas dépassé un certain pourcentage. En outre, le Fonds ne devrait rembourser que la moitié au maximum des dépenses supportées par les pays membres.

56. Il y aurait lieu de reconsidérer la proposition tendant à alimenter le Fonds de réadaplation au moyen des droits de douane perçus à t'intérieur du marché commun. Il est inconcevable qu'un pays élève des barrières douanières pour empêcher les produits des pays produisant à meilleur marché de pénétrer sur son territoire, et qu'il bénéficie en même temps de l'aide du Fonds de réadaptation, subventionnant ainsi ses travailleurs avec l'argent des industries produisant à meilleur marché. Il va sans dire que, la réadaptation devant être considérée comme une mesure transitoire, il convient de souligner que le Fonds de réadaptation ne devrait être conçu que comme une institution temporaire, destinée à résoudre certains problèmes qui se poseront pendant la période de transition.

57. On peut accepter sans réserve les passages du rapport qui ont trait à la libre circulation des travailleurs. Les propositions relatives à l'élimination du chômage structurel par la création de possibilités d'emploi dans les régions les moins favorisées sont particulièrement importantes. Il ne faut cependant pas se dissimuler que ces propositions, théoriquement fort justes, ne sont pas facilement réalisables dans la pratique.

58. La libre circulation des personnes comprend la liberté d'établissement, c'est-à-dire la possibilité de créer une entreprise n'importe où à l'intérieur du marché commun. Les lois nationales régissant la création et le développement des entreprises devraient être harmonisées afin d'assurer aux travailleurs, aux entreprises et aux capitaux une entière liberté de mouvement. Le premier pas dans cette direction devrait consister à supprimer les discriminations fondées sur la nationalité.

59. L'élimination de tous les obstacles qui supposent à un courant ininterrompu entre les Etats de paiements liés aux marchandises, aux services et aux mouvements de main-d'oeuvre est considérée à juste titre comme une condition préliminaire de la libération des mouvements de capitaux. Elle faciliterait également l'élimination de toutes les réglementations empêchant la création par des ressortissants d'autres Etats membres de nouvelles entreprises ou filiales, ou leur prise de participation à des entreprises existantes, y compris la participation à leur gestion. La méthode la plus sûre pour lever les obstacles qui s'opposent à la libération totale des mouvements de capitaux — tels que les mouvements spéculatifs suscités par les divergences dans les réglementations fiscales ainsi que dans la politique monétaire — consisterait dans l'application d'une politique uniforme tendant à préserver la stabilité financière interne des pays membres et dans la signature d'accords uniformes en matière de doubles impositions prévoyant des dégrèvements pour les mouvements de capitaux entre les Etats, y compris le transfert des bénéfices ou revenus d'investissements.

60. Au cours de la période de transition, des clauses de sauvegarde seront nécessaires pour empêcher que des mouvements spéculatifs de capitaux n'affectent l'équilibre des paiements. Bien que l'efficacité de telles clauses puisse être mise en doute, il devra demeurer possible de les appliquer par la suite étant donné que le marché commun ne constitue encore, du point de vue industriel, qu'une intégration économique partielle.

61. Il y a lieu de regretter que, de toute évidence, la libération des mouvements de capitaux se heurte à des obstacles particulièrement sérieux, à telle enseigne que le rapport des chefs de délégation observe une prudente réserve sur ce point. Il ne faudrait cependant pas perdre de vue que la liberté des mouvements de capitaux, accompagnée de la libération des paiements et des services, fait partie de la définition même du marché commun et en est donc une condition sine qua non. Aussi, une procédure accélérée, applicable aux mouvements de capitaux, tant à long terme qu'à court terme, constituerait-elle une contribution essentielle au développement du marché commun.

1.2.8. VIII. L'inclusion des territoires d'outre-mer

62. Il est manifestement difficile à un pays d'être membre de deux unions douanières distinctes : une telle situation soulève non seulement le problème évident qui consiste à empêcher la réexportation d'articles en provenance de l'union économique A vers l'union économique B par l'intermédiaire du pays membre des deux unions en échappant aux droits perçus sur les échanges réguliers entre les deux unions douanières, mais aussi des difficultés d'ordre politique. Le contrôle des réexportations dans un régime de double union douanière a fait l'objet d'une étude approfondie lors de l'élaboration du plan du Conseil de l'Europe pour la Sarre [9] ; si ce problème a pu être résolu pour la Sarre qui ne possède que des frontières terrestres, on peut admettre qu'il peut l'être également pour des entités telles qu'une union douanière de l'Europe occidentale et que les territoires métropolitains et d'outre-mer de l'Union française.

63. Le rapport des chefs de délégations évite totalement d'aborder ce problème épineux. Il importe toutefois de formuler à cet égard un principe essentiel; toute décision ayant trait à l'avenir économique de ces pays d'outremer doit, conformément aux recommandations et résolutions adoptées dans le passé par l'Assemblée, n'être prise qu'en accord avec les voeux exprimés par les représentants des peuples dont l'avenir est directement en cause. Le Gouvernement français est catégoriquement décidé à participer au marché commun avec ses territoires d'outre-mer ou à ne pas y participer du tout. Il s'agit là d'une décision politique que les autres pays participants devront sans doute respecter. Il reste à résoudre les problèmes qu'elle pose.

64. L'une des principales difficultés économiques que soulève la création d'un marché commun est le niveau actuel des prix en France. Il faut reconnaître que celui-ci s'explique, dans une mesure non négligeable, par la ponction que constituent les 300 milliards de francs investis chaque année par la France en Afrique et par les 250 milliards qui ont été dépensés dans le passé à des fins administratives et diverses. Certes, les dépenses qu'entraîne l'exercice de la souveraineté française ne regardent que la France; cependant, si les autres pays d'Europe comptent exporter leurs produits vers la France d'outre-mer sans être soumis aux droits de douane et aux restrictions quantitatives et pouvoir y effectuer des investissements commerciaux bénéficiant des

9. Voir l'interview accordée au Monde par M. Federspiel le 6-7 juin 1954 (Document AS/AG (6) 9) et le discours de M. van der Goes van Naters à l'Assemblée, 25 mai 195 4 (Compte rendu des débats, 1954, tome II, pp. 179-181).

réalisations structurelles et sociales financées par l'Etat français, il n'est que juste qu'ils prennent leur part de ces réalisations qui devront sans doute constituer l'infrastructure permettant d'élever le niveau de vie des populations de ces territoires d'outremer.

65. Une telle évolution d'un marché commun comprenant des pays européens et les territoires d'outre-mer ayant avec eux des liens constitutionnels correspondrait simplement à une partie des idées préconisées par l'Assemblée, dès 1951, dans ce que l'on a appelé depuis le Plan de Strasbourg. En exécution de la Directive 77, ce plan fait actuellement l'objet d'une révision de la part d'un groupe d'experts indépendants qui doivent soumettre des propositions en vue du développement coopératif de l'Afrique sur un pied d'égalité entre les pays d'Afrique et d'Europe.

66. Dans sa Recommandation 26, l'Assemblée considérait que le développement économique de ces pays et le bien-être de leurs habit a n t s s'accroîtraient d'autant plus vite que les pays d'Europe qui n'ont pas de responsabilités coloniales seraient admis à les faire bénéficier de leurs ressources économiques, financières, scientifiques et techniques, et recommandait la création d'une Banque européenne pour le développement des territoires d'outre-mer et l'institution d'un système préférentiel entre les territoires dépendants et les pays d'Europe. Les propositions contenues dans le rapport de Bruxelles vont même jusqu'à préconiser une préférence absolue — l'abolition totale des restrictions quantitatives et des droits de douane; d'autre part, si ce rapport estime nécessaire la création d'un Fonds de développement en ce qui concerne la consommation dans le cadre d'un marché commun en Europe, l'extension de ce marché commun à l'Afrique devrait avoir pour corollaire l'extension du champ d'action de ce Fonds de développement — assez semblable à la Banque européenne d'investissements proposée dans le Plan de Strasbourg — à l'Afrique.

1.2.9. IX. Problèmes institutionnels

67. On a dit que la méthode la plus efficace pour créer un marché commun consiste à établir des institutions politiques communes, directement responsables devant le corps électoral et investies des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. Nous regrettons que cela se soit révélé impossible. Il est envisagé, dans le rapport de Bruxelles, de conclure un ou plusieurs accords et d'éviter de transférer les pouvoirs exécutifs à des autorités supranationales. Les propositions du rapport s'en tiennent à ce principe, tout en tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre de la C. E. C. A.

68. Le rapport propose la création des organes suivants :

Un Conseil des Ministres, qui serait l'instrument de la consultation aussi bien entre les gouvernements qu'entre ceux-ci et la communauté; ses décisions seraient prises en règle générale à l'unanimité et dans certains cas à la majorité qualifiée.

Une Commission européenne, dont les membres seraient nommés par les gouvernements, serait l'organe exécutif; ses décisions seraient prises à la majorité simple.

La Cour de Justice delà C. E. C. A., qui serait chargée de statuer sur les plaintes concernant des violations du traité par les Etats et sur les recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne.

Le contrôle parlementaire serait assuré par l'Assemblée Commune de la C. E. C. A.

69. Par ailleurs, le Fonds d'investissement constituera un établissement autonome dont la direction générale aura un caractère essentiellement financier.

70. Le traité à signer devrait aussi prévoir la coopération des organisations patronales et ouvrières au sein d'un comité consultatif correspondant au comité consultatif de la C.E.C.A. Outre ses fonctions de contrôle, l'Assemblée devrait se voir attribuer une compétence de plus en plus grande comme organe législatif, étant donné que l'harmonisation des législations des pays membres et le développement d'une législation commune pour le marché commun appellent, dès les premiers stades, une coordination entre les activités des parlements nationaux et celles de l'Assemblée de l'Union. Pour réaliser une telle coordination, le plus simple est que les délégués soient membres de leurs parlements nationaux aussi bien que de l'Assemblée de l'Union.

1.3. C. L'EXTENSION DE LA ZONE DU MARCHÉ COMMUN

1.3.1. I. Islande, Grèce, Turquie et Autriche

71. Nous avons déjà dit que, plus vaste sera le territoire couvert par le marché commun, plus grands seront les avantages qu'en retireront les membres du marché commun des Six et ceux qui pourront venir en faire un marché des Sept, des Dix, des Quinze ou des Dix-Sept. Il convient donc que tous les pays membres du Conseil de l'Europe se demandent s'il n'est pas de leur intérêt économique de participer à la création du marché commun et d'en devenir intégralement membres.

72. Sans doute, il ne faut guère s'attendre à ce que certains pays membres adhèrent au marché commun. L'Islande, qui possède l'une des barrières douanières les plus élevées (en même temps que l'un des plus hauts niveaux de vie) en Europe, qui n'est pas même membre du G. A. T. T. et dont près de la moitié de ses échanges se fait avec des pays communistes, ne voudra sans doute pas même adhérer à une zone de libre échange. Les revenus douaniers lui sont nécessaires, non seulement pour maintenir un taux de change tout à fait disproportionné à la parité d'achat de sa monnaie, mais aussi en t a n t que ressource fiscale pour la subvention de ses pêcheries.

73. Si l'Islande constitue peut-être un élément marginal du problème économique, la Grèce et la Turquie revêtent quantitativement une importance beaucoup plus grande. En 1955, la Grèce a envoyé 53 % de ses exportations à destination des Six et elle en a reçu 43 % de ses importations ; pour la Turquie, les chiffres correspondants sont de 32 et 30 %. Ces deux pays ont un intérêt direct et majeur à la création d'un marché commun des produits agricoles (à l'inverse de l'Allemagne et du Royaume- Uni), ainsi qu'à la suppression des obstacles aux migrations; en revanche, la question d'un marché commun des produits industriels se pose pour eux d'une façon toute différente. En fait, leur attitude met en relief les problèmes qui se posent aux pays sous-développés d'outremer comme d'Europe, lorsqu'il est question d'abolir les droits de douane : les tarifs douaniers remplissent, dans les pays où les investissements sont insuffisants, un rôle fiscal presque irremplaçable et protègent en même temps les industries naissantes et le niveau de l'emploi. Les deux pays souffrent de l'insuffisance relative de la libération des produits agricoles, alors que la Grèce a, pour sa part, réalisé une libération à 97 %. Dans le cas où des exemptions spéciales seraient prévues en faveur des produits agricoles, il ne faudrait guère s'attendre à la participation de la Grèce ou de la Turquie.

74. La position des autres pays est toutefois assez différente. Certes, il pourra se poser des difficultés lorsqu'il s'agira pour eux d'adhérer à l'Union douanière et d'unifier leurs tarifs douaniers avec celui des Six. C'est pourquoi l'on a généralement envisagé l'extension du marché commun à d'autres pays dans le cadre d'une zone de libre échange et non d'une union douanière. Nous nous proposons d'examiner, nous aussi, la question sous cet angle raisonnable et relativement modeste.

TABLEAU VI - Commerce du Royaume-Uni et des pays Scandinaves en 1955 - Moyennes mensuelles en millions de dollars, importations c.a.f. exportations f.o.b., et pourcentages du commerce global (entre parenthèses)

ROYAUME-UNI	**TOTAL DES SIX1**	**PAYS SCANDINAVES2**	**MONDE**	**A. EXPORTATIONS vers**			
Million $	**%**	**Million $**	**%**	**Million $**	**%**	**Million $**	**de**
—	—	97	(14)	58	(8)	706	Royaume-Uni3
29	(34)	23	(27)	10	(16)	87	Danemark
11	(22)	13	(24)	8	(15)	53	Norvège
28	(20)	46	(32)	23	(11)	144	Suède
69	(24)	83	(29)	41	(15)	283	Pays scandinaves4
ROYAUME-UNI	TOTAL DES SIX	PAYS SCANDINAVES	MONDE	B. IMPORTATIONS en provenance de...			
Million $	%	Million $	%	Million $	%	Million $	de
—	—	112	(12)	73	(8)	907	Royaume-Uni
25	(26)	36	(37)	12	(12)	98	Danemark
18	(20)	25	(28)	18	(20)	91	Norvège

ROYAUME-UNI	TOTAL DES SIX1	PAYS SCANDINAVES2	MONDE	A. EXPORTATIONS vers			
Million $	**%**	**Million $**	**%**	**Million $**	**%**	**Million $**	**de**
23	(14)	69	(41)	11	(7)	166	Suède
66	(19)	130	(37)	41	(12)	354	Pays scandinaves

1. A l'exclusion des territoires d'outre-mer.

2. Dans le cas des pays Scandinaves : « Commerce avec les autres pays Scandinaves. »

3. Importations générales et exportations générales (exportations plus réexportations).

4. Total (pour les chiffres absolus) ou moyenne pondérée (pour les pourcentages) du Danemark, de la Norvège et de la Suède réunis.

75. La question de l'adhésion de l'Autriche au marché commun ne soulève d'ailleurs guère plus de difficulté que celle de l'un quelconque des Six. On pourrait même prétendre qu'il est plus important encore pour l'Autriche, dont plus de la moitié des échanges se font avec les Six, de ne pas se trouver soudain désavantagée sur ce marché. Ce n'est que par égard à sa position de neutralité que l'Autriche n'a pas participé aux négociations de Bruxelles. Elle paraît aujourd'hui extrêmement désireuse d'adhérer au marché commun sur la base d'une zone de libre échange et, si ce désir est, du point de vue économique, indépendant de l'attitude de tout autre Etat membre, la décision du Gouvernement autrichien serait grandement facilitée s'il n'était pas seul à la prendre — tout d'abord, du point de vue des relations internationales, mais aussi pour que le Gouvernement puisse répondre aux arguments politiques que ne manqueraient pas d'avancer certains intérêts nationaux privés pour défendre leur position économique particulière.

76. On pourrait prétendre que l'adhésion, sur la seule base d'une zone de libre échange, d'un pays se trouvant dans la position géographique de l'Autriche soulèverait des difficultés. Ne pourrait-elle profiter de sa position technique entre deux membres importants de l'Union douanière pour réexporter des marchandises auxquelles seraient appliqué, en Autriche, le tarif commun peu élevé, en leur faisant repasser ses frontières comme s'il s'agissait de marchandises en transit? Cette difficulté évidente a toutefois fait l'objet d'un mécanisme de contrôle particulier. Des marchandises en transit allant, par exemple, d'Allemagne en Italie, traversent tous les jours l'Autriche sans être astreintes aux droits de douane autrichiens et sans séjourner sur

le territoire de l'Autriche. Il suffira donc de maintenir en vigueur les dispositions actuellement applicables au transit. Cela ne simplifiera peut-être guère les formalités de frontière, mais il n'en résultera certainement pas de nouvelles difficultés administratives.

1.3.2. II. La Scandinavie

77. On peut parfaitement, "malgré les intérêts commerciaux très divergents des trois pays, traiter la Scandinavie comme un tout. Bien que l'idée d'un marché commun Scandinave n'ait guère progressé jusqu'à présent et que les échanges intra-scandinaves n'atteignent actuellement que 15 % du total des exportations de la Scandinavie, il est peu vraisemblable, pour des raisons politiques, que ces trois pays adoptent des positions séparées. En outre, le Royaume-Uni étant le pays qui absorbe le plus fort pourcentage de leurs exportations (24 %), les trois pays Scandinaves devront nécessairement considérer la position qu'il adoptera comme l'un des éléments décisifs lorsqu'il s'agira de déterminer la leur.

78. Le tableau VI montre le détail des échanges des pays Scandinaves entre eux, avec le Royaume-Uni et avec les Six. En ce qui concerne les importations, l'ensemble des Six constitue pour chaque pays un fournisseur beaucoup plus important que le Royaume-Uni, ou même que toute la zone sterling. En ce qui concerne également les exportations, les Six ont fourni dans le passé à la Suède un marché plus important que le Royaume-Uni ou que l'ensemble de la zone sterling. Le Danemark est le seul des trois pays à exporter une plus grande partie de sa production vers le Royaume- Uni que vers les Six; il n'y aurait d'ailleurs aucune raison, si le Danemark adhérait au marché commun (même si le Royaume-Uni devait demeurer à l'écart) pour que les exportations de ce pays vers le Royaume-Uni en souffrissent — dans une mesure plus grande que l'accroissement de ces exportations vers le marché commun — ou même pour qu'elles en fussent affectées si peu que ce soit.

79. Les perspectives qui s'offriraient à la Scandinavie si elle n'adhérait pas au marché commun sont d'ailleurs plus saisissantes que les considérations sur ce qui se passerait si elle y participait. Le Danemark a déjà enregist r é une diminution appréciable de ses exportations vers la Belgique à la suite de la création du marché commun du Bénélux, si limité que celui-ci soit encore à maints égards sur le plan agricole; et la concurrence combinée des Pays- Bas, de la France et de ses territoires d'outremer sur les marches allemand et belge, lorsque cette concurrence sera libérée des droits de douane et des restrictions quantitatives, sera formidable, à moins que le Danemark ne participe, lui aussi, au marché commun. Il ne devrait d'ailleurs pas être trop difficile, pour un pays où, comme au Danemark, les tarifs douaniers sont peu élevés, d'adhérer à une zone de libre échange qui lui permettrait à la fois de maintenir ses propres droits minimes à l'égard du reste du monde et d'avoir libre accès aux marchés de l'Europe continentale.

80. Bien entendu, certaines branches d'industries du Danemark éprouveraient des difîicultes si les droits de douane et les restrictions quantitatives frappant les importations danoises devaient disparaître tout à coup ; ces difficultés pourraient être plus grandes encore en ce qui concerne les industries nationales de la Norvège, pays qui, dans les années passées, a accordé la priorité, dans ses investissements de reconstruction, à certaines industries exportatrices et au logement. Toutefois, le plan de Bruxelles n'envisage nullement une brusque suppression des barrières douanières : une période de transition de 12 à 15 ans, combinée à l'emploi d'un Fonds de réadaptation en faveur des pays qui pourraient éprouver des difficultés particulières, devrait permettre de réduire dans une large mesure les difficultés de ce passage. Sans doute, la Norvège n'éprouve actuellement aucune difficulté particulière à exporter ses produits dans les six pays, mais les Norvégiens seraient les premiers à admettre que leurs exportations auraient pu leur rapporter considérablement plus si elles n'avaient dû subir des droits de douane (notamment sur les importations en France) et certaines restrictions quantitatives.

81. Il semble qu'aucun des Gouvernements Scandinaves n'ait encore décidé de l'attitude qu'il prendra à l'égard de ce problème; les rapporteurs de la commission espèrent que ces pays étudient actuellement le plan et qu'ils pèsent soigneusement les avantages et les inconvénients qu'il y aurait pour eux à participer au marché commun.

1.3.3. III. Le Royaume-Uni

82. Il reste à examiner l'important problème de la participation du Royaume-Uni. Pour être réaliste, il ne faut pas hésiter à mettre en relief la situation particulière dans laquelle se trouve le Royaume-Uni, d'abord du fait que ses échanges avec les Six ne comptent que pour 13 % (12 % pour les importations en 1955) du total de ces échanges — ces chiffres seraient de 20 à 22 % si l'on tenait compte de la Scandinavie — et, ensuite, en

raison des relations spéciales d'ordre politique et économique qu'il entretient avec un Commonwealth dont les liens formels sont aujourd'hui beaucoup plus relâchés qu'ils ne l'étaient il y a même seulement dix ans et avec une zone sterling qui absorbe encore 48 % de ses exportations et lui fournit 40 % de ses importations.

83. Une discussion sincère de ces problèmes ne doit être nullement inspirée par le désir denier les grands avantages qui pourront résulter des propositions relatives au marché commun, ni de détourner de leur direction la force politique qu'elles renferment, ni de prétendre que la préférence impériale, sous toutes ses formes actuelles, est l'arche sainte de la politique commerciale britannique et qu'il faut l'accepter sans discussion. En tout état de cause, le régime préférentiel a perdu depuis dix ans une grande partie de son importance pour la Grande- Bretagne elle-même, comme pour les autres pays du Commonwealth et, indépendamment de ce qui se passe en Europe, cette tendance semble devoir persister. Il ne saurait donc être question pour la Grande-Bretagne, en admett a n t que la possibilité lui en soit donnée, de mettre des obstacles à la création d'un marché commun sous prétexte que celui-ci menace la préférence impériale.

84. En même temps, on ne saurait simplement passer sous silence le dilemme bien réel qui résulte pour le Royaume-Uni des projets actuellement présentés. Une Europe dans laquelle les six puissances seraient aussi étroitement intégrées que l'implique l'ensemble des propositions relatives au marché commun, mais où les autres pays de l'O. E. C. E. resteraient complètement détachés du plan, serait de toute évidence une Europe caractérisée par une nouvelle et profonde division. Des divisions aussi marquées dans l'alignement économique ne sauraient guère demeurer sans effet sur l'alignement politique. Assurément, il y aurait pour la Grande-Bretagne de graves inconvénients d'ordre politique aussi bien qu'économique à rester à l'écart d'une union aussi nettement définie et aussi étroitement intégrée. Et sans doute que, dans les six pays eux-mêmes, nombreux sont ceux qui perçoivent tout aussi clairement les inconvénients politiques d'une telle situation.

85. Il est naturellement facile de répondre que, si le Royaume-Uni est tellement sensible aux difficultés que comporterait son exclusion, il ne tient qu'à lui de les éluder en acceptant les invitations qui lui ont été adressées et en participant pleinement à l'union douanière. Cependant, il ne faut pas être un fanatique de la préférence impériale pour reconnaître que la Grande-Bretagne ne peut absolument pas s'engager dans cette voie, à moins d'être prête à envisager la dissolution complète des liens économiques qui unissent encore les pays du Commonwealth. Il ne s'agit pas tellement de l'importance absolue des préférences existant certiactuellement dans le cadre du Commonwealth, encore qu'elles ne soient pas négligeables. Leur ampleur ressort approximativement des chiffres suivants. En 1955, des produits d'une valeur de plus de 600 millions de livres sterling, soit 20 % environ de l'ensemble des exportations de la Grande-Bretagne, ont bénéficié de préférences impériales, les plus importantes étant — et de beaucoup — celles accordées par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada. En Australie et en Nouvelle-Zélande, 90 % approximativement des produits importés du Royaume- Uni ont bénéficié d'une préférence dont la marge variait en moyenne entre 15 et 20 %. Au Canada, quelque 60 % seulement des importations en provenance de Grande-Bretagne se sont vu accorder une préférence dont l'importance moyenne était à peu près identique. En Inde et en Afrique du Sud, quelque 30 % seulement des importations en provenance de Grande-Bretagne ont bénéficié d'un régime préférentiel. D'une manière générale, la situation est à peu près la même en ce qui concerne les exportations des pays du Commonwealth à destination de la Grande-Bretagne, malgré les doléances actuelles de l'Australie. En fait, la proportion des produits bénéficiant d'une préférence quelconque a été légèrement plus élevée — 55 contre 50 % —pour les importations que pour les exportations de la Grande-Bretagne vers les autres pays du Commonwealth. Mais il apparaît que la position s'égalise en moyenne si l'on note, en guise de résumé, que la Grande- Bretagne accorde et reçoit des marges préférentielles s'élevant en moyenne à 6 % sur l'ensemble des produits entrant dans le commerce du Commonwealth.

86. On trouvera peut-être qu'une telle marge n'est pas d'une importance absolument vitale ni pour la Grande-Bretagne ni pour le reste du Commonwealth. Il serait certes permis de soutenir que, dans l'intérêt d'un marché européen intégré et dans, celui d'une libération générale des échanges mondiaux, un nouvel amenuisement — processus auquel le Commonwealth, comme nous l'avons déjà indiqué, s'est accoutumé au cours des dix dernières années — pourrait être envisagé sans trop d'appréhension. Cependant, la participation de la Grande-Bretagne au marché commun impliquerait une mesure bien plus radicale. Les recommandations du comité intergouvernemental font clairement ressortir qu'on se propose de créer, non pas une zone de libre échange, mais une union douanière. Les arguments qui militent en faveur de cette formule sont incontestablement puissants. Les difficultés pratiques que comporte la création d'une zone de libre échange, avec tous les problèmes administratifs que poseraient les certificats d'origine si les pays participants maintenaient leurs propres tarifs extérieurs indépendants, peuvent fort bien se révéler insurmontables — pour les pays du continent du moins. Mais une union douanière implique de toute évidence un tarif extérieur commun. Selon les règles du G. A. T. T., ce tarif ne doit pas avoir une incidence générale plus élevée que celle des tarifs extérieurs séparés auxquels il se substitue. Or, on ne voit pas très bien comment il pourrait prendre une forme qui permette à la Grande-Bretagne, si elle adhérait pleinement au marché commun, de

continuer à importer la plupart des produits du Commonwealth en franchise (donc dans les mêmes conditions que les produits semblables en provenance du continent européen) ou même de continuer à accorder une préférence aux pays du Commonwealth par rapport aux pays tiers ne faisant partie ni de l'Europe ni du Commonwealth. Il n'est donc pas douteux que l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'union douanière entraînerait non seulement un nouvel amenuisement de la préférence impériale — éventuellement possible — mais aussi l'institution d'une préférence anti-impériale, politiquement inconcevable. Il se peut que les liens unissant le Commonwealth survivent à une évolution progressive vers une situation dans laquelle les produits agricoles de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande seraient en concurrence avec les produits agricoles européens sur le marché britannique dans des conditions d'égalité; ils ne sauraient survivre à une situation dans laquelle ces produits devraient affronter des produits rivaux dans des conditions moins favorables et en perdant en outre toute préférence vis-à-vis d'importations en provenance, par exemple, d'Argentine.

87. La participation pleine et entière de la Grande-Bretagne se heurterait également à d'autres difficultés, bien que moins graves peutêtre. Une union douanière impliquerait — même si le rapport du comité intergouvernemental n'en a pas fait explicitement mention — la coordination la plus étroite des politiques des puissances participantes en matière monétaire et fiscale et dans le domaine des importations. Il est dit qu'en cas de difficultés de balance des paiements avec le reste du monde, ces difficultés seraient communes à tous les membres de l'union et pourraient être résolues par une action commune. Dans le cas de la Grande-Bretagne, aussi longtemps que la zone sterling existera à peu près sous sa forme actuelle, il n'en sera pas nécessairement ainsi. Comme cela s'est produit en 1949 et pourra se reproduire vers la fin de cette année si l'on en juge d'après les indices actuels, une amélioration de la situation de la balance des paiements du Royaume-Uni peut s'accompagner d'une détérioration de la balance des paiements des autres parties de la zone sterling, aboutissant à des ponctions sur les réserves d'or de la Grande- Bretagne. Ces réserves étant détenues par la Banque d'Angleterre, la responsabilité de leur maintien incombe nécessairement au premier chef au Gouvernement du Royaume-Uni, bien que les ponctions puissent être provoquées essentiellement par la situation qui règne dans des pays distants de plusieurs milliers de kilomètres. Dans ces conditions, le Gouvernement du Royaume-Uni pourrait très difficilement s'engager à ne poursuivre une politique fiscale et monétaire déflationniste, ou à ne limiter ses importations en provenance du reste du monde, que si le marché commun dans son ensemble éprouvait des difficultés en matière de balance des paiements.

88. Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'un pays aussi tributaire des importations que le Royaume-Uni et vendant moins de 13 % du total de ses exportations aux pays de la C. E. C. A., ne peut que s'intéresser de près à la suppression, dans le monde entier, des restrictions qui frappent ses exportations. Certes, une union douanière européenne instituée sous une forme compatible avec les règles du G. A. T. T. ne s'oppose pas, par elle-même, à une telle conception. Mais il faut bien reconnaître qu'une fois créée, une telle union, composée d'un grand nombre de pays encore souverains, constituerait un organisme avec lequel il ne serait pas aisé de négocier de nouvelles suppressions des restrictions aux échanges. Et pourtant, il va de soi que tous les pays membres d'une telle union ne pourraient engager des négociations que par l'intermédiaire de l'union dans son ensemble.

89. De l'avis de votre rapporteur britannique, la politique à suivre par le Royaume- Uni devrait donc consister en un rattachement conditionné au marché commun. Il appartiendrait alors aux puissances de Messine d'examiner si elles désirent aller jusqu'au bout, en laissant le Royaume-Uni et peut-être quelques autres pays membres de l'O. E. C. E. dans le rôle de demi-participants, ou si elles considéreraient comme une formule de remplacement satisfaisante la réalisation par un plus grand nombre de pays européens d'un objectif un peu moins ambitieux.

90. La participation conditionnée de la Grande-Bretagne tournerait autour de deux questions : premièrement, quelles catégories de produits seraient incluses ou exclues? Deuxièmement, serait-ce sur la base d'une zone de libre échange ou d'une union douanière intégrale que le Royaume-Uni serait invité à participer au marché? Pour la première de ces questions, il faut se rendre compte que l'application d'une méthode fragmentaire appelle certaines objections théoriques importantes. La libération totale des échanges pour certains produits alors que d'autres resteraient fortement protégés, risque, par elle-même, d'introduire une nouvelle distorsion économique dans la structure de la production. Mais, dans la pratique, on ne peut attacher trop de poids à cette objection. La solution pourrait consister à commencer, en ce qui concerne la participation du Royaume-Uni, par des produits pour lesquels les préférences accordées par le Royaume-Uni aux autres membres du Commonwealth ne sont pas très importantes. Le charbon et l'acier — bien que des difficultés puissent résulter de la forte hausse que nécessiterait l'ajustement du niveau des prix de ces produits en Grande- Bretagne — pourraient amorcer de façon encourageante la participation du Royaume-Uni.

91. Alternativement, on pourrait bien entendu envisager une participation générale du Royaume-Uni, assortie seulement de dérogations spécifiques. Dans ce cas, il est évident que les produits agricoles seraient les premiers à exclure, étant donné qu'ils représentent la part la plus importante, et de loin, des importations

britanniques en provenance du Commonwealth, aussi bien du point de vue des préférences que de tout autre point de vue. L'exclusion des produits agricoles du marché commun pourrait également faciliter la solution des problèmes que pose l'adhésion de pays autres que le Royaume-Uni, bien qu'elle compliquerait sans doute le problème pour les Pays-Bas et, peut-être, pour l'Italie.

92. La seconde question est celle de savoir si le Royaume-Uni devra adhérer au marché commun sur la base d'une union douanière ou d'une zone de libre échange. Le rattachement à une zone de libre échange pourrait être à la fois plus souhaitable et plus praticable pour le Royaume-Uni que pour les pays du continent. Il se peut que la Manche n'ait plus beaucoup d'importance stratégique mais elle reste du moins une barrière suffisante pour permettre au Royaume-Uni, au cas où celui-ci participerait au marché commun, de maintenir plus aisément ses tarifs extérieurs que ne saurait peut-être le faire l'un des Six. Une zone de libre échange, par opposition à une union douanière, atténuerait aussi considérablement le caractère de « préférence anti-impériale » de l'engagement de la Grande-Rretagne, et lui permettrait de négocier plus facilement des réductions tarifaires à opérer par des pays tiers-indépendamment d'une action concertée de tous les membres de l'union douanière.

93. Dans ces conditions, il convient de se féliciter très vivement de l'initiative prise par le Conseil de l'O. E. C. E. dans sa résolution de juillet dernier sur « l'étude des relations entre l'Union douanière européenne projetée et les pays membres qui n'y participeront pas ». Sur proposition du Secrétaire Général de l'O. E. C. E., le Conseil a décidé que :

1. «Il est créé un Groupe de travail spécial chargé d'étudier les formes et méthodes possibles d'une association, sur une base multilatérale, entre l'union douanière envisagée et les pays membres qui n'y participeraient pas. Parmi les méthodes possibles d'association, le Groupe de travail spécial prendra en considération la création d'une zone de libre échange englobant l'union douanière et lesdits pays membres.
2. Le Groupe de travail spécial comprendra les gouvernements membres qui, au 31 août 1956, auront notifié au Secrétaire Général leur désir de participer à ses travaux et lui auront communiqué les noms de leurs représentants.
3. Le Groupe de travail spécial fera rapport au Conseil le 31 décembre 1956 au plus tard. »

94. L'Assemblée Consultative ne peut que conseiller vivement à tous ses pays membres de coopérer à cette étude au mieux de leurs possibilités, de faire le maximum pour trouver une formule qui permettra à la plus grande partie possible de l'Europe de bénéficier des avantages du marché commun et d'atteindre ainsi l'un des grands objectifs que l'Assemblée s'est fixés depuis sa première Session, il y a sept ans.

2. II - Exposé des motifs [10] sur les aspects politiques et institutionnels du marché commun général présenté par M. van der GOES van NATERS, rapporteur de la commission des Affaires Générales

2.1. I. INTRODUCTION

Position de l'Assemblée Consultative

1. Le dernier avis exprimé par l'Assemblée Consultative sur le marché commun général européen est consigné dans la Résolution 90 adoptée le 26 octobre 1955. A sa prochaine session, l'Assemblée ouvrira un débat sur les développements intervenus depuis cette date. Elle sera saisie du présent document, contenant le projet de résolution présenté par la commission des Affaires Générales et la commission des Questions économiques (pour les aspects politiques et institutionnels, d'une part, et pour les aspects économiques, de l'autre) et les exposés des motifs des rapporteurs des deux commissions, examinant la question de leurs points de vue respectifs.

Objet de l'exposé politique des motifs

2. Le rapport du comité intergouvernemental — notamment la première partie, qui traite du marché commun — est un document très long et parfois assez complexe qui examine en détail les modalités techniques d'établissement du marché commun général. L'exposé des motifs des rapporteurs de la commission des

10. Le présent exposé des motifs a été publié avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, le 16 octobre 1956, et avant la réunion des ministres des Affaires Étrangères des s ix puissances de Messine, prévue pour le 10 octobre 1956. Il no peut donc tenir compte des déclarations ou décisions susceptibles d'être formulées par les ministres des Affaires Étrangères lors de cette réunion en ce qui concerne l'élaboration, actuellement en cours, du traité instituant le marché commun.

Questions économiques à passé en revue les problèmes les plus importants que posent ces propositions et, précisément parce que les considérations d'ordre technique y tiennent une place si importante, le présent exposé des motifs vise à émettre au sujet de ces propositions, sous une forme aussi simple et concise que possible, un jugement politique qui, espère- t-on, sera aisément compréhensible pour l'opinion publique européenne en dehors de l'enceinte de l'Assemblée. On est fondé à dire que l'opinion publique en général, tout au moins dans les pays européens autres que les Six, ne s'est pas vraiment intéressée de près au projet de marché commun et n'en a pas saisi les incidences. On s'est donc efforcé, autant que faire se pouvait, de donner au présent exposé des motifs une forme concise et d'en rendre la lecture facile. Il formule une position aussi précise que possible en se gardant d'exprimer simplement un intérêt bienveillant.

Deux questions auxquelles il y a lieu de répondre :

3. D'une façon générale, en étudiant les propositions relatives au marché commun général, l'Assemblée aura à l'esprit deux questions :

> *Le projet, dans sa forme actuelle, est-il intrinsèquement judicieux et intéressant pour les pays participants (notamment pour ses promoteurs actuels, les puissances membres de la C. E. C. A.)?*
>
> *Quelle position doivent adopter les gouvernements membres du Conseil de l'Europe qui ne font pas actuellement partie des promoteurs du projet?*

Les chapitres suivants du présent exposé des motifs tentent de répondre à ces deux questions.

2.2. II. IL LE PROJET CONSIDERE PAR RAPPORT AUX PAYS PARTICIPANTS

2.2.1. A . Le « bilan » : Avantages et inconvénients comparés du marché commun

4. Notre étude du projet de marché commun par rapport aux pays participants peut se diviser en deux parties. En premier lieu, nous pouvons tenter d'établir un bilan comportant, d'un côté, les avantages et, de l'autre, les inconvénients et les difficultés que le marché commun susciterait pour ses membres. En second lieu, nous pouvons nous pencher sur les problèmes particuliers qu'il y aura lieu de résoudre si l'on veut assurer au marché commun les meilleures chances de succès dans sa création et son fonctionnement.

AVANTAGES

Assurera rapidement un progrès économique maximum

5. Essayons donc tout d'abord d'établir le bilan. Quels sont les principaux avantages que le marché commun offre à ses membres? Nous pouvons prendre ici comme prémisse fondamentale la conclusion du rapport de la commission des Questions économiques : le marché commun projeté assurera au sein de la communauté, dans son ensemble, beaucoup plus efficacement que ne le feraient de simples accords douaniers ou même une zone de libre échange, un progrès économique qui sera beaucoup plus grand et beaucoup plus rapide que ne le permettrait le maintien de marchés nationaux séparés.

et répondra à la nouvelle offensive économique des Soviets.

6. et répondra revêt en soi toute méthode propre à permettre à l'Europe occidentale d'accentuer le rythme de son progrès économique, un phénomène impérieux, apparu récemment, rend plus urgent encore le développement économique de l'Europe libre. Il s'agit de la nouvelle offensive économique par laquelle l'Union Soviétique vise, au cours du prochain plan quinquennal, à accroître sa production de 65 %, de façon à rattraper son retard sur les démocraties occidentales. Il ne nous est pas permis de fermer les yeux sur la menace que constituerait un accroissement massif du potentiel économique soviétique, annoncé par ses initiateurs comme une augmentation de la puissance communiste, et la seule manière d'y répondre sera une contre-offensive économique, dirigée par un « commandement unique ».

Fournira une impulsion nouvelle à l'intégration politique

sur le plan gouvernemental et populaire,

et au sein des partis politiques;

7. Le second avantage que nous devons inscrire à l'actif du bilan est l'impulsion nouvelle que fourniront à l'intégration politique la création et le fonctionnement du marché commun. La recherche de solutions aux différents problèmes d'ordre pratique qui se poseront dans les domaines économique et social entraînera, à une échelle infiniment plus vaste que jusqu'à présent, une connexion au niveau des gouvernements, une administration en commun, et la mise au point de politiques mutuellement satisfaisantes. De même, du fait

que ces problèmes et leur solutions intéresseront directement et concrètement les travailleurs, le patronat et tous les secteurs de la communauté, la société européenne dans son ensemble se trouvera engagée dans l'oeuvre d'intégration et dans l'action politique concertée, dont la nécessité ne peut que s'affirmer avec le temps. Les partis politiques en recevront notamment une impulsion plus grande et envisageront dorénavant tout le domaine économique (et non simplement un ou deux secteurs) dans une perspective européenne.

accroîtra l'influence européenne dans le monde.

8. Le troisième profit que l'on peut attendre du développement du marché commun sera l'accroissement du prestige et de l'influence politique de l'Europe dans le monde. L'élévation du niveau de la prospérité économique, le développement des possibilités d'aide aux régions du monde moins favorisées sur le plan économique, et la preuve ainsi administrée de la supériorité de l'internationalisme éclairé sur les politiques nationalistes stériles et réactionnaires, constitueront un argument de poids en faveur du régime démocratique occidental.

INCONVÉNIENTS, DIFFICULTÉS

9. Quels inconvénients ou quelles difficultés imputables à la création d'un marché commun faut-il inscrire au passif de notre bilan?

Difficultés économiques et sociales dans certains secteurs de la production,

10. Les difficultés les plus immédiates seront ressenties par certains secteurs de la production là où ces secteurs ne reposent pas sur une base économique saine. Contraints de faire face à la concurrence, ces secteurs devront s'y adapter. Ce processus pourra être pénible et, en dernière analyse, si un rajustement ou une reconversion convenables se révèlent impossibles, certaines entreprises devront peut-être fermer leurs portes. Dans ce cas, la difficulté affectera également le patronat, les travailleurs, les actionnaires et tous les autres intéressés. Une partie du patronat et des ouvriers qualifiés devra alors se soumettre à de nouvelles conditions : formation en vue de nouveaux types de production, déplacements, etc.; certains actionnaires verront diminuer la valeur de leurs avoirs.

largement compensées par les avantages économiques généraux.

11. En revanche, la gêne économique passagère que subiront de ce fait certains groupes de la société européenne sera largement compensée par les avantages économiques qu'en retirera l'ensemble de la communauté. D'ailleurs, il est prévu la constitution de fonds qui faciliteront la réadaptation des entreprises et des particuliers, de sorte que personne ne sera amené à faire de trop grands sacrifices. Le comité intergouvernemental s'explique clairement sur ce point : « La première condition est de faciliter à la main-d'oeuvre les changements d'emploi nécessaires, car il n'y a pas de progrès sans changement. De là l'importance de dispositions sur la réadaptation qui mettent la maind'oeuvre à l'abri des charges et des risques de ces progrès. La deuxième condition, c'est de faciliter pour les entreprises la réorientation des fabrications, d'où l'importance des moyens concernant cette reconversion [11]. »

Déchaînement de l'opposition jusqu'alors latente d'intérêts particuliers politiques et économiques.

12. La deuxième difficulté importante qu'il faut inscrire au débit du projet de marché commun est d'ordre politique, et doit être mise en regard de l'un des avantages politiques mentionnés précédemment : l'impulsion donnée à l'intégration politique au sein de la commu- économiques. nauté. Cette impulsion même, appliquée à un domaine nouveau et beaucoup,plus vaste, ne manquera pas de susciter des réactions. Celles-ci seront directement proportionnelles à l'accélération de l'unification politique et économique résultant de la pression naturelle des forces économiques et sociales. Des intérêts politiques nationaux qui, jusqu'alors, n'avaient pas été affectés par le mouvement d'intégration européenne se trouveront placés devant de nouvelles exigences. Des intérêts économiques de toutes sortes seront amenés à protester et, dans certains cas, à tenter de s'opposer aux changements inévitables.

Cette opposition s'apaisera devant le progrès économique.

13. Cette opposition de certains intérêts particuliers politiques et économiques doit, cependant, s'apaiser à mesure que les avantages du marche commun s'affirmeront et se répandront sur l'ensemble de l'économie. Tout comme l'opposition éventuelle de ceux qui seront touchés par les bouleversements temporaires décrits au paragraphe 10, celle-ci cessera d'autant plus rapidement que l'opinion publique européenne en général

11. Rapport du comité intergouvernemental, Introduction, II (C), pp. 17-18.

comprendra exactement le but poursuivi par la création du marché commun et le cours précis que sera appelé à prendre le développement de ce marché commun. De là l'importance vitale qu'il y a à exposer et à expliquer à l'opinion publique la signification du marché commun.

Conclusion : Le projet est judicieux.

14. Il ressort clairement du bilan succinct contenu dans les paragraphes précédents que nous pouvons déjà répondre à la première des deux questions qui se poseront à l'Assemblée : le projet de marché commun est-il intrinsèquement judicieux et intéressant pour les pays participants? Notre réponse ne peut être qu'affirmative. Toutefois, elle ne sera justifiée que si ceux qui ont conçu le marché commun parviennent à assurer son fonctionnement. Nous en arrivons ainsi à la deuxième partie de notre étude du projet de marché commun par rapport aux pays participants : quels sont les problèmes politiques et institutionnels particuliers qui se poseront lorsqu'il s'agira d'assurer le fonctionnement efficace du marché commun?

2.2.2. B. Les problèmes particuliers que pose le bon fonctionnement du marché commun

2.2.2.1. (i)) La politique extérieure de la communauté

PROLÈMES PARTICUILERS

Attitude de la communauté à l'égard des autres États :

15. Le premier problème est fondamentalement d'ordre psychologique. La création d'une communauté du marché commun risque évidemment d'entraîner des changements indésirables dans l'attitude de ses membres à l'égard des autres Etats. Un nouveau sentiment de solidarité, d'identité d'intérêts dans un si vaste domaine peut amener les nations membres à se sentir, si peu que ce soit, plus éloignées des autres nations n'appartenant pas à la communauté. C'est là un problème qui doit tout particulièrement préoccuper le Conseil de l'Europe. Il ne servirait pas à grand'chose d'unifier une partie de l'Europe si l'on créait par là une nouvelle division et une nouvelle opposition d'intérêts, qui entraveraient l'intégration de l'ensemble de l'Europe.

16. Sur le plan économique, le projet actuel de marché commun affronte résolument ce problème. Les règles du G. A. T. T. préviennent la possibilité que des pays non membres subissent un préjudice global dans leurs échanges avec la zone de la communauté par suite de l'institution du marché commun, et le rapport du comité intergouvernemental affirme nettement que ces règles seront respectées. De la sorte, le marché commun a sera prémuni contre le risque de constituer une zone de protection extérieure élevée tendant à s'isoler du reste du monde [12]... »

17. Sur le plan politique, le problème est toutefois moins concret et, par conséque la communauté du marché commun n'adopte des principes et des attitudes politiques discriminatoires à l'encontre d'autres Etats européens et de l'ensemble du monde. La communauté devrait songer, non seulement à abattre les barrières internes, mais aussi à ouvrir en même temps sur l'extérieur un nombre aussi grand que possible de portes par lesquelles les pays non membres puissent entrer.

18. Il y a lieu ici de signaler que le projet de marché commun envisage expressément et souhaite la participation d'Etats autres que les promoteurs actuels du projet : a II va de soi que l'entrée dans le marché commun et dans l'ensemble des droits et obligations qui y sont liés, sera ouverte à tous les pays qui en acceptent les règles. A défaut, il conviendra de chercher, par des négociations entreprises le plus tôt possible, quelle forme d'association particulièrement étroite pourra être développée avec certains pays européens qui croiraient ne pas pouvoir devenir membres de l'union douanière [13] . » Dans le communiqué publié à l'issue de la réunion de Venise, les ministres des Affaires Etrangères ont souscrit à ce principe : « Les six ministres réaffirment leur espoir de pouvoir accueillir dès maintenant les pays qui seraient prêts à collaborer sur un pied d'égalité à leurs efforts. Ils chargent le Président de la Conférence d'informer régulièrement de l'évolution de leurs travaux l'O. E. C. E., la Communauté Européenne du Charhon et de l'Acier, le Conseil de l'Europe ainsi que la Conférence européenne des Ministres des Transports, et d'adresser aux Etats membres de l'O. E. C. E. toutes invitations utiles en vue d'obtenir leur participation ou leur association aux traités à conclure [14] . » De leur côté, les Etats qui envisagent la possibilité de s'associer au marché commun, de quelque manière que ce soit, doivent éviter de donner aux gouvernements promoteurs l'impression que leur position n'est

12. Rapport du comité intergouvernemental, Introduction, III (B), p. 22.
13. Rapport du comité intergouvernemental, Introduction III (B), p. 22.
14. Voir AS/AG (8) 15, paragraphe 8.

déterminée que par des considérations strictement nationales. Il faut donc que les gouvernements des Etats promoteurs comme de ceux qui pourraient devenir membres du marché commun fassent un effort psychologique pour comprendre la situation.

2.2.2.2. (ii) Les pays associés et territoires d'outre-mer

Pays associés et territoires d'outre-mer

19. Le second problème est créé par le fait que certains des gouvernements promoteurs du projet de marché commun doivent prendre en considération des pays associés et des territoires d'outre-mer qui leur sont rattachés sous diverses formes [15]. Non seulement les auteurs du rapport du comité intergouvernemental ne se sont pas jugés en mesure de toucher au problème délicat que pose le traitement à réserver à ces territoires d'outre-mer par rapport au marché commun, mais les six ministres des Affaires Etrangères euxmêmes ont différé toute décision à cet égard, bien qu'on puisse escompter qu'ils définiront leur politique à brève échéance [16]. Il n'est donc aucune proposition des gouvernements promoteurs que nous puissions commenter pour l'instant et nous nous livrerons simplement à quelques réflexions fondées sur des considérations générales.

Exclusion impossible

20. Que penser de la possibilité d'une exclusion des territoires d'outre-mer du marché commun? Il est en théorie concevable de prendre des dispositions pratiques à cet effet. On pourrait par exemple instituer un système destiné à empêcher les réexportations frauduleuses. Mais ce serait certainement une opération délicate, coûteuse et complexe. Il y aurait aussi une objection politique majeure. On aboutirait à une situation dans laquelle les puissances européennes recueilleraient les avantages de leur appartenance au marché commun (diminution constante des prix, accroissement constant des débouchés), alors que les territoires d'outremer en seraient dans une large mesure privés. C'est ainsi, par exemple, que l'Africain qui verrait bénéficier de ces avantages des populations déjà beaucoup plus favorisées que la sienne, pourrait se livrer à d'amères réflexions. On peut assurément conclure qu'il serait politiquement i mpossible aux gouvernements métropolitains ayant la charge de territoires d'outre-mer d'exclure ces derniers des avantages du marché commun s'ils bénéficiaient eux-mêmes de ces avantages.

Inclusion difficile

21. Quelle serait donc la situation si inclusion les territoires d'outre-mer étaient inclus dl"! c ! !e dans le marché commun? Du point de vue des puissances métropolitaines, il y aurait des objections, sûres de trouver une expression politique, de tous les intérêts particuliers qui verraient, dans l'ouverture des portes économiques de ces territoires à d'autres puissances européennes, un préjudice fondamental pour leur propre position économique et politique. Du point de vue des territoires d'outre-mer eux-mêmes, on pourrait s'attendre à deux résultats. Tout d'abord, des avantages réels pour leurs économies (en particulier si, comme le rapport de la commission économique le recommande, les puissances européennes sans attaches outre-mer participent au développement de ces territoires en contrepartie des nouveaux débouchés offerts à leurs propres produits). En second lieu, l'opposition de ceux qui verraient dans l'incorporation de leurs territoires à un marché commun européen une nouvelle offensive du « colonialisme économique européen ». D'ailleurs, quand la démagogie s'empare de cette matière, l'Europe ne peut qu'être en butte à des attaques quoi qu'elle fasse : on lui reprochera de faire une discrimination à l'encontre de ces territoires s'ils sont exclus du marché commun et de les exploiter s'ils y sont incorporés.

22. On pourrait toutefois parer de telles attaques en reconnaissant que la stabilité industrielle et agricole qui caractérise les pays européens n'existe pas encore dans ces territoires, qui ont eu en partie un développement extrêmement rapide, mais où l'équilibre entre les différentes forces productrices n'est pas encore acquis. C'est pourquoi il faut leur reconnaître un statut spécial et convenir d'arrangements particuliers destinés à protéger leurs nouvelles industries de développement.

mais la seule possibilité.

23. En ce qui concerne les intérêts mais particuliers affectés dans les pays métro- possibilité. politains par l'inclusion des territoires d'outre-mer, il faut prendre le taureau par les cornes. Toute discrimination économique à l'encontre des pays associés ou territoires d'outre-mer des puissances européennes devra tôt ou tard disparaître. Si cela implique certains sacrifices pour les puissances intéressées, il serait bien

---

15. Dans cette section de l'oxposé des motifs, l'expression « territoires d'outre-mer » doit s'ontendro, selon le sens du passage, des territoires associés et/ou dépendants.
16. Communiqué de Venise, paragraphe 4 (AS/AG (8 15).

préférable qu'elles les consentent librement aussitôt que possible plutôt que d'y être forcées d'ici quelques années. Le marché commun ne peut introduire de nouvelles formes de discrimination; en ce qui concerne les éventuels adversaires du projet dans les territoires d'outre-mer, nous devons attirer leur attention sur les avantages que pourrait leur apporter le marché commun : des fonds de développement accrus, de plus grands débouchés à l'étranger, des produits à meilleur compte.

24. La conclusion de tout ceci est évidente. Premièrement, nous devons mett r e résolument tous nos espoirs dans les avantages économiques qu'apportera aux territoires d'outre-mer leur inclusion dans un marché commun général. Deuxièmement, le développement de relations politiques générales avec ces territoires devra être tel que leurs dirigeants n'éprouvent jamais le désir, clans le dessein de satisfaire un ressentiment politique, de rompre une collaboration économique qui pourrait se révéler si fructueuse pour le marché commun dans son ensemble.

25. Comment ce développement peutil être assuré en ce qui concerne le marché commun?

26. Nous devons faire deux choses. Nous devons informer complètement et convaincre l'opinion publique des territoires d'outre-mer des avantages du marché commun général dès l'ouverture des négociations et associer leurs intérêts à ces négociations. De la sorte, les territoires d'outre-mer entreraient dans le marché commun de bon gré. D'autre part, nous devons prévoir la représentation des territoires d'outre-mer — ou, le cas échéant, la défense appropriée de leurs intérêts — dans les institutions à créer, et avant tout dans l'Assemblée. Ainsi, à la faveur de leur coopération à l'oeuvre d'établissement et de développement du marché commun, les territoires d'outremer, quels que soient les changements constitutionnels qui peuvent intervenir ultérieurement, resteraient librement dans la communauté du marché commun.

2.2.2.3. (iii) Les pouvoirs des institutions

Les institutions :

la répartition des attributions

et, en particulier, le degré de contrôle parlementaire.

27. Le troisième problème est important non seulement pour les progrès à long terme du marché commun, mais pour l'exécution immédiate des diverses tâches que comporte son établissement. Ces tâches seront, dans une large mesure, uniques en leur genre et elles devront être accomplies non seulement avec succès du point de vue technique, mais dans un climat d'harmonie entre les différents intérêts nationaux et les institutions du marché commun en cause. Pour cela, il faudra une répartition claire et rationnelle des attributions entre les institutions existantes et proposées. Le problème consiste donc ici à déterminer dans quelle mesure les propositions du rapport du comité intergouvernemental relatives aux institutions sont satisfaisantes; en particulier, étant donné que parmi ces institutions figure une assemblée, nous devons avoir l'assurance que le contrôle parlementaire prévu est adéquat.

Comparaison avec la structure des administrations nationales.

28. Si les institutions proposées devaient fonctionner sur le modèle de nos administrations nationales, telles que nous les connaissons, les responsabilités seraient très nettement partagées entre elles. La Commission européenne agirait exclusivement sur les instructions d'un Conseil des Ministres, tandis que la politique de ce dernier serait soumise à l'approbation de l'Assemblée et, si elle n'était pas approuvée, entraînerait le remplacement des Ministres. Ainsi les Ministres, responsables envers l'Assemblée, seraient chargés de l'exécution d'une politique approuvée par l'Assemblée. Voilà l'essence du régime parlementaire.

Les propositions du comité intergouvernemental: position prépondérante du Conseil des Ministres,

mais le Conseil des Ministres n'est pas responsable devant un parlement de la communauté.

29. Que trouvons-nous dans les propositions du comité intergouvernemental? La Commission européenne, à laquelle incombera le travail préliminaire de création et de mise en marche du marché commun, sera dans certains cas (les plus courants) responsable de ses propres décisions; dans d'autres (les plus importants), elle se bornera à recommander des décisions au Conseil des Ministres. Jusque-là, le Conseil des Ministres apparaît comme l'autorité souveraine. Mais, alors que le Conseil des Ministres devrait être luimême collectivement responsable devant un parlement qui pourrait le destituer, le projet de marché commun ne lui impartit aucune responsabilité correspondante envers le parlement de la communauté. Ajoutons que, en l'état actuel de l'intégration européenne et des relations entre les pays membres, une telle responsabilité est exclue.

Il existera un contrôle parlementaire national,

mais il devrait être complété par un contrôle de l'Assemblée do la communauté.

30. Les ministres qui composent le Conseil sont en fait uniquement responsables, en dernier ressort, devant leurs parlements nationaux, mais cela voudrait dire que les décisions du Conseil, en dernier ressort également, refléteraient soit des intérêts purement nationaux, soit uniquement le degré de succès dans l'harmonisation de ces intérêts que représenterait leur plus grand dénominateur commun. Il est évident que ce système ne serait pas satisfaisant du point de vue de la bonne marche de l'économie commune des États membres. Le comité intergouvernemental en est d'ailleurs parfaitement conscient, ce qui l'a conduit à définir assez en détail le champ d'action du seul véritable organe commun : la Commission européenne. Il déclare dans son rapport : « C'est devant l'Assemblée, disposant du droit de censure, que serait mise en jeu la responsabilité de la Commission européenne [17] ». Si l'on pouvait suivre le précédent de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., cela impliquerait la démission éventuelle de la Commission européenne et la désignation d'une nouvelle Commission. Mais toute nouvelle Commission serait nommée par le même Conseil des Ministres. En théorie, donc, si la politique poursuivie par la Commission européenne et désapprouvée par l'Assemblée, avait obtenu l'approbation du Conseil des Ministres et, finalement, des parlements nationaux, les ministres pourraient nommer une nouvelle Commission ayant les mêmes opinions que la précédente, et Comcontinuer à patronner une politique à l'égard de laquelle l'Assemblée aurait marqué sa désapprobation. C'est là, il est vrai, une question de pure théorie constitutionnelle, mais elle reflète la difficulté fondamentale qui consiste à concilier des institutions nationales existantes avec la création d'un champ d'intérêts communs nouveau et qui devrait normalement être prépondérant.

Ici, un problème théorique a été laissé sans solution : la démarcation des politiques économiques nationales et de celle de la communauté.

31. Sur le plan théorique, cette difficulté fondamentale n'a pas été résolue dans le rapport du comité intergouvernemental, comme le montre un paragraphe particulièrement peu satisfaisant de l'introduction (IV, (A), page 24) : « Le premier principe... paraît être celui-ci : en attendant une unité plus étroite des politiques monétaires, budgétaires et sociales, il est nécessaire cle distinguer entre les questions de politique économique générale qui demeurent le domaine réservé des gouvernements, et les problèmes qui sont liés au fonctionnement du marché commun. » Comment est-il possible de distinguer entre les questions de politique générale et les problèmes liés au fonctionnement même du marché commun, lorsque le marché commun embrasse l'ensemble de la vie économique de la communauté? De toute évidence, il se posera un très grand nombre de questions critiques qui seront en fait liées au fonctionnement quotidien du marché commun et qui soulèveront en même temps des questions de politique économique générale. Le rapport du comité intergouvernemental n'aborde pas ici franchement la difficulté politique primordiale que comporte l'orientation de la vie économique de la communauté, difficulté qui semble devoir être beaucoup plus grande que toute difficulté correspondante éprouvée par la C. E. C. A., qui ne s'occupe que de deux aspects du marché.

Néanmoins, en pratique, un vote de censure de l'Assemblée devrait avoir le caractère d'une obligation morale.

32. Toutefois, si nous considérons à nouveau le côté pratique des propositions institutionnelles du comité intergouvernemental et si nous nous rappelons l'influence indirecte qui pourrait être exercée sur le Conseil des Ministres par le truchement des parlements nationaux, il semble peu probable qu'un vote de censure de l'Assemblée ne prenne pas toute sa valeur et n'aboutisse pas au remplacement de la politique de la Commission européenne par une politique qui aurait l'approbation de l'Assemblée. Le pouvoir de l'Assemblée sur la politique du marché commun serait dans cette mesure assuré, réserve faite pour la relation directe Assemblée — Commission européenne, qui mérite notre attention.

Détails sur la responsabilité de la Commission européenne envers l'Assemblée

Importance pour l'Assemblée d'être pleinement informée

33. En effet, on peut se demander jusqu'à quel point la responsabilité de la Commission européenne envers l'Assemblée sera pleinement effective. Il est assurément utile que les budgets des différentes institutions soient soumis à l'Assemblée à condition que — comme nous pouvons le supposer et comme nous devons y insister — les comptes budgétaires soient soumis préalablement et non, comme dans le cas de la C. E. C. A., rétrospectivement. Il est également satisfaisant de constater que l'Assemblée « aurait à prendre position tant

17. Rapport du comité intergouvernemental, Introduction, IV (B), p. 2G.

sur les décisions d'ordre général de la Commission que sur les propositions transmises au Conseil [18] ». Avec ces deux dispositions, si l'effet moral d'un vote de l'Assemblée exerce l'influence qu'il doit exercer sur le Conseil des Ministres, la portée du contrôle de l'Assemblée sera au total considérable. Cependant, comme l'expérience des relations de l'Assemblée Commune avec la Haute Autorité de la C. E. C. A. l'a déjà fait clairement ressortir, il sera impossible à l'Assemblée d'émettre des jugements bien fondés sur la politique, budgétaire ou autre, de la Commission européenne si elle n'est pas mise en possession de tous les renseignements détaillés voulus sur un projet ou une politique donnés. Il faut remplir cette condition si l'on veut que les dispositions du rapport du comité intergouvernemental relatives au contrôle de l'Assemblée soient pleinement effectives. Si elle est remplie, un système analogue au système parlementaire national que nous connaissons verra le jour, l'exécutif — composé ici de l'ensemble Commission européenne et Conseil des Ministres — étant responsable devant un organe parlementaire de contrôle, soit directement, soit indirectement.

Trois droits essentiels de l'Assemblée :

34. Nous aboutissons ainsi à une conclusion évidente. Lorsque le traité recevra sa forme définitive, les pouvoirs de l'Assemblée devront être définis et ils devront comprendre, dès le début et en tant que droits reconnus, les pouvoirs que, sinon, l'Assemblée devrait s'attribuer en pratique après une longue lutte. Il s'agit notamment des droits suivants : l'approbation préalable des budgets des institutions ; le droit à des informations complètes de la part de la Commission européenne; le caractère obligatoire, à la fin de la période transitoire, des recommandations adoptées à une majorité qualifiée. L'inscription dans le texte du traité de ces pouvoirs assurera dès le début une coopération harmonieuse entre les institutions de la communauté. L'Assemblée, au lieu de s'épuiser dans la bataille pour les droits parlementaires essentiels, sera alors en mesure d'apporter sa contribution propre au travail constructif de l'administration de la communauté.

L'attribution à l'Assemblée de pouvoirs adéquats facilitera la tâche de la Commission européenne

35. Enfin, l'attribution à l'Assemblée de pouvoirs adéquats aura une autre conséquence importante. Elle permettra à la Commission européenne, au lieu de servir deux maîtres, de disposer d'un mandat véritable pour travailler, de telle sorte que, sans être limitée par des considérations relatives au plus grand dénominateur commun des intérêts nationaux individuels, elle pourra oeuvrer pour la prospérité économique de la communauté dans son ensemble.

2.2.2.4. (iv) Le problème de l'autorité centralisée

Contrôle « étatique » centralisé

36. Le quatrième problème est celui que nous pouvons appeler le problème d'un contrôle centralisé de la communauté. Dans les administrations nationales, le rôle de plus en plus grand que joue l'Etat (c'est-à- dire les fonctionnaires) dans la vie publique a nécessité un renforcement correspondant de la vigilance parlementaire. C'est précisément en ce qui concerne cette vigilance parlementaire que les dispositions proposées risquent, comme nous l'avons vu, d'être dans une certaine mesure défectueuses. Etant donné que le projet du comité intergouvernemental n'a trait qu'à des principes généraux et qu'il faudra attendre la création et la mise en marche effective du marché commun pour que le problème soit illustré par des exemples pratiques, il nous faut réserver notre attitude en prenant garde tout particulièrement au risque que l'autorité centralisée n'acquière et n'exerce des pouvoirs qu'un contrôle parlementaire effectif n'appuierait pas. Au demeurant, l'Assemblée ne sera pas seule à protéger la communauté contre un accroissement démesuré du pouvoir central. Il appartiendra également à la Cour de veiller à ce que tout détournement de pouvoir soit exclu.

2.2.2.5. (v) La composition des institutions, et notamment de l'Assemblée

Composition des institutions

37. Notre cinquième et dernier problème est celui de la composition des quatre institutions proposées. Le principe doit être ici qu'il faut éviter tout chevauchement inutile avec les institutions qui exécutent déjà en pratique, ou qui pourraient facilement prendre en charge, les tâches que comporte le fonctionnement du marché commun. L'opinion publique comprendra sans mal qu'un certain nombre d'intérêts divergents sont en

18. Rapport du comité intergouvememental, Introduction IV, (B), p. 26.

jeu dans chacun des différents domaines où la collaboration et l'intégration européenne sont recherchées, mais cela ne doit pas conduire à des gaspillages démesurés ni à des conflits entre de nouveaux intérêts constitués.

Liaison avec les institutions de la C. E. C. A.

38. Le rapport du comité intergouvernemental propose que la Cour et l'Assemblée soient la Cour et l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., modifiées de façon appropriée. Cette proposition est évidemment motivée par les économies qui en résulteraient dans l'administration et par le fait que seules l'Assemblée Commune et la Cour de la C. E. C. A. ont l'expérience directe indispensable du genre de communauté que l'on veut créer. Et, de même qu'il semble parfaitement logique et économique d'utiliser ces deux institutions existantes pour le marché commun général, de même il semble logique et économique que d'étroites relations soient établies entre la Commission européenne et la Haute Autorité de la C. E. C. A. Le rapport du comité intergouvememental ne fait pas mention de ce point, mais il serait manifestement impossible d'avoir deux exécutifs entièrement distincts, l'un s'occupant du marché commemmun dans son ensemble et l'autre des deux aspects particuliers qui sont inextricablement liés à cette économie. Il semble donc que, sur le plan institutionnel, le marché commun général devrait être étroitement lié aux institutions existantes de la C. E. C. A. (l'identité du Conseil des Ministres dépendrait bien entendu entièrement du nombre des États qui signeraient en définitive le traité).

39. Il serait toutefois imprudent de se dissimuler que cette identification, partielle ou complète, des institutions de la C. E. C. A. avec celles du marché commun risque de susciter des critiques. Le débat sur les propositions d'Euratom à l'Assemblée Nationale française a fait apparaître qu'il pourrait bien exister un courant d'opinion envisageant avec appréhension la possibilité que le marché commun et la Communauté du Charbon et de l'Acier aient recours en pratique aux mêmes institutions : celles de la C. E. C. A. Et, bien que l'on ne puisse nier la logique de cette association ou de cette identification avec les institutions de la C. E. C. A., on pourrait examiner s'il ne serait pas possible de réaliser un certain réalignement des institutions qui répondrait à ces critiques sans conduire à des doubles emplois générateurs de gaspillages.

Liaison avec le ' Conseil de l'Europe

40. C'est ici que le Conseil de l'Europe, et en particulier l'Assemblée Consultative, centre des travaux parlementaires européens, peut jouer un rôle important en créant ou en favorisant des liaisons organiques entre les différentes institutions.

Question du suffrage universel

41. Enfin, si l'on veut que l'Assemblée proposée représente véritablement les intérêts delà communauté pour laquelle elle travaillera, il est indispensable que, tôt ou tard, elle soit élue au suffrage universel. Ce point est bien présent à l'esprit des Représentants à l'Assemblée Commune, qui ne jugent cependant pas ce projet réalisable pour le moment. [19] Il se peut que l'élection au suffrage universel des membres de l'Assemblée de la communauté du marché commun ou de toute autre assemblée européenne ne soit pas possible dans l'immédiat. Mais les quinze années pendant lesquelles le marché commun doit se développer ne devraient pas manquer de provoquer un degré d'unité suffisant entre les différents corps électoraux nationaux pour justifier la prise en considération du suffrage universel à la fin de cette période.

2.3. III . LE PROJET CONSIDERE PAR RAPPORT AUX PAYS NON PARTICIPANTS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

2.3.1. A . Considérations générales valables pour les gouvernements autres que les « Six »

Pourquoi les promoteurs no comprennent- ils actuellement que les « Six »?

42. Nous avons dit au chapitre II que, à la condition que les problèmes particuliers discutés dans ce chapitre puissent être heureusement résolus, le marché commun, tel qu'il est proposé par le comité intergouvernemental, représentera un progrès économique d'importance majeure pour les pays qui y

19. Voir Doc. 523, paragraphe 60. Rapport de l'Assemblée Commune à l'Assemblée Consultative. L'une des objections les plus fondées à cette idée est l'impossibilité, à l'heure actuelle, de se passer de l'influence indirecte exercée sur les membres du Conseil des Ministres par les membres de l'Assemblée Commune en leur qualité do parlementaires nationaux (voir paragraphes 30, 32 et 33 du présent exposé des motifs).

participeront. S'il en est ainsi, nous devons nous demander pourquoi, jusqu'ici, seuls les six gouvernements des Etats membres de la C. E. C. A. ont envisagé d'entrer dans le marché commun et accepté le principe d'une politique commune sur lequel repose le projet de marché commun.

En partie, raisons économiques

43. Les motifs économiques qui ont dû être au premier plan des préoccupations des autres gouvernements lorsqu'ils ont examiné s'ils pouvaient ou non participer au marché commun, ont été analysés dans l'exposé des motifs de la commission des Questions économiques. Dans le cas de la Scandinavie et de l'Autriche, tout au moins, cet exposé des motifs montre qu'il n 'y a aucune justification économique réelle pour une attitude défavorable de la part de ces pays, et encore moins pour une décision formelle de ne s'associer en aucune manière au marché commun. Les raisons économiques auxquelles tient la difficulté particulière de la position du Royaume- Uni sont plus importantes, mais, là encore, l'analyse de la commission des Questions économiques fait clairement ressortir que ces considérations économiques n'expliquent pas tout. Nous devons rechercher dans la position de ces Membres du Conseil de l'Europe qui ne font pas partie de la C. E. C. A. les considérations politiques fondamentales qui les ont rendus si hésitants lorsqu'il s'est agi de déterminer leur attitude à l'égard du marché commun. Quelles sont exactement ces considérations?

En partie, considérations politiques à long terme

44. Nous pouvons relever tout d'abord que, si puissants qu'aient été les arguments économiques avancés pour justifier les divers projets d'unification européenne, on s'est généralement rendu compte qu'il n'est pas possible, dans la pratique, de collaborer étroitement, et moins encore d'établir une forme d'intégration réelle dans un domaine quelconque de l'économie européenne, sans préparer la voie à une collaboration politique intime et, en dernière analyse, à l'intégration politique. De toutes les mesures qui ont été récemment proposées, le marché commun général est celle qui va le plus loin, et l'on conçoit aisément que la création d'une politique économique commune ne peut qu'affecter de façon vitale l'aptitude des gouvernements à poursuivre leur propre politique générale tout à fait indépendamment les uns des autres. C'est donc le sentiment que l'entrée dans le marché commun allait influencer d'une manière ou d'une autre l'exercice illimité de la souveraineté nationale, qui a motivé une telle circonspection de la part des gouvernements des pays autres que les Six.

En partie, raisons historiques

45. Il ne faut pas oublier, en particulier, que tous ces pays sont situés à la périphérie de la communauté de la C. E. C. A. La vie politique et le droit public et privé des pays de la communauté de la C. E. C. A. se sont interpénétrés au cours des derniers siècles; il n'en est pas tout à fait de même, par exemple, pour le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie. Il semble dès lors normal que ces puissances adoptent une attitude généralement circonspecte.

2.3.2. B. Considérations particulières

2.3.2.1. (i) La Grèce et la Turquie

Grèce et Turquie

46. Mais la prudence de ces pays a aussi été motivée par d'autres raisons plus particulières. La Grèce et la Turquie, par exemple, sont géographiquement séparées de l'ensemble de la zone couverte par les autres Membres du Conseil de l'Europe, et certains de leurs intérêts sont différents de ceux du reste de nos États membres.

2.3.2.2. (ii) Les pays Scandinaves

Pays Scandinaves

47. La position des pays Scandinaves a un caractère politique plus prononcé. D'une part, le Danemark, la Norvège et la Suède tendent à composer une unité Scandinave, autant que possible avec l'Islande et la Finlande. D'autre part, les pays Scandinaves se rendent compte :

a. que la mer et de grands intérêts commerciaux les lient au Royaume-Uni;

b. que leur civilisation les rapproche étroitement du continent européen. En ce qui concerne leur politique européenne, ils comptent que leur liberté d'action sera respectée et examineront avec circonspection les divers facteurs en jeu avant de prendre une décision sur leur participation au marché commun.

2.3.2.3. (iii) Le Royaume-Uni

Le Royaume- Uni et le Commonwealth

48. Il y a un mobile politique précis qui explique que le Royaume-Uni n'ait pris, jusqu'ici, aucune mesure pour s'associer aux travaux relatifs au projet de marché commun. Ses liens politiques avec le Commonwealth, s'il se peut qu'ils ne subissent aucune atteinte au cas où le Royaume-Uni serait associé à la communauté du marché commun en tant que prolongement d'une zone de libre échange, seraient, à coup sûr, gravement affectés s'il envisageait d'y participer pleinement et acceptait les conséquences économiques décrites dans l'exposé des motifs de la commission des Questions économiques. De plus, le Gouvernement britannique est tenu d'harmoniser autant que possible sa politique générale avec celle des autres membres du Commonwealth, d'une façon qui est unique dans les affaires internationales et qui ne ressemble assurément en rien à la structure des relations internationales de t o u t autre État européen. On peut donc considérer que les conséquences, pour la politique générale, de l'intégration de la politique économique dans de vastes domaines, affecteraient profondément les relations futures du Royaume-Uni avec le Commonwealth. C'est là, semble-t-il, pour le Gouvernement britannique, la grande pierre d'achoppement.

49. Quant à la difficulté économique spécifique éprouvée par le Royaume-Uni, celle de ses relations avec le Commonwealth, les arguments développés dans l'exposé des motifs de la commission des Questions économiques paraissent concluants. Il ne saurait être question pour le moment que le Royaume-Uni détruise la structure existante de ses relations avec le Commonwealth.

Effets de la participation britannique sur la position politique du Royaume-Uni dans le monde

50. En ce qui concerne la difficulté politique spécifique à laquelle se heurte le Royaume-Uni : la possibilité (d'ailleurs purement hypothétique) que le Royaume- nique Uni devienne, avec le temps, à ce point position engagé politiquement dans la communauté politique du marché commun qu'il ne soit plus en mesure de jouer son rôle actuel dans le te monde Commonwealth, nous pouvons faire deux observations. L'adhésion du Royaume- Uni au marché commun en tant que prolongement d'une zone de libre échange, du fait qu'elle ne porterait pas nécessairement atteinte à ses relations économiques avec le Commonwealth, ne le plongerait pas dans des difficultés politiques avec le Commonwealth au cours des années à venir. Quant aux répercussions politiques que pourrait avoir par la suite l'adhésion du Royaume-Uni au marché commun à titre de prolongement d'une zone de libre échange, notre propre conception de l'avenir politique doit être, sans contredit, que les nations démocratiques du monde dans leur ensemble, y compris le Commonwealth et les États-Unis, doivent travailler de concert d'une façon qui rende inconcevables des conflits politiques fondamentaux. En.ce sens, le Royaume-Uni n'a nullement lieu de craindre d'avoir à faire un jour des choix politiques désagréables entre l'Europe, d'une part, et les membres du Commonwealth, d'autre part. Au demeurant, il est de l'intérêt non seulement du monde occidental dans son ensemble, mais aussi des pays du Commonwealth, dont les relations commerciales avec le Royaume-Uni sont si importantes, que l'Europe soit renforcée économiquement. Ces pays ne pourraient que se féliciter de voir le Royaume-Uni devenir partie intégrante d'une zone économique en expansion rapide, offrant des produits d'exportation à meilleur marché et de plus grands débouchés pour les importations. Telle doit donc être la véritable réponse au problème du Royaume-Uni lorsqu'on examine sa position.

2.3.3. C. Conclusions

Le Royaume- Uni devrait être un prolongement d'une zone de libre échange

51. Nous sommes, dès lors, amenés à conclure qu'il conviendrait de recommander au Royaume-Uni de s'associer au marché commun sur la base d'un prolongement d'une zone de libre échange. Et s'il accepte de prendre cette mesure, témoignant ainsi d'imagination et d'esprit d'entreprise, on aboutira certainement à cette conséquence : les autres Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont encore pris aucune décision seront fortement tentés d'entrer dans le marché commun, soit comme membres de plein droit, soit sur une base similaire à celle du Royaume-Uni. Il nous reste donc à toucher un mot de cette possibilité que des Etats s'associent au marché commun, non pas comme parties intégrantes de l'union douanière, mais comme prolongements d'une zone de libre échange.

L'arrangement concernant la zone de libre échange

52. Nous pouvons dire d'emblée que, si l'appartenance à la communauté du marché commun sur la base d'une zone de libre échange est moins satisfaisante que la participation pleine et entière, elle n'en est pas moins souhaitable si elle représente véritablement la contribution la plus grande qu'un Etat donné puisse apporter. Nous avons déjà indiqué que l'on ne peut guère attendre du Royaume-Uni autre chose qu'une adhésion sur cette base. Il n'en est pas tout à fait de même, par exemple, pour le Danemark, la Norvège et

l'Autriche : ces pays devraient, sans aucun doute, examiner s'ils ne peuvent pas entrer dans le marché commun à titre de membres de plein droit. Il importe, toutefois, de s'opposer énergiquement à toute tentative d'édulcorer l'ensemble du projet de marché commun en transformant l'union douanière actuellement proposée en une simple zone de libre échange. Ce qu'il faut, c'est qu'un nombre maximum d'Etats membres forment une union douanière et que tous les autres, à qui il est réellement impossible de participer sur cette base, y soient rattachés en tant que prolongements d'une zone delibre échange. C'est ainsi qu'il nous faut répondre à la deuxième des questions fondamentales que nous avons posées au début du présent exposé des motifs : quelle position doivent adopter les gouvernements membres du Conseil de l'Europe qui ne font pas partie actuellement des promoteurs du projet?

et l'étude de l'O.E.C.E.

53. A ce propos, la résolution du Conseil des Ministres de l'O. E. C. E. en date du 19 juillet 1956 doit être accueillie avec une très vive satisfaction. Cette résolution prend pour point de départ l'union douanière proposée dans le projet du comité intergouvernemental. Et, parmi les méthodes susceptibles d'être adoptées pour élargir la coopération économique qu'implique cette union douanière, l'attention du Groupe de travail spécial créé par la résolution pour examiner ces méthodes est expressément attirée sur celle-ci : « la création d'une zone de libre échange englobant l'Union douanière et les pays membres [de l'O. E. C. E.] [qui n'y participeraient pas] ». A condition, donc, qu'aucun Etat qui hésite pour le moment à s'engager ne saisisse la proposition de l'O. E. C. E. comme prétexte pour substituer, à la participation pleine et entière, la participation à une zone de libre échange, le plan de l'O. E. C. E. mérite notre plein appui.

Conclusion finale

54. Les Conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans les chapitres antérieurs du présent exposé des motifs nous amènent à une conclusion finale. Le projet est-il de nature à faire progresser la cause d'une politique européenne unifiée et de l'intégration européenne dans son ensemble? Nous devons répondre à cette question par l'affirmative. De tous les projets tendant à la collaboration et à l'intégration européennes, c'est celui d'un marché commun général, actuellement soumis à notre attention, qui, dans le demi-siècle à venir, aura sur l'ensemble de la politique de l'Europe libre les conséquences les plus décisives.