

Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères (Bruxelles, 21 avril 1956)

LE COMITE INTERGOUVERNEMENTAL, dont la création a été décidée lors de la conférence de Messine des 1er et 2 juin 1955 par les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de Belgique, de France, d'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas, est présidé par M. Paul-Henri SPAAK, ministre des Affaires étrangères de Belgique.

Les délégations des six pays sont conduites par M. Carl Friedrich OPHUELS, ambassadeur de la République fédérale, pour l'Allemagne, par le baron Jean-Charles SNOY et d'OPPUERS, secrétaire général du ministère des Affaires économiques, pour la Belgique, par M. Félix GAILLARD, ancien ministre, député au Parlement, pour la France, par M. Ludovico BENVENUTI, ancien ministre, député au Parlement, pour l'Italie, par M. Lambert SCHAUS, ambassadeur du Grand-Duché de Luxembourg, pour le Luxembourg, et par M. le Professeur Gerard Marius VERRIJN STUART pour les Pays-Bas.

AVANT-PROPOS

Entre les États-Unis qui, presque dans chaque domaine, assurent à eux seuls la moitié de la production mondiale, et les pays qui, sous un régime collectiviste s'étendant au tiers de la population du globe, augmentent leur production au rythme de 10 ou de 15 % par an, l'Europe, qui avait autrefois le monopole des industries de transformation et tirait d'importantes ressources de ses possessions d'outre-mer, voit aujourd'hui ses positions extérieures s'affaiblir, son influence décliner, sa capacité de progrès se perdre dans ses divisions.

Il ne s'agit pas de méconnaître l'expansion rapide de la production qui s'est manifestée dans les dernières années: elle ne doit pas pourtant faire illusion.

L'Europe bénéficie pour le développement de sa productivité d'une assimilation rapide des techniques à l'écart desquelles les circonstances l'avaient tenue. Dans l'état présent de son organisation économique, elle ne saurait prolonger ces progrès et soutenir par ses propres forces ce rythme d'expansion. Trois exemples feront concrètement apparaître ce que signifie, face aux possibilités du monde moderne, le cloisonnement européen des marchés. Il n'y a pas une entreprise automobile en Europe qui soit assez grande pour utiliser de manière économique les plus puissantes machines américaines. Aucun des pays du continent n'est capable sans apports extérieurs de construire de grands avions de transport. Dans le domaine de la science atomique les connaissances acquises à grands frais dans plusieurs des pays d'Europe ne représentent qu'une faible fraction de celles que les États-Unis mettent maintenant librement à la disposition de leur industrie et des autres pays; et il faudrait des années pour produire quelques milliers de kilos de cet uranium enrichi dont l'Amérique vient d'annoncer qu'elle pouvait mettre à la disposition de son industrie et du reste du monde un surplus de 40 tonnes.

Aucun de nos pays n'est à l'échelle des efforts immenses de recherche et des investissements fondamentaux qui donneront le départ à cette révolution technique que promet l'ère atomique. Mais, à leur tour, des développements de production que cette nouvelle source d'énergie et ses techniques nouvelles rendront possibles, se heurteraient aux limites trop étroites des marchés européens séparés. La révolution atomique fera dans quelques années éclater le

caractère archaïque de nos structures économiques. C'est pourquoi, en choisissant d'engager d'abord l'unification de l'Europe dans le domaine économique, les six Ministres des Affaires étrangères réunis à Messine ont fait porter l'accent sur ces deux réalisations essentielles: la mise en commun de l'industrie atomique et la création d'un marché commun général.

Ces perspectives exigent toutefois 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. Pour préparer les traités où cet effort viendra s'inscrire, les Ministres ont demandé à un groupe d'experts, réunis sous la direction de délégués nationaux, de dessiner les méthodes par lesquelles les objectifs proposés pourraient être le plus aisément atteints.

Cette première phase est maintenant achevée. Le présent rapport ne traduit pas les préférences de chacun des chefs de délégation: il apporte la réponse commune qui s'est dégagée de leur débats. On imagine bien que les travaux ne se sont pas poursuivis sans contacts avec les gouvernements ou les administrations. Il n'en reste pas moins qu'au stade actuel, ils sont placés sous la seule responsabilité des chefs de délégation réunis sous la présidence d'un coordinateur politique, et que les gouvernements ne sont pas liés. On ne prétendra pas que les réponses données soient les seules possibles, mais on doit souligner qu'elles constituent un ensemble cohérent, où les solutions données aux différents problèmes se répondent l'un à l'autre et se facilitent l'une l'autre. Elles constituent un plan concret d'action, qui apparaît simple et praticable, en vue de réalisations qui sont immenses, qui prendront du temps, mais qui peuvent commencer tout de suite. Les chefs de délégation sont unanimes à recommander aux gouvernements de le prendre pour base dans la négociation des traités.

Première partie

LE MARCHÉ COMMUN

Introduction

I

L'objet d'un marché commun européen doit être de créer une vaste zone de politique économique commune, constituant une puissante unité de production, et permettant une expansion continue, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et le développement de relations harmonieuses entre les États qu'il réunit.

Pour atteindre ces objectifs, une fusion des marchés séparés est une nécessité absolue. C'est elle qui permet, par la division accrue du travail, d'éliminer un gaspillage des ressources, et, par une sécurité accrue d'approvisionnement, de renoncer à des productions poursuivies sans considération de coût. Dans une économie en expansion, cette division du travail s'exprime moins par un déplacement des productions existantes que par un développement d'autant plus rapide, dans l'intérêt commun, des productions les plus économiques. L'avantage dans la concurrence sera d'ailleurs de moins en moins déterminé par les conditions naturelles. De même que l'énergie atomique donne une plus grande liberté à l'implantation des industries, le

marché commun rendra son plein effet à la gestion des entreprises et à la qualité des hommes: la mise en commun des ressources assure l'égalité des chances.

Cette fusion des marchés ouvre des débouchés assez vastes pour l'emploi des techniques les plus modernes. Il existe déjà des productions exigeant des moyens si énormes ou des machines d'un rendement tel qu'elles ne sont plus à la mesure d'un marché national isolé. Mais surtout, dans beaucoup de branches d'industrie, les marchés nationaux n'offrent la chance d'atteindre la dimension optima qu'à des entreprises qui disposeraient d'un monopole de fait. La force d'un vaste marché, c'est de concilier la production de masse et l'absence de monopole.

Les protections qui éliminent la concurrence extérieure ont d'ailleurs pour le progrès de la production et le relèvement du niveau de vie une conséquence particulièrement nocive: ce sont les facilités et l'incitation qu'elles donnent à l'élimination de la concurrence interne. Dans un marché plus vaste, il n'est plus possible d'organiser le maintien de modes d'exploitation vieillis qui déterminent à la fois des prix élevés et des salaires bas; et les entreprises, au lieu de préserver des positions immobiles, sont soumises à une pression permanente pour investir, en vue de développer la production, d'améliorer la qualité et de moderniser l'exploitation: il leur faut progresser pour se maintenir.

Ces avantages d'un marché commun ne peuvent cependant être obtenus que si des délais sont accordés et des moyens collectivement dégagés pour permettre les adaptations nécessaires, s'il est mis fin aux pratiques par lesquelles la concurrence est faussée entre les producteurs, et s'il s'établit une coopération des Etats pour assurer la stabilité monétaire, l'expansion économique et le progrès social.

Telle est la raison fondamentale pour laquelle, si souhaitable que puisse apparaître en théorie une libération du commerce à l'échelle mondiale, un véritable marché commun n'est finalement réalisable qu'entre un groupe limité d'Etats, qu'on souhaitera aussi large que possible.

Tout d'abord il n'est pas concevable qu'on puisse aller, entre tous les pays, jusqu'au bout de l'élimination des droits de douane; or, de simples abaissements laissent subsister des inégalités de traitement qui faussent le développement rationnel des différentes branches d'activité. Au surplus l'influence des interventions des États pour favoriser leur production est si étendue, une disparité des législations peut affecter si profondément les relations entre industries, une divergence dans l'évolution monétaire ou dans le rythme d'activité des différents pays peut transformer si brusquement les relations de prix ou le rythme des échanges, qu'un marché commun n'est pas concevable sans des règles communes, des actions en commun et finalement un système d'institutions pour y veiller.

Si le marché commun ne peut être que régional, c'est-à-dire établi entre des États qui se sentent assez près les uns des autres pour apporter dans leurs législations les ajustements appropriés, et pour faire prévaloir dans leur politique la solidarité nécessaire, ce n'est pas à dire pour autant qu'il s'oppose au reste du monde ou disloque la division internationale du travail. Il donne au contraire à ces économies réunies la force nécessaire pour réduire la protection de la zone à laquelle il s'étend, contribuer à l'abaissement général des barrières douanières dans le monde, et établir avec d'autres pays qui ne croiraient pas pouvoir s'y joindre, des relations cependant plus étroites que celles qu'ils entretenaient auparavant avec chacun de ces États séparés.

II

La création d'un marché commun exige une action convergente suivant trois grandes orientations, autour desquelles sont articulées les propositions de ce rapport :

l'établissement de conditions normales de concurrence et le développement harmonieux de l'ensemble des économies intéressés permettent d'envisager de parvenir, par étapes successives, à la suppression de toutes les protections qui font actuellement obstacle aux échanges et qui morcellent l'économie européenne;

ces conditions normales de concurrence exigent des règles et des procédures en vue de redresser l'effet des interventions des États ou des situations de monopole; et elles appellent une action commune pour écarter les difficultés de balance des paiements qui risquent de s'opposer à l'expansion,

enfin, par-delà la mise en commun des ressources existantes, le marché commun appelle la création de ressources nouvelles par la mise en valeur des régions sous-développées et des forces de travail inutilisées; une aide, en cas de besoin, à la réorientation productive des entreprises et des travailleurs; enfin, au bénéfice de ces mesures, une libre circulation des facteurs de production eux-mêmes, les capitaux et les hommes.

Chacune de ces orientations appelle un rapide commentaire.

A – Les obstacles aux échanges ne prennent pas seulement la forme de droits de douane, de contingents ou de monopoles d'importation, mais aussi de restrictions dans l'attribution des devises, de discriminations dans les tarifs de transport suivant le pays d'origine ou de destination des produits, enfin de réglementations internes, en particulier en ce qui concerne les services ou l'agriculture, qui aboutissent pratiquement à éliminer ou à régler à volonté la concurrence étrangère.

Il ne sert de rien d'éliminer une protection si elle doit renaître sous une autre forme; et par exemple il n'est pas sûr qu'il y ait un progrès à remplacer des contingents globaux, s'ils étaient larges, par des droits de douane, s'ils sont élevés. Il faut donc mener l'action de front.

Ce n'est pas à dire pour autant que le marché commun se confonde dans tous les cas avec un marché entièrement libre. Dans la mesure où l'intérêt public, comme pour les services, ou la nature des productions et des marchés, comme pour certains produits agricoles, exigent une réglementation ou une organisation, le marché commun lui-même n'ira pas sans la mise en place progressive d'une réglementation ou d'une organisation communes.

B – Dans les conditions économiques du monde moderne, l'élargissement des marchés et de la concurrence ne suffit pas à assurer la répartition la plus rationnelle des activités et le rythme le plus favorable d'expansion.

Le premier fait dont il convient de tenir compte, c'est la dimension atteinte par les entreprises, ou l'usage des ententes entre entreprises et, par suite, les pratiques de monopole, les facultés de discrimination, les possibilités de répartition du marché. Des règles de concurrence qui s'imposent aux entreprises sont donc nécessaires pour éviter que des doubles prix aient le

même effet que des droits de douane, qu'un dumping mette en danger des productions économiquement saines, que la répartition des marchés se substitue à leur cloisonnement.

Le deuxième fait, c'est l'intervention étendue des États en vue de favoriser les entreprises de leur nationalité. Il faut donc discerner les aides utiles à l'intérêt général et à l'expansion de la production de celles qui ont pour objet et pour effet de fausser la concurrence.

Mais en outre, en dehors même des actions délibérément entreprises pour favoriser ou pour protéger des productions nationales, il convient de mesurer l'incidence d'une disparité des législations ou des réglementations sur les conditions de concurrence. Ce difficile problème demandera une analyse précise et des mesures de correction appropriées.

La part des États dans l'économie moderne se reconnaît aussi aux divergences qu'ils peuvent provoquer dans le niveau de l'activité économique ou dans celui des prix. Ce fait capital souligne à la fois le risque et la chance que comporte l'établissement d'un marché commun.

Ces divergences sont les causes principales des déséquilibres dans les balances des paiements, c'est-à-dire que les pays séparés risquent chacun de freiner l'expansion économique de l'autre. De telles divergences pourraient modifier brusquement les conditions de concurrence dans un marché commun. Tout doit être mis en œuvre pour les éviter ou pour en surmonter les effets.

Mais cette action commune, qui deviendra constamment plus régulière et plus spontanée à mesure que se développera le marché commun, constitue l'un des effets les plus puissants qui en doivent être attendus. Qu'il suffise, pour mesurer l'influence de la balance des paiements sur les possibilités d'expansion, de comparer le degré d'autonomie dont disposent, à cet égard, les États-Unis avec leur vaste marché intérieur et, par ailleurs, la Grande-Bretagne, malgré l'ampleur de la zone monétaire qu'elle a su créer autour d'elle. La coordination des politiques économiques qu'exige le marché commun doit permettre de surmonter l'obstacle que les problèmes de balance des paiements opposent à la continuité de l'expansion.

C – Encore convient-il d'assurer en commun les conditions de cette expansion commune.

La première condition est de faciliter à la main-d'œuvre 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 main-d'œuvre 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.

La troisième condition qu'il importe de reconnaître, c'est qu'entre des régions inégalement développées il n'est pas vrai qu'une mise en communication subite permette d'elle-même aux moins favorisées de rattraper leur retard. C'est seulement si elles sont dotées, par une politique délibérée, de l'infrastructure nécessaire à leur développement, qu'elles bénéficieront à plein des différences de coût de main-d'œuvre, ou d'une plus grande productivité des investissements. De là l'importance des actions de développement régional et de création d'emploi sur place, qui seules éviteront d'accroître cumulativement l'écart entre les niveaux de production et entre les niveaux de vie des différentes régions.

La coordination des politiques économiques, la réalisation des investissements de base dans les régions sous-développées, la résorption du chômage de masse assureront les conditions d'une libre circulation qui ne touchera pas seulement les produits et les services, mais s'appliquera progressivement aux facteurs de production eux-mêmes: les capitaux et les hommes.

Ainsi l'espoir doit être rendu à une main-d'œuvre inemployée qui, au lieu d'une charge pour certains pays, se transforme en une ressource pour l'Europe.

La création de ressources nouvelles, l'utilisation de ressources inemployées, la mise en commun des facteurs de production sont finalement la contribution essentielle qu'un marché commun doit apporter au relèvement du niveau de vie.

Il importe ici de rappeler que certains plans de développement régionaux sont en cours et que d'autres pourraient être entrepris dans l'avenir.

Le problème de la coordination entre le développement de ces plans régionaux et celui, progressif, du marché commun devra être réglé afin que les différents efforts ne se contrarient pas et qu'au contraire les plans régionaux puissent se développer favorablement dans un cadre de coopération et d'unité économiques européennes. Des propositions à ce sujet pourraient être présentées par les États intéressés et par la Commission européenne.

III

A – Des transformations aussi fondamentales ne peuvent s'accomplir sans longs délais. Dans des limites raisonnables, une année de plus ou de moins ne constitue pas une différence essentielle. Le marché commun aura d'autant plus de chances d'être fermement établi que les délais prévus pour sa réalisation auront permis une convergence progressive dans les politiques monétaires et dans les politiques sociales.

Sans doute, les pays auxquels leur situation économique d'ensemble permet d'avancer plus rapidement dans l'élimination des restrictions devraient contribuer par cette action à l'instauration du marché commun. En revanche, il peut être nécessaire d'admettre passagèrement l'application de clauses de sauvegarde pour faire face à des difficultés temporaires. Mais les délais et les dérogations doivent avoir un terme car les ajustements qui seront nécessaires dans la politique des États et dans la gestion des entreprises s'opéreront d'autant mieux que la certitude sera acquise qu'il n'y a ni arrêt en chemin, ni retour en arrière.

La pleine réalisation du marché commun n'est donc possible qu'à l'issue d'une période de transition, articulée elle-même en étapes successives.

Cette notion concilie trois exigences. D'une part, il doit être bien reconnu qu'une étape ne constitue pas un tout par elle-même; elle est une fraction définie sur un parcours qui doit être accompli jusqu'au bout.

Mais par ailleurs, elle possède une unité interne et comporte un ensemble d'actions qui doivent être engagées concurremment, parce qu'elles se complètent et se facilitent l'une l'autre.

Enfin, même si le but final et les principes généraux peuvent être fermement établis, il est nécessaire de pouvoir, en cours de route, tenir compte de l'expérience acquise ou des changements imprévus.

Les progrès à accomplir, les actions à mener à bien doivent être fixés dans leurs détails pour une première étape. Par la suite, il n'est pas possible qu'à chaque étape tout soit remis en question et par conséquent que de nouvelles ratifications parlementaires aient à être recherchées. Aussi, doit-on admettre que les règles et les procédures prévues pour la première étape continuent de s'appliquer, à moins que dans les formes établies par le traité lui-même d'autres solutions y soient substituées.

Il est proposé de parvenir à la réalisation complète du marché commun en trois étapes de quatre ans chacune, suivies éventuellement, et en cas de nécessité reconnue, d'une période complémentaire qui atteindrait au maximum trois ans.

Le terme extrême doit en tout cas être le même pour l'ensemble des réalisations qu'exige le marché commun, c'est-à-dire aussi bien pour la suppression des droits de douane et des contingents que pour l'établissement d'un tarif extérieur unique, pour la suppression des réglementations séparées des marchés que pour la création, le cas échéant, d'une réglementation ou d'une organisation commune, sur la libération des mouvements des capitaux aussi bien que pour la libre circulation des travailleurs, pour l'expiration des dérogations temporaires aussi bien que pour l'adoption de législations fiscales ou sociales communes dans les cas explicitement prévus. La fixation de ce terme n'implique pas pour autant qu'on s'interdise par avance et par principe de proposer le maintien ou l'introduction de certaines dérogations temporaires, même au-delà de la période de transition, si elles apparaissent, malgré les efforts communs, indispensables pour éviter de laisser développer dans les économies des États membres des troubles fondamentaux et persistants. Ces dérogations interviendraient dans des limites à convenir et requerraient l'accord des institutions communes. Par ailleurs, il va de soi que des procédures d'adaptation seront établies, pour apporter dans l'application du traité, sur l'initiative d'États membres ou d'institutions communes, les aménagements dont les circonstances feraient apparaître la nécessité.

B – La certitude du but final, conciliée avec la souplesse nécessaire dans les moyens de l'atteindre, rejoint les règles internationales qui gouvernent la formation d'un marché commun. Les six pays qui s'y préparent ont souscrit des engagements dans certaines institutions internationales, en particulier l'Organisation européenne de coopération économique et l'Organisation internationale du Commerce, qui repose sur l'Accord général concernant le commerce et les tarifs (GATT).

Dans l'OECE, la libération des échanges qui, en principe, doit bénéficier à tous les pays membres, peut cependant être accélérée par une suppression plus large ou plus générale des contingents entre pays liés par un régime douanier particulier. Quant à l'Organisation internationale du Commerce, une simple réduction des droits de douane entre les pays européens constituerait, au regard de l'Accord qui la régit, l'établissement d'une préférence qui devrait être autorisée par une majorité d'États difficile à réunir; au contraire, l'article XXIV de cet Accord donne une dérogation de droit à l'application de la clause de la nation la plus favorisée pour les pays qui entendent se rassembler dans une zone de libre échange ou dans une union douanière.

Les deux systèmes comportent la suppression des droits de douane entre les pays qui en sont membres, mais le premier admet l'existence de tarifs différents et, par conséquent, des négociations tarifaires séparées dans les relations avec les pays tiers; l'union douanière, au contraire, repose sur l'établissement d'un tarif commun.

Entre pays ayant des frontières communes tels que ceux du continent européen, l'établissement d'une simple zone de libre échange se heurterait à des difficultés pratiques presque insurmontables. A la faveur des différences de tarifs, c'est à travers le territoire d'autres États membres que chaque pays risquerait de recevoir ses importations en provenance de pays tiers. La libre circulation devrait donc être limitée aux produits originaires des États membres, mais cette limitation même exigerait le maintien de tous les contrôles aux frontières intérieures du marché commun.

L'autre objection est d'ordre économique. En permettant des politiques commerciales et des niveaux de droits différents vis-à-vis des pays tiers, la formule de la zone de libre échange autorise le maintien d'autres taux de change que ceux qui se lieraient à une attitude commune envers les pays tiers. Elle affecte donc les conditions d'équilibre et la nature des échanges dans le marché commun lui-même; elle fait obstacle à l'établissement des conditions qui assureront finalement la stabilité et la prospérité de ce marché intérieur.

C'est donc sous la forme d'une union douanière qu'il est proposé de réaliser le marché commun. A ce titre, le GATT exige que trois conditions soient satisfaites.

La première est que la suppression des barrières douanières intéresse la plus grande partie du commerce entre les États qui formeront cette union. Il est proposé que le marché commun s'étende à l'ensemble des activités économiques.

La deuxième condition est que l'union douanière se forme dans des délais raisonnables. Pour une transformation aussi profonde et aussi générale, personne ne contestera qu'une période de dix ans ou même de quinze ans puisse être considérée comme raisonnable.

La troisième est que l'incidence générale du tarif commun ne soit pas plus élevée que celle des tarifs séparés auxquels il se substitue. Les règles d'établissement de ce tarif extérieur seront telles qu'il satisfasse à cette condition.

De la sorte, le marché commun sera prémuni contre le risque de constituer une zone à protection extérieure élevée, tendant à s'isoler du reste du monde ou à détourner les courants d'échanges. Une protection élevée est exclue a priori. Au surplus, s'il existe entre les pays du continent des raisons économiques et techniques décisives de choisir la formule de l'union douanière, elles n'excluent pas la possibilité d'y superposer une zone de libre échange avec tel autre pays auquel les distances, les frais de transport, de chargement et de déchargement permettraient, sans risque de détournement de trafic, de garder un tarif distinct à l'égard des pays tiers.

Il 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.

Il y aura lieu par ailleurs d'établir de manière précise les relations entre les pays membres du marché commun, et les organisations internationales dont la compétence est plus générale et le nombre de membres plus étendu. Ces deux types d'organisation, loin de s'opposer, se complètent utilement l'un l'autre et le groupe restreint des pays qui établiront entre eux une union douanière s'intégrera aisément, pour les tâches d'intérêt commun, dans les organisations internationales où se développe la coopération entre ensembles indépendants.

IV

A – Même cette revue très générale des conditions d'établissement et de fonctionnement d'un marché commun permet de déterminer la nature des actions nécessaires. Il s'agira essentiellement:

- de veiller au respect des engagements pris par les États;
- de veiller au respect des normes de concurrence par les entreprises;
- de fixer les conditions de maintien ou d'élimination des subventions et autres mécanismes d'effet équivalent;
- de pallier les distorsions et de préparer, dans la mesure nécessaire ou souhaitable, l'harmonisation des législations;
- de gérer les dispositions relatives à la réadaptation et au développement des investissements;
- d'administrer les dérogations et clauses de sauvegarde;
- de promouvoir une politique commune dans les relations avec les pays tiers;
- d'obtenir une convergence des efforts pour le maintien de la stabilité monétaire, d'un haut degré d'emploi et d'un haut niveau d'activité.

On ne pourrait concevoir de faire face à ces tâches en déterminant dans tous les détails les mécanismes et les obligations par le texte même d'un traité. Plus, au contraire, le jeu du marché et le développement des circonstances exigent la souplesse, plus il est nécessaire de s'en remettre à des institutions dont les compétences seront nettement définies et à des procédures dont la diversité réponde à celle des problèmes qui peuvent se présenter. En particulier, on ne saurait régler par avance comment s'accompliront la libération des mouvements de capitaux, la modification des réglementations internes que comporte une intégration progressive du secteur des services, la mise sur pied d'une organisation commune pour certains marchés agricoles. Ces compléments prévus par le traité lui-même devront pouvoir être apportés par le jeu même des institutions qu'il aura créées.

Le premier principe qui en gouvernera l'articulation paraît être celui-ci : en attendant une unité plus étroite des politiques monétaires, budgétaires et sociales, il est nécessaire de distinguer entre les questions de politique économique générale qui demeurent le domaine réservé des gouvernements, et les problèmes qui sont liés au fonctionnement même du marché commun.

Le deuxième principe c'est que, dans l'intérêt des producteurs eux-mêmes et pour leur donner la sécurité nécessaire, on ne peut éviter une procédure directe pour l'application et le contrôle des règles de concurrence; la rapidité nécessaire à l'examen et à la décision est incompatible avec la voie complexe des relations ou des organisations intergouvernementales. Au surplus, on voit mal comment le contrôle de l'exécution des engagements pris par les États ou l'administration des clauses de sauvegarde pourraient être soumis à un vote des gouvernements: l'unanimité permettrait un veto ou des marchandages, la majorité pourrait traduire une coalition d'intérêts plutôt qu'une reconnaissance objective du droit. Pour ces deux raisons la création d'un organe doté d'une autorité propre et d'une responsabilité commune apparaît indispensable.

Le troisième principe c'est que les mesures de politique générale, qui relèvent de la compétence des gouvernements, ont une incidence si décisive sur le fonctionnement du marché qu'un accord doit pouvoir être facilité et une coordination mieux assurée grâce aux propositions que l'institution commune aurait à faire dans ce domaine. Certaines décisions sont même si indispensables pour le fonctionnement et le développement du marché que, sur proposition de cette institution et grâce à la garantie d'objectivité qui en résulte, la règle de l'unanimité des gouvernements peut avoir à être écartée dans des cas limitativement énumérés ou après l'écoulement d'une période déterminée.

Le quatrième principe c'est que des recours juridictionnels et un contrôle parlementaire doivent être nécessairement organisés.

B – De ces principes ressort la nécessité d'établir quatre institutions distinctes.

Un Conseil de Ministres sera l'instrument de la consultation entre les gouvernements en vue de la coordination de leur politique générale, aussi bien entre eux qu'avec la Communauté, et l'instance où seront prises les décisions que les gouvernements doivent arrêter en commun. L'unanimité reste la règle, mais les abstentions n'y font pas obstacle. Dans les cas où la règle de l'unanimité sera écartée, il y aura lieu de prévoir, entre représentants de pays d'importance très inégale, et pour définir une majorité qualifiée, une pondération d'ailleurs très limitée des voix.

Une Commission européenne, dont le président et les membres seraient nommés en commun par les gouvernements, et qui pourrait ainsi agir à la majorité simple, sera chargée d'administrer le traité et de veiller au fonctionnement et au développement du marché commun. Elle aura, suivant le cas, – des pouvoirs de décision – un rôle d'instruction dans les affaires appelées à être soumises à une procédure juridictionnelle – la charge de propositions à soumettre au Conseil – une fonction de gestion pour la réadaptation ou pour l'examen de projets d'investissements, qui feraient appel à un financement commun. Elle consultera les intéressés, notamment dans les comités qu'elle créerait à cet effet.

La Cour, qui sera celle de la CECA, sera chargée de statuer sur les plaintes concernant des violations du traité par les États ou les entreprises et sur les recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne, sans avoir le pouvoir d'y substituer une décision nouvelle.

Pour conserver l'unité de juridiction malgré l'extension des tâches, elle pourra se diviser en chambres spécialisées, avec renvoi possible à la réunion des présidents de Chambre dans les affaires délicates, ou en cas de jurisprudences divergentes; le nombre des juges pourra être

accru à la mesure des besoins; pour certaines affaires, le règlement de procédure de la Cour pourrait prévoir que les chambres auraient une composition mixte, grâce au concours d'assesseurs de compétence économique ou technique.

Le contrôle parlementaire sera assuré par l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, où le nombre de députés pourra être largement accru, cependant que les proportions des différentes délégations nationales seront modifiées pour faire une place relativement moins réduite à celles des trois plus grands pays. C'est devant l'Assemblée, disposant du droit de censure, que serait mise en jeu la responsabilité de la Commission européenne; les budgets des différentes institutions seraient soumis à l'Assemblée pour approbation en bloc ou renvoi aux fins d'établissement d'un nouveau projet, sans préjudice du strict contrôle financier qui aurait à être institué; elle aurait à prendre position, tant sur les décisions d'ordre général de la Commission, que sur les propositions transmises au Conseil en vue de modifier éventuellement les mécanismes d'élimination des barrières aux échanges ou de préparer, conformément au traité, le libre mouvement des capitaux, l'organisation de certains marchés agricoles et l'intégration des services.

Par ailleurs, un fonds d'investissement destiné à faciliter la réalisation des projets d'intérêt européen, les opérations de développement régional et la reconversion des entreprises, constituera un établissement autonome dont la direction générale aura un caractère essentiellement financier, cependant qu'elle recevra ses directives, sur l'orientation d'ensemble de ses activités, d'un Conseil de gouverneurs, réunissant les représentants des États membres actionnaires et de la Commission européenne elle-même.

TITRE I LA FUSION DES MARCHÉS

Chapitre 1 L'UNION DOUANIÈRE

Section 1 – La suppression des droits de douane à l'intérieur du marché commun

L'élimination progressive des droits de douane entre les pays membres réglera le rythme de l'ensemble des mesures qui doivent aboutir à la réalisation finale du marché commun.

De même que le marché commun doit affecter l'ensemble des activités, l'élimination des droits de douane doit progresser simultanément sur toute la gamme des productions.

La solution la plus simple aurait été de prévoir à intervalles réguliers une baisse d'un pourcentage égal de chacun des droits existant dans chaque pays. Dans la rigueur de son automatisme, cette formule ne tiendrait pas compte du cas de certaines productions particulièrement sensibles, et risquerait de provoquer un appel d'autant plus fréquent à des clauses de sauvegarde. L'application en sera donc limitée à la première baisse, cependant qu'une souplesse plus grande devra être introduite par la suite.

Cette souplesse peut être obtenue en faisant porter le taux de réduction prévu, non sur chaque produit en particulier, mais en moyenne sur des groupes de produits. Le problème qui se pose alors est de savoir comment constituer ces groupes.

S'il existait une classification internationale parfaitement au point et des statistiques établies dans le cadre uniforme d'une même nomenclature, c'est dans ce cadre que le groupement aurait pu s'opérer. Les essais de nomenclature internationale n'en sont encore qu'à leur début, et les statistiques suivent des nomenclatures distinctes. Dans ces conditions on risquerait de perdre du temps en efforts de classification, en discussions sur les cas limites, en ventilations statistiques sur des bases entièrement nouvelles. Le principe proposé est tout autre: c'est de classer les produits dans chaque pays en fonction des taux de droit qu'ils supportent.

En application de ce principe on constituerait des tranches de 5 points jusqu'à 10 %, et au-delà de 50 %; des tranches de 2 points et demi entre ces deux limites, où se situe la grande masse des droits existants.

Si toutefois les réductions devaient porter en moyenne sur chaque tranche ainsi constituée, le système se heurterait à deux objections: d'une part, les taux même les plus bas devraient être réduits, cependant que les concurrents des industries en cause conserveraient provisoirement une protection; par ailleurs l'incitation serait perdue à baisser plus fortement les droits situés dans les tranches élevées, pour ralentir, en compensation, l'abaissement de droits moins élevés mais affectant des produits sensibles. Aussi est-il proposé de permettre à chaque gouvernement pour calculer le taux de réduction moyen d'associer deux par deux, comme il l'entend, les tranches définies plus haut.

Cette réduction moyenne elle-même s'établit en pondérant le pourcentage de baisse des droits sur chaque produit par la valeur des importations de ce produit en provenance d'autres pays membres du marché commun. Une référence prise sur une année risque d'avoir un caractère accidentel. Une référence fixe risque de perdre sa signification au bout des douze ou quinze années prévues pour l'établissement du marché, et ne permettrait pas de moduler l'action en fonction de l'expérience. Aussi est-il proposé de retenir pour le calcul à chaque palier de réduction les importations des trois dernières années pour lesquelles les statistiques sont disponibles.

Dans le calcul de la moyenne les droits à caractère prohibitif n'ont qu'une pondération nulle ou très faible. Il faut donc trouver le moyen de les entraîner eux-mêmes dans la baisse. Aussi est-il proposé que les droits supérieurs à 30 % subissent à chaque palier une baisse au moins égale à la moitié du taux de réduction qui doit être appliqué en moyenne dans chaque groupe.

La base de départ ne peut être le droit inscrit, s'il n'est pas effectivement appliqué: ce serait faire d'abord tourner à vide le mécanisme qui doit aboutir à l'élimination totale des droits. Cette base ne peut être non plus le droit appliqué au moment de la première réduction, sous peine d'inciter les gouvernements à remonter les droits effectifs. Il est donc proposé de prendre pour base la moyenne des droits perçus au cours des années 1953, 1954 et 1955, sauf à exclure du calcul les réductions de circonstance opérées pendant une période étroitement limitée; on prendrait au contraire le droit inscrit le plus récent si, par suite de négociations internationales, il est plus bas que ce niveau moyen.

Sur certains produits les droits de douane constituent moins une protection qu'un impôt de consommation; c'est le cas des droits dits fiscaux. Ces droits doivent entrer dans le système général d'abaissement et d'élimination. Il est loisible aux gouvernements d'établir ou de relever en compensation des droits de consommation spécifiques ou accises, qui seront soumis dans les échanges internationaux aux règles d'exonération à la sortie et de

compensation à l'entrée, dans la mesure où l'application n'en aura pas été rendue inutile par l'harmonisation progressive des législations fiscales.

Pour la première étape de 4 ans après l'entrée en vigueur du traité, le taux et le rythme des réductions seraient déterminés comme suit: 10 % au bout d'un an, puis de nouveau 10 %, chaque fois à 18 mois d'intervalle, réalisant ainsi une première étape de 30 % en 4 ans.

Au cours de la deuxième étape, les deux premières baisses de 10 % interviendraient chacune encore après 18 mois, la troisième à la fin de la huitième année. Au cours de la troisième étape, il resterait à éliminer les 40 % restants.

Pour la deuxième et la troisième étapes, les mécanismes prévus pourraient toutefois être modifiés, sur proposition de la Commission européenne, soumise au vote de l'Assemblée et adoptée par décision du Conseil à la majorité qualifiée. Cette même procédure permettrait une prolongation éventuelle des délais d'élimination complète des droits de douane, dans la limite d'un maximum de 15 ans. La règle de l'unanimité doit en effet être écartée, sous peine de permettre à un Etat de faire obstacle par son seul veto à des formules de souplesse prévues par le traité lui-même.

En revanche, tout abrègement des délais en deçà des trois étapes de quatre ans ou toute modification des mécanismes prévus qui aurait en pratique le même effet, ne doit intervenir qu'à l'unanimité, aucun Etat ne pouvant, contre sa volonté, être obligé d'aller au-delà des engagements qu'il a formellement souscrits.

Section 2 – Établissement d'un tarif extérieur commun

L'option en faveur d'une union douanière comporte l'établissement d'un tarif commun à l'égard des pays tiers. Trois questions sont ainsi posées:

- celle du niveau de ce tarif;
- celle du mécanisme par lequel, à partir des tarifs différents des pays membres, il est progressivement établi;
- celle de la conduite des négociations par lesquelles le tarif peut être modifié avant même d'être finalement réalisé, ou évoluer après la fin de la période de transition.

Tout conflit doctrinal sur le niveau souhaitable des droits devrait pouvoir être écarté si chacun se place dans les conditions nouvelles qu'ouvrent les perspectives d'un marché commun.

Il serait contradictoire d'établir ce marché commun au nom de la productivité plus grande qu'il donnera à nos économies et de vouloir, en même temps, maintenir les protections anciennes. Un droit élevé est d'ailleurs de toute manière exclu par les règles mêmes du GATT concernant la formation d'une union douanière.

Mais par ailleurs la crainte d'un relèvement du coût de la vie dans les pays où le tarif se trouvera relevé, négligerait la compensation qu'apporte la suppression totale des droits de douane à l'égard de producteurs importants sur le marché commun.

Or, on ne peut sous-estimer la force de négociation dont bénéficiera ce puissant ensemble pour obtenir des contreparties à l'abaissement des protections au-dessous du niveau du tarif commun que le GATT lui donne le droit d'établir et pour contribuer ainsi à un abaissement des barrières douanières dans tout le commerce international.

Le GATT prévoit que le tarif commun ne saurait dans une union douanière avoir une incidence générale plus élevée que celle des tarifs auxquels il se substitue. Cette formule n'impose pas une méthode particulière de calcul. Elle exige seulement qu'une fois le tarif commun établi, la masse des droits exigibles ne représente pas un pourcentage plus élevé de la valeur des importations de l'union que la somme des droits établis auparavant par les États, rapportée à la somme de leurs importations. Elle n'oblige pas à calculer le nouveau tarif par une pondération tirée des importations du passé. Il n'y a pas en effet de raison pour que les importations qui s'effectueront dans les territoires des différents États membres, une fois le tarif commun établi et les accords commerciaux conclus sur une base commune, se modèlent sur celles qui résultaient de politiques commerciales divergentes et de tarifs douaniers distincts. Une comparaison des consommations globales traduirait peut-être mieux le potentiel d'importation que représente chaque pays.

Veut-on cependant rechercher la pondération dans les importations elles-mêmes? Encore faut-il se décider si l'on veut appliquer à tous les droits une pondération uniforme tirée des importations globales en provenance des pays tiers, ou pondérer les droits sur chaque produit par les importations de ce produit.

Dans le premier cas, on se heurterait au paradoxe de faire jouer un rôle essentiel, pour la détermination des tarifs douaniers, aux importations de matières premières qui sont généralement exemptes de droits. Recherche-t-on une pondération produit par produit? A défaut de nomenclature commune et de statistiques établies dans ce cadre, les ventilations nécessaires exigeraient des années, cependant que le tarif calculé avec tant de peine risque d'être entièrement distordu. En effet, même si chaque tarif possède une harmonie interne, le droit pondéré risque, sur chaque poste, d'être tiré vers le bas ou vers le haut suivant le poids relatif des importations du produit en cause dans les pays à tarif bas et dans les pays à tarif élevé.

Il faut donc revenir à une méthode simple, qui évite d'inutiles exercices statistiques tout en assurant l'harmonie interne du tarif commun et sa conformité aux règles du GATT.

On recherchera la solution dans la voie de la moyenne arithmétique entre les droits existants. Toutefois, un tarif résultant d'une simple moyenne arithmétique serait plus élevé que le niveau compatible avec les règles du GATT, et son harmonie interne, en particulier dans la relation entre les matières premières, les demi-produits et les produits finis, ne serait pas assurée.

On répondra à ce double problème en fixant des taux maxima à des niveaux différents pour les matières premières, les demi-produits et les produits finis, et en substituant, dans le calcul de la moyenne arithmétique, ces chiffres maxima aux droits qui les dépasseraient.

Dans les cas où les mécanismes proposés ne dégagent pas une formule satisfaisante, une solution devra être recherchée par voie de négociations entre les États membres et facilitée par des propositions de la Commission européenne.

Les droits existants se définissent pour le calcul du tarif extérieur comme pour leur réduction et leur élimination à l'intérieur du marché commun: c'est-à-dire, en écartant les baisses purement temporaires, la moyenne des taux effectivement appliqués au cours des années 1953, 1954, 1955, ou le tarif inscrit, s'il est plus bas.

Pour permettre un ajustement progressif des économies des États membres à la modification de leurs tarifs à l'égard de pays tiers, pour préparer les bases des négociations avec ces pays tiers, et pour réaliser un parallélisme dans l'établissement du tarif commun et dans l'élimination des douanes intérieures, ce tarif devra entrer progressivement en vigueur au cours de la période de transition.

a) – Sur les postes où les droits existants non corrigés ne s'écartent pas de plus de 15 % en plus ou en moins ou de plus de trois points de leur moyenne arithmétique, cette moyenne est appliquée dès le moment où se réalise la première baisse de 10 % sur les droits de douane à l'intérieur du marché commun.

b) – Sur les autres postes, c'est à la fin de la première étape de 4 ans que, dans ses relations avec l'extérieur, chaque pays réduira de 30 % l'écart entre ses droits propres et le tarif commun, puis de nouveau de 30 % à la fin de la deuxième étape, pour adopter finalement le tarif commun au moment où les droits de douane seront complètement éliminés à l'intérieur du marché commun. Le délai ainsi prévu permet de mettre en vigueur à temps la nomenclature commune qui est indispensable pour l'établissement d'un tarif commun; les travaux très largement avancés devront être achevés dans le plus bref délai.

c) – Le rapprochement des tarifs doit toutefois être opéré par anticipation dans les cas où la réduction des droits intérieurs risque, du fait de l'écart entre les droits extérieurs, de provoquer des détournements de trafic. A cet effet, au moment où le droit intérieur du pays A, par suite des réductions qu'il subit, cesse de combler l'écart entre son droit extérieur et le droit extérieur du pays B, la différence restante devra être partagée entre les deux pays; A baissera ses tarifs extérieurs et B relèvera les siens, chacun proportionnellement à l'écart entre ses tarifs initiaux et le tarif commun final (1).

d) – Une clause de sauvegarde doit être prévue pour permettre à certains pays, dans des cas particulièrement délicats, de différer soit l'abaissement soit le relèvement de leurs tarifs. Son application requerra l'accord de la Commission européenne, qui ne pourra être donné que pour une durée limitée et pour des postes qui ne représenteront pas pour le pays en cause plus de 5 % de la valeur de ses importations en provenance des pays tiers. Dans ces cas, et dans la mesure nécessaire pour éviter les détournements de trafic, on devra faire application soit de certificats d'origine, soit de contingents tarifaires, soit d'engagements de non-réexportation.

Si la Commission refusait son accord, l'État intéressé pourrait prendre recours soit devant le Conseil de ministres, soit devant la Cour.

Les mécanismes décrits définissent le niveau du tarif commun qui s'appliquerait à défaut de concessions obtenues des pays tiers. C'est dans la perspective du tarif ainsi défini que des négociations avec ces pays pourront être engagées. Il convient d'ailleurs de noter que, dans la mesure où les règles convenues entre eux par les États membres aboutiront à un tarif plus bas que les limites permises par le GATT, les droits ainsi établis ne sauraient être considérés comme consolidés. Il est indispensable que les négociations soient menées en commun: la Commission européenne en aura la charge, sur mandat reçu du Conseil. A mesure

qu'approchera l'application effective et totale du tarif résultant des règles décrites, il pourra devenir nécessaire de surmonter la difficulté que comporterait, pour l'établissement de ces instructions, la règle de l'unanimité.

Pour statuer sur des propositions de la Commission européenne, une majorité qualifiée sera considérée comme suffisante après la fin de la deuxième étape, et pour des modifications de droits qui ne s'écartent pas de plus de 30 % ou de cinq points du tarif commun de base.

Ces négociations tarifaires détaillées se distinguent de la négociation d'ensemble par laquelle sera recherchée l'entrée de certains pays européens dans le marché commun ou une forme d'association particulièrement étroite avec la Communauté: ces négociations, dont les répercussions éventuelles seront telles que l'unanimité des gouvernements demeure requise, devront être engagées le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du traité.

Chapitre 2

LES CONTINGEMENTS

Section 1 – Les contrôles à l'importation

La suppression des contingents est un élément fondamental de la création du marché commun. Il convient de rendre hommage à l'œuvre accomplie par l'OECE dans ce domaine. On sait que l'élimination des contingents s'effectue produit par produit et s'étend progressivement à un pourcentage, calculé sur l'année de référence 1948, des importations en provenance des autres pays membres de l'OECE. La norme actuellement convenue est de 90 %, calculée sur cette base. Elle est dépassée par certains des six pays, cependant qu'un autre ne l'a pas encore atteinte. Elle peut être remise en question au 1er octobre 1956.

Déjà dans le cadre de l'OECE cette procédure se heurte à certaines limites. Aucun engagement ferme n'est pris sur le délai limite pour une libération de 100 %. La libération des produits les plus sensibles est constamment repoussée et risque de constituer un résidu quasi inéliminable. Les achats centralisés connus sous la rubrique générale de commerce d'État échappent entièrement à la libéralisation. L'ancienneté de la référence laisse en dehors du jeu toutes les fabrications nouvelles.

Surtout la suppression des contingents produit par produit, qui, dans le cadre de l'OECE, peut s'accompagner du maintien ou du rétablissement des droits de douane, n'est plus la méthode appropriée quand simultanément les droits de douane doivent être progressivement abaissés et finalement éliminés. En effet, les deux processus risquent de s'entraver l'un l'autre.

Le maintien des contingents sur certains produits importants permet, en supprimant les droits de douane sur ces produits, de retarder, grâce au jeu de la moyenne, l'abaissement des droits de douane sur d'autres.

Par ailleurs, l'élimination progressive des contingents secteur par secteur induit à retarder le plus possible la libération des produits les plus sensibles. Elle risque de n'être finalement décidée qu'au moment où les droits de douane eux-mêmes ont pratiquement disparu et de se heurter de ce fait aux plus grandes difficultés.

On fera confiance à la méthode de libération des échanges de l'OECE jusqu'à la première baisse des droits de douane réalisée au titre du traité. Par ailleurs, il devra être convenu que les

libérations déjà accomplies par application des normes de l'OECE ne pourront être remises en cause entre les six pays, exception étant faite des cas où le traité lui-même autoriserait le jeu d'une clause de sauvegarde après libération; on s'efforcera en outre de maintenir les libérations consenties au-delà de ces normes.

Après la première baisse des droits de douane, il est nécessaire de mettre en œuvre, entre les Six, un principe tout différent, dont l'application dans le cadre de l'OECE pourra d'ailleurs être proposée aux autres pays membres.

Au lieu de supprimer le contingentement d'un seul coup mais produit par produit, on conviendrait d'un élargissement annuel des contingents sur l'ensemble des produits. En effet, à force d'être progressivement élargis, ils deviendraient ineffectifs et pourraient être supprimés sans difficultés.

Des délais limites sont nécessaires. Il serait de l'avantage des producteurs que ces délais expirent avant la fin de la période de transition, de sorte que les produits sensibles puissent bénéficier, par exemple pendant un an encore, du relais d'une protection douanière. Pour le surplus, et à l'intérieur de cette limite, la méthode proposée assure en fait une transition d'autant plus longue que la protection existante était plus rigide, et par suite le problème à résoudre plus difficile.

Si la base de départ est raisonnable et si le processus commence assez tôt, un élargissement de l'ordre de 20 % de plus chaque année que l'année précédente suffirait à atteindre le but recherché.

Il n'y a de difficulté que si les contingents existants sont nuls ou trop faibles, de telle sorte qu'un élargissement en pourcentage, ou n'est pas possible, ou serait trop lent; d'où la nécessité d'établir une base de départ minimum qui pourrait être, suivant les données disponibles et au choix de l'État intéressé:

- soit un pourcentage (par exemple 1 %) de la production nationale en cause,
- soit une importation correspondant à la moyenne de la Communauté. Cette référence serait obtenue en calculant la moyenne par habitant des importations réciproques dans les six pays de la Communauté, et en multipliant ce chiffre par le nombre des habitants de cet État.

Il est immédiatement évident que cet élargissement automatique des contingents enlève tout sens à la négociation de contingents bilatéraux entre les pays de la Communauté, et que les contingents qui demeurent prennent la forme de contingents globaux ouverts également à tous les producteurs de la Communauté. Il appartient aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour écarter toute discrimination dans la répartition des contingents, sans exclure même le recours à l'adjudication des licences.

Un problème particulier se pose quand le réglage direct des importations s'opère, non par des contingents, mais par l'institution d'un monopole d'achat, qu'il soit celui d'un office public ou d'un groupement privé auquel l'État donne délégation. Dans ce cas, l'autorité qui détermine la limite des importations se confond avec l'acheteur lui-même. On ne peut donc appliquer une formule automatique d'élargissement, car il n'est pas concevable de rendre obligatoires des achats qui ne seraient pas nécessaires. Un élément important de la solution,

c'est qu'à la fin de la période de transition les organisations nationales d'achat ou d'importation devront, soit avoir disparu, soit s'être adaptées au marché commun, soit, en cas de nécessité, avoir été remplacées par une organisation commune. Dans l'intervalle, c'est sur base d'accords librement négociés, et dans la perspective d'une adaptation progressive à ce régime final, que les échanges dans les secteurs soumis au monopole d'achat pourront être développés. Il appartiendra à la Commission européenne de faire des propositions sur le développement de ces échanges et sur l'adaptation des organisations existantes en vue d'éliminer progressivement les discriminations entre les différents fournisseurs du marché commun. Les mêmes règles devront s'appliquer aux monopoles fiscaux.

Section 2 – Les contrôles à l'exportation

A l'époque actuelle, et au rebours de la situation qui s'est présentée après la guerre, les restrictions d'exportation sont rares. Elles peuvent répondre à la crainte d'une pénurie: le principal article affecté est actuellement la ferraille, qui relève de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Elles peuvent, par ailleurs, servir à réserver un approvisionnement qui joue un rôle dans les échanges bilatéraux avec un pays déterminé.

Sur le principe, il ne peut y avoir de doute: la suppression des restrictions à l'exportation vis-à-vis des autres pays de la Communauté est un corollaire inévitable de celle des restrictions d'importation ou des droits de douane. Une conséquence de cette abolition peut être, en effet, d'accroître la dépendance d'un pays de la production d'autres pays: il n'est pas possible de s'y engager sans l'assurance d'un approvisionnement régulier et sans discrimination, qui serait mis en danger par la possibilité de réintroduire des restrictions quantitatives à la sortie des produits.

Le cas échéant, des taxes provisoires de sortie sont imposées, qui ont un effet équivalent à des restrictions quantitatives. Leur maintien ou leur rétablissement ne sont pas moins incompatibles avec le fonctionnement du marché commun.

Les droits de douane n'étant supprimés que de manière progressive, de même que les contingents d'importation, on peut admettre une période transitoire pendant laquelle l'interdiction des restrictions ou taxes de sortie ne serait pas absolue. Il est proposé de limiter ce régime provisoire à la première étape de 4 ans, en l'assortissant de la condition d'une consultation de l'État intéressé avec la Commission européenne.

Les restrictions d'exportation ou taxes de sortie dans les relations avec les pays tiers sont soumises aux dispositions des accords internationaux en vigueur, en particulier le GATT; elles ne sont pas en principe interdites par les règles du marché commun.

Toutefois, elles ne peuvent demeurer unilatérales qu'aussi longtemps que le maintien de certaines barrières à l'intérieur même du marché commun laisse subsister la possibilité d'une certaine autonomie de fait des politiques commerciales des États membres. Pour qu'elles ne soient pas tournées à travers le territoire d'autres États membres, il conviendrait donc de recourir à une procédure de concours mutuel analogue à celle de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, dont le jeu sera toutefois limité à la durée de la période de transition, jusqu'à l'abolition complète des droits de douane. Au delà, les restrictions de sortie compatibles avec les accords internationaux ne peuvent plus avoir d'application que pour l'ensemble de la Communauté dans ses relations avec les pays tiers.

Chapitre 3 LES SERVICES

Les prestations économiques ne portent pas seulement sur des marchandises, mais sur des services dont l'importance va croissante dans l'ensemble des activités et de la demande. Ces services couvrent des domaines extrêmement différents; en particulier les transports, les assurances, les activités bancaires et financières, la distribution, l'hôtellerie, les soins personnels, les professions libérales, les administrations publiques.

Un effort considérable pour la libération des transactions relatives aux services s'est trouvé impliqué dans l'œuvre de l'OECE pour la libéralisation des transactions dites invisibles. Au code de la libération est annexée une liste de ces transactions pour lesquelles les États s'engagent à abolir toutes prohibitions et à autoriser la conclusion de la transaction et les transferts monétaires nécessaires sous réserve, dans des cas particuliers, de limitations bien précisées. Plusieurs observations s'imposent à ce sujet.

Même pour les services relevant des transactions invisibles, le code de libération de l'OECE comporte dans certains cas des réserves nationales et, par ailleurs, il n'a pu aller jusqu'au bout en ce qui concerne des secteurs aussi importants que les transports ou les assurances. S'il faut reconnaître que les transports posent un problème à part, en revanche, il paraît que l'intention de créer un marché commun devrait conduire les pays membres de cette Communauté à rendre une liberté totale aux transferts de devises nécessaires aux déplacements personnels dans les pays participants.

Les transactions invisibles visées par le code de libération et les services au sens économique du terme ne se recouvrent pas entièrement. Ils coïncident en ce qui concerne par exemple les transports, les assurances, les services annexes à la conclusion d'une transaction, la publicité, etc. Mais la notion des «invisibles» déborde de ce cadre en comprenant aussi le transfert des revenus du travail ou du capital, ou les participations réciproques aux frais généraux entre entreprises et filiales situées dans des pays différents : les invisibles s'étendent, dans ce sens, à des transactions financières courantes. En revanche, une partie assez importante des services ne peut jamais être couverte par libération des transactions invisibles: il s'agit de ceux qui ne peuvent être rendus que par des personnes ou des entreprises ayant une installation sur les lieux mêmes. C'est le cas, extrêmement important, du commerce de détail. C'est aussi le cas des soins personnels. C'est, enfin, pour la pratique régulière, celui des professions libérales. Ces activités, par leur nature même, ne peuvent donner lieu à des transactions internationales et la libération dans ce domaine pose la question de savoir à quelles conditions l'exercice de ces activités est soumis.

Sans doute peut-on imaginer des cas où l'obstacle à l'échange de services soit constitué par des droits de douane, par exemple sur des réparations effectuées à l'étranger. Mais, dans la généralité des cas, les obstacles sont d'un tout autre ordre et tiennent aux réglementations qui affectent les différents secteurs de services. Il n'est donc pas possible de définir à l'avance une formule unique ni un terme unique applicable au marché commun des services. Ce devra être la tâche de la Commission européenne de mener les études prolongées et spécialisées par secteur qui seront nécessaires, et de préparer les mesures appropriées. Dès le début un Standstill serait appliqué consolidant les règles de liberté adoptées par les pays membres en la matière dans le cadre de l'OECE et du GATT. Dans l'avenir, la solution devra s'inspirer des principes suivants:

1. une priorité devra être donnée aux services qui interviennent d'une façon directe et importante dans les coûts de production et dont la libération constituerait une contribution au fonctionnement du marché commun des marchandises;
2. il conviendra de veiller à ce que les conditions prévues par les réglementations nationales, aussi longtemps qu'elles demeureront, s'appliquent sans discrimination de résidence et de nationalité, exception étant faite de l'accès aux fonctions publiques;
3. pour les professions libérales pour l'exercice desquelles sont requis des titres universitaires, il y aura lieu de développer des équivalences aussi larges que possible;
4. les réglementations existantes devront être soumises à un examen pour déterminer dans quelle mesure, ou moyennant quelles modifications elles répondent à des nécessités d'ordre public, ou au contraire constituent un système de protection ou de maintien des situations acquises.

A la fin de la période de transition, les réglementations dans le secteur des services devront être communes, sauf accord du Conseil à la majorité qualifiée et sur proposition de la Commission européenne pour le maintien de certaines réglementations nationales séparées.

Pour la modification des réglementations existantes ou l'élaboration d'une réglementation commune, les propositions de la Commission devront se conformer à l'ordre de priorité fixé ci-dessus et être présentées au cours des deux premières étapes. Elles seront soumises au vote de l'Assemblée. Leur mise en œuvre requerra l'unanimité du Conseil, jusqu'à l'expiration de la deuxième étape de quatre ans. Par la suite, les propositions initiales ou modifiées ne requerront plus que la majorité qualifiée.

Un problème particulier se pose en ce qui concerne le service des transports où la libération touchera, sous des formes différentes, les transports routiers, la navigation et les transports aériens. Le marché commun pleinement réalisé implique le droit pour tous les ressortissants des États membres de fournir et d'accepter librement des services de transport sur l'ensemble du territoire des États membres. Ce principe doit être pleinement réalisé au plus tard à la fin de la période de transition. Au cours de cette période, les discriminations de nationalité devront être éliminées s'il en subsiste. Des solutions progressives auront à être trouvées qui ouvrent aux différents transporteurs, indépendamment de leur siège d'exploitation, l'accès aux transports à effectuer dans chaque pays, sous réserve de satisfaire aux conditions et charges prévues par la réglementation en vigueur dans le pays en cause.

On doit en outre noter que dans le domaine des transports, plus peut-être que dans tout autre, une période de transition est inévitable. En effet alors qu'un marché commun des marchandises comporte entre les pays une protection géographique et des possibilités de spécialisation, où les avantages et les désavantages s'équilibrent, ce qui caractérise le transport c'est qu'il amène jusque sur le territoire d'un autre pays les conditions de salaires, de coûts, de taxation, qui prévalent dans un autre.

On est donc amené à la conclusion que c'est l'établissement et le développement du marché commun pour les produits et l'harmonisation qu'il entraînera progressivement, tant dans les niveaux de salaires ou de prestations sociales que dans les systèmes fiscaux et le coût des équipements, qui rendront possible, à terme, la libre circulation des services de transport eux-mêmes.

Chapitre 4 L'AGRICULTURE

Section 1 – Les données générales du problème

On ne peut concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse. C'est l'un des secteurs où les progrès de productivité qui résulteront du marché commun, c'est-à-dire de la spécialisation progressive des productions et de l'élargissement des débouchés, peuvent avoir les effets les plus importants sur le niveau de vie des producteurs aussi bien que des consommateurs. En outre, cette inclusion de l'agriculture dans le marché commun est une condition de l'équilibre des échanges entre les différentes économies des États membres.

Sans doute, doit-on reconnaître les problèmes spéciaux qui résultent de la structure sociale de l'agriculture à exploitation essentiellement familiale, de la nécessité primordiale d'une stabilité dans les approvisionnements, de l'instabilité du marché qui se lie à l'influence des conditions atmosphériques et à l'inélasticité de la demande pour certains produits. C'est cette nature particulière de l'agriculture qui explique l'existence dans beaucoup de pays d'une intervention étendue dans ce domaine. L'aide des États s'est développée non seulement pour accorder des garanties d'écoulement ou des prix, mais pour assurer une organisation des marchés, développer la recherche et la vulgarisation, faciliter les investissements.

En outre, on doit constater les très grandes différences de rendement, de prix de revient et de prix de vente qui séparent les différentes fractions de l'agriculture européenne, encore qu'il s'en constate parfois d'aussi grandes à l'intérieur d'un même pays.

De cette situation de fait résultent trois importantes conséquences:

a) – D'une part, il va de soi qu'il faut éliminer les obstacles aux échanges dans le domaine agricole comme dans les autres secteurs du marché commun. Toutefois, la suppression des contingents et des droits de douane ne suffit pas à assurer la libre circulation des produits. Même dans le domaine des réglementations extérieures, la protection agricole prend d'autres formes, en particulier, le monopole d'achat par des organismes publics, semi-publics, ou par des organismes professionnels, les prohibitions temporaires en fonction du calendrier, les régimes d'autorisations spéciales.

En outre, on doit constater que, pour une série de produits, le marché est soumis, dans chaque pays, à des réglementations internes portant sur la fixation des prix, les emblavements et, par conséquent, les tonnages, le calendrier pour la mise en vente, l'achat, la résorption et la liquidation des excédents par stockage, dénaturation ou exportation subventionnée. La situation de fait est donc plus complexe dans l'agriculture que dans les autres secteurs économiques à l'exclusion peut-être des services.

b) – Par ailleurs, les problèmes qui ont justifié l'organisation de certains marchés ne disparaîtront pas par la création du marché commun, mais auront à trouver une solution commune. Les caractéristiques du marché et les conditions de développement pour certaines productions agricoles rendent nécessaires certains mécanismes stabilisateurs, par exemple par stockage, garanties de prix, etc. L'organisation ainsi conçue, loin d'être contraire au marché

commun, pourra être beaucoup plus efficacement assurée dans un marché commun que par six pays agissant en ordre dispersé.

c) – Enfin, il apparaît qu'une période de transition est particulièrement nécessaire en matière agricole et que des procédés spéciaux d'éclusement pour permettre une résorption progressive des différences de prix peuvent avoir à être mis en place. Cette transition devrait être systématiquement utilisée pour répandre de manière générale des procédés techniques en usage dans les régions les plus avancées, en vue de rapprocher les rendements. Dans le même temps, la réalisation du marché commun agricole sera facilitée par le développement du marché commun général qui assurera un rapprochement du coût des fournitures industrielles nécessaires aux agriculteurs, et entraînera, par soi-même, une harmonisation dans les conditions économiques d'ensemble.

Les modalités d'action ainsi esquissées permettront de mettre à profit les éléments qui facilitent la constitution d'un vaste marché agricole en Europe.

a) – Malgré la rapidité accrue des transports, il existe pour des produits périssables une protection géographique qui tend par elle-même à tempérer la concurrence.

b) – Pour une partie importante des produits dont la consommation n'est pas croissante, les pays de la Communauté, pris ensemble, apparaissent largement déficitaires.

c) – Pour les produits plus riches, la consommation par tête est très inégale et devrait pouvoir être largement développée.

d) – La plus grande part des exportations actuelles des pays membres vont vers les pays tiers: sans doute leurs ventes vers d'autres pays du marché commun devront-elles se développer, mais l'exportation proprement dite devra continuer d'absorber une partie importante des productions.

Section 2 – Une politique agricole

Il est déjà apparent que le fonctionnement et le développement du marché commun dans le domaine agricole ne peuvent être abstraits de la conception et de l'application d'une politique qui traduit plusieurs options fondamentales.

a) – Étant donné l'importance de la sécurité dans les approvisionnements agricoles, quel est le degré de couverture des besoins par ses ressources propres que la Communauté entend réaliser dans ce domaine ou, au contraire, la spécialisation qu'elle entend développer en fonction de l'économie mondiale et de positions exportatrices?

b) – Étant admis que la structure de l'agriculture continuera de reposer sur des exploitations familiales plutôt que sur de vastes exploitations, par quelles méthodes, en particulier par quelles incitations aux diverses formes de la coopération agricole, réconciliera-t-on cette structure des exploitations et le développement des méthodes modernes de production et de commercialisation?

c) – Étant reconnu que le progrès économique peut comporter une réduction progressive de la part de la population active employée dans l'agriculture, quels sont la mesure et le rythme des déplacements qui peuvent s'opérer vers d'autres activités et, en particulier, supposent que se

créent d'autres activités décentralisées pour réabsorber sur place, soit à temps complet, soit à temps partiel, la force de travail ainsi libérée?

d) – Compte tenu du fait que, pour certains produits, le libre jeu du marché conduit, suivant les récoltes, à de très grandes fluctuations des prix, quel est le degré de stabilisation que l'on entend réaliser et plus particulièrement pour quels produits?

e) – Compte tenu des marges de développement de la consommation pour certains produits dans certaines régions de la Communauté, quels sont ceux pour lesquels on s'efforcera de hâter ce développement ?

Ces problèmes ne peuvent obtenir leur réponse tous à la fois et en une seule fois.

La tâche qui s'impose est donc de fixer le cadre dans lequel il sera possible à la fois de concevoir, de formuler et de mettre en œuvre cette politique agricole. Elle ne peut être tracée à l'avance pour l'ensemble des produits, encore moins fixée de manière rigide produit par produit, mais il convient d'établir des objectifs et des procédures avec une souplesse suffisante pour n'exclure aucun des choix ou des instruments qui pourraient s'avérer nécessaires.

Cette politique ne peut davantage résulter d'une simple confrontation de politiques divergentes des États, qui correspondent à une autre situation et à d'autres objectifs que ceux qui seront liés au marché commun. L'unité de conception dans une politique pour la Communauté n'exclut pas la diversification des choix et des méthodes en fonction des positions et des vocations des diverses régions; bien au contraire, cette diversité répond à l'exigence d'une spécialisation interne à la Communauté que facilitera le marché commun.

Outre cette spécialisation, les objectifs à assigner à la politique agricole devront être la stabilisation des marchés, la sécurité dans les approvisionnements, le maintien d'un niveau suffisant de revenu pour les entreprises agricoles normalement productives, un caractère graduel dans les ajustements nécessaires des structures de l'agriculture et des exploitations.

Section 3 – L'établissement du marché commun agricole

On est amené à définir un régime final et des procédures de transition tant à l'intérieur de la Communauté que dans les relations avec les pays tiers.

Le principe général devra être, à mesure que seront réduits et finalement éliminés les obstacles aux échanges à l'intérieur du marché commun et les disparités dans les réglementations établies à l'abri de ces obstacles, de faire progresser concurremment la mise en place de la politique commune ou même, pour certains produits, de l'organisation commune qui s'y substituera.

La règle fondamentale est qu'à la fin de la période de transition et tant dans les relations avec l'extérieur qu'à l'intérieur du marché, il ne peut subsister de réglementations qui soient isolées et différentes État par État, mais qu'elles devront soit avoir disparu, soit être remplacées par un régime commun. Il y a là une conséquence nécessaire de la suppression progressive des droits de douane et des contingents à l'intérieur de la Communauté.

A – MESURES DE TRANSITION

Pour la réalisation progressive du marché commun agricole, il convient de distinguer clairement l'application des méthodes générales et le recours à des dispositions spéciales.

a) Droits de douane

Étant entendu que des réductions de droits de douane s'opéreront à chaque étape sur des moyennes, entre produits groupés en fonction des taux de droits appliqués dans chaque pays, il ne paraît pas opportun de créer un groupe à part pour les produits agricoles, mais ils doivent être compris à leur place dans l'ensemble des produits. Il conviendra au surplus d'écarter l'établissement ou le maintien de certaines taxes internes de consommation qui auraient en fait une incidence discriminatoire contre les produits d'autres États membres.

b) Contingents

En ce qui concerne la suppression progressive des contingents, on n'exclura ni leur élargissement régulier d'année en année, ni le raccourcissement progressif de la période de l'année en cours de laquelle il en est fait application. Toutefois, pour certains produits, le marché est si sensible à certains moments qu'une méthode spéciale devra aussi pouvoir être appliquée, celle de l'arrêt des importations quand les prix de vente sont au-dessous d'un certain niveau. Pour cette forme de contingent, un mécanisme d'élimination progressive devra être aussi trouvé. Il reposera sur le fait que le contingentement pourra disparaître de lui-même, quand il y aura équilibre avec les prix des productions intéressant ce marché, accrus des frais de transport. Le niveau critique établi d'abord unilatéralement par chaque État pour l'arrêt des importations, devra donc être progressivement abaissé pour tendre vers cet équilibre.

c) Échanges organisés

Pour certains produits dont le marché est actuellement organisé sur une base nationale, les échanges ne peuvent être accrus, tant que l'organisation nationale subsistera, que par des engagements contractuels portant sur leur développement progressif jusqu'à la réalisation d'un marché commun par une organisation commune.

d) Tarifs extérieurs

Dans les relations avec l'extérieur, la méthode générale d'établissement d'un tarif commun s'appliquera à l'agriculture; au début, le maintien de certains contingentements à l'intérieur de la Communauté permettra celui des contingents établis par les États vis-à-vis des pays tiers; mais l'assouplissement des premiers conduira progressivement à l'harmonisation des seconds jusqu'à l'établissement d'une politique commerciale commune.

e) Réglementations

Le problème des réglementations, tant internes qu'externes, est le plus important à résoudre. Par-delà les objectifs valables auxquels elles répondent, on ne saurait dissimuler que dans bien des cas elles ont permis le maintien de protections abusives, de surplus inexportables ou de modes d'exploitation dépassés. Elles devront donc être soumises à examen et à la charge de la preuve qu'elles ne sont pas plus restrictives qu'il n'est nécessaire pour atteindre les objectifs mentionnés plus haut et dont la validité serait reconnue. L'élague progressif des réglementations destinées à disparaître ou la constitution progressive d'une organisation

commune qui s'y substituerait, résulteront de l'élaboration de ces normes dont les différentes réglementations devront concurremment s'approcher ou auxquelles répondront les nouvelles règles à adopter en commun.

B – REGIME FINAL

Le régime final pour l'agriculture ne sera pas le même pour tous les produits. Au cours de la période de transition, il conviendra de définir un nombre limité de produits dont les problèmes particuliers et l'importance pour le revenu des agriculteurs justifient une organisation du marché. Pour ces produits, c'est cette organisation commune du marché qui distinguera le régime final du régime général. Pour le préparer, il sera nécessaire d'établir un bilan prévisionnel des ressources et des débouchés qui conditionne l'action de développement de la consommation, les mesures à prendre à l'égard des excédents et enfin les degrés de protection nécessaires. Cette organisation comportera l'établissement de mécanismes stabilisateurs. Ils pourront reposer en particulier sur des monopoles d'importation avec revente sur le marché intérieur à un prix fixé. Ils pourront en outre, si ces moyens indirects sont insuffisants, s'accompagner de stockages ou de garanties de prix. Toutefois, dans le cas exceptionnel où une économie nationale est à la fois si étroite et si peu diversifiée qu'elle ne peut absorber des troubles fondamentaux et persistants affectant le secteur agricole, des solutions spéciales auraient à être appliquées pour compléter en cas de nécessité les mécanismes stabilisateurs prévus.

Pour les autres produits, on s'efforcera de laisser fonctionner un marché libre à l'intérieur de la Communauté et de limiter la protection vis-à-vis de l'extérieur à des droits de douane, naturellement assortis de mesures de défense anti-dumping, de préférence à une protection contingente. Et les protections contingentes pour autant qu'elles sont compatibles avec les obligations internationales, seront elles-mêmes, autant que possible, non permanentes mais saisonnières.

Sans doute faut-il se garder du risque que les mesures d'organisation pour l'ensemble du marché, se substituant aux réglementations nationales, tendent à créer un vaste ensemble protégé contre l'extérieur et alignant ses prix sur les exploitations marginales internes.

Deux problèmes se posent cependant dans la concurrence avec les pays tiers:

– d'une part, certains marchés sont faussés par les politiques de certains grands producteurs qui doivent écouler leur surplus à des prix d'autant plus bas qu'ils maintiennent sur leur propre marché des prix plus élevés et, par suite, une production plus abondante. Ce n'est pas donner à la production d'autres pays de la Communauté une préférence anormale, que d'acheter leurs produits quand leurs prix sont raisonnables en comparaison des prix intérieurs des pays tiers, sans prétendre les ramener aux prix auxquels les pays tiers s'efforcent d'écouler leurs surplus.

– mais, par ailleurs, on ne peut sous-estimer le relèvement des prix mondiaux qui interviendrait si certaines productions européennes se trouvaient réduites par suite de l'établissement de prix incompatibles avec les coûts de production. Une vue à long terme est ici particulièrement indispensable, qui peut impliquer, pour certains des partenaires de la Communauté, une renonciation aux avantages à court terme qu'ils pouvaient tirer des prix pratiqués par certains pays tiers.

Toutefois, il sera nécessaire de considérer le problème des importations qui contribuent à des productions destinées à être exportées elles-mêmes dans les conditions de concurrence qui règnent sur les marchés tiers.

Non seulement l'exemption ou le remboursement des droits de douane demeurent possibles pour la réexportation ou pour les matières premières entrant dans des produits exportés vers les pays tiers, cependant qu'ils ne sont plus justifiables pour les ventes sur le marché commun. Mais en outre, une subvention compensant l'excès du prix des fournitures, acquises dans le marché commun, sur les prix du marché mondial ne dépasserait pas la mesure nécessaire pour mettre les exportateurs de la Communauté dans des conditions égales de concurrence sur les marchés tiers où ils écoulent leurs produits.

La transformation progressive des réglementations en liaison avec la formulation et la mise en œuvre d'une politique commune exige qu'une mission d'importance fondamentale soit confiée sur ce point à la Commission européenne. Elle sera chargée de soumettre les réglementations existantes à l'examen prévu et de formuler des propositions pour la politique et l'organisation communes dans un délai de deux ans. Ces propositions seraient soumises au vote de l'Assemblée. Elles devraient, au cours de la première étape être adoptées à l'unanimité par le Conseil de ministres. Ces propositions, maintenues ou modifiées, s'appliqueraient à l'ensemble de la Communauté, à partir de la deuxième étape, sitôt qu'elles seraient acceptées à la majorité qualifiée.

Au surplus, la politique agricole bénéficiera des latitudes et des moyens prévus pour une adaptation progressive au marché commun et pour un emploi et un développement plus rationnels des ressources productives.

TITRE II UNE POLITIQUE DU MARCHÉ COMMUN

Chapitre 1 LES RÉGLES DE CONCURRENCE

Comme les problèmes de l'agriculture le font déjà apparaître, on est amené à s'interroger sur les conditions qui assureront que la fusion des marchés conduise à la répartition la plus rationnelle des activités, au relèvement général du niveau de vie et à un rythme plus actif d'expansion. Une politique du marché commun pour répondre à ces objectifs essentiels corrige ou complète le fonctionnement automatique du marché par des règles, des procédures ou des actions communes.

Section 1 – Les normes applicables aux entreprises

a) LE PROBLEME DE LA DISCRIMINATION

Le marché commun ne conduirait pas par lui-même à la répartition la plus rationnelle des activités si les fournisseurs gardaient la possibilité d'approvisionner les utilisateurs à des conditions différentes, en particulier suivant leur nationalité ou le pays de leur résidence. C'est dans ces termes que se pose le problème de la discrimination.

La discrimination peut prendre les formes les plus diverses, par exemple sur la qualité ou sur les délais de livraison. Elle peut, dans certains cas, aller jusqu'au refus de vendre, de quelque

prétexte qu'il s'entoure. Dans la plupart des cas, elle s'exercera sur les prix, soit sous la forme de doubles prix, c'est-à-dire de conditions plus onéreuses en dehors du marché national du fournisseur, soit sous la forme de dumping, dont une condition est en tout cas que les prix faits soient inférieurs à ceux que pratique l'entreprise sur son marché national.

Ces problèmes, qui se posent avec acuité dans le commerce international traditionnel et qui opposent de sérieux obstacles à la libéralisation des échanges ou à la réduction des droits de douane, tendent au contraire à se dissiper d'eux-mêmes dans un marché commun véritable. Une entreprise ne peut demander durablement des prix plus élevés que son tarif normal si l'utilisateur a la possibilité de s'adresser à un concurrent. Et le dumping lui-même ne peut être longtemps soutenu, si l'acheteur installé sur le marché national de l'entreprise en cause a la possibilité d'acheter les produits de cette firme sur les autres marchés où elle applique ces rabais. En d'autres termes, c'est dans la mesure même où le marché national d'une entreprise est protégé qu'elle peut pratiquer un dumping sur les autres marchés. Le caractère simultané et réciproque de la suppression des obstacles aux échanges à l'intérieur du marché commun tend à éliminer ce problème lui-même. Toutefois, au cours de la période de transition, ce mécanisme ne peut encore jouer à plein.

Au cours de cette période, rien n'empêche les Etats de maintenir ou d'introduire une législation antidumping qui aura à se conformer aux notions admises dans le GATT. Au cas où cette législation serait indûment restrictive, la Commission européenne en devra demander la modification; à défaut d'accord, la Commission, ou un autre Etat, peut porter plainte devant la Cour.

Une application abusive des législations en vigueur serait elle-même en contradiction avec le traité; les entreprises lésées ou l'Etat dont elles relèvent pourront donc entreprendre une action devant la Cour; la Commission européenne assurera l'instruction de la plainte.

Il va de soi qu'il serait préférable d'édicter dans les différents pays une législation uniforme; la Commission européenne devra avoir le pouvoir de faire des propositions à cet effet.

A la fin de la période de transition, la réglementation anti-dumping devra en tous cas être uniforme pour l'ensemble des pays du marché commun dans leurs relations avec les pays tiers.

b) PROBLEME DES MONOPOLES

Dans la période finale l'élimination des obstacles aux échanges fera disparaître les possibilités de discrimination d'entreprises en concurrence entre elles. Le problème ne subsiste que du fait des entreprises qui, soit par leurs dimensions, soit par leur spécialisation, soit par les ententes qu'elles auraient conclues, jouissent d'une position de monopole. L'action contre la discrimination rejoint donc celle qui sera nécessaire contre la formation de monopoles à l'intérieur du marché commun. Le traité devra sur ces points énoncer les règles de base.

Les règles et les procédures communes pourront être limitées aux pratiques qui affecteraient le commerce inter-Etats, laissant aux Etats nationaux eux-mêmes le soin d'empêcher des discriminations ou la formation d'ententes à effet purement local.

1. Une intervention dans les cas de discrimination sera justifiée quand l'acheteur est pratiquement obligé de se soumettre aux conditions du fournisseur et subit, de ce fait, un

dommage dans la concurrence. Tels sont les deux critères. Cette délimitation fait porter l'effort sur les discriminations exercées par une entreprise au bénéfice d'une position dominante sur le marché, ou résultant d'une entente entre entreprises, et la discrimination s'apprécie entre utilisateurs eux-mêmes en concurrence entre eux.

Dans ces conditions, les discriminations que la Communauté se charge de réprimer peuvent porter sur les prix ou autres conditions de vente dans les transactions comparables, ou sur des refus de livraison.

C'est dans les mêmes limites qu'on définira réciproquement les discriminations exercées par des utilisateurs à l'encontre de fournisseurs.

2. Plus généralement, le traité devra prévoir les moyens d'éviter que des situations ou des pratiques de monopole mettent en échec les objectifs fondamentaux du marché commun. A ce titre, il conviendra d'empêcher

- une répartition des marchés par entente entre les entreprises, parce qu'elle équivaldrait à en rétablir le cloisonnement;
- des accords pour limiter la production ou freiner le progrès technique parce qu'ils iraient au rebours du progrès de la productivité;
- l'absorption ou la domination du marché d'un produit par une seule entreprise parce qu'elle éliminerait l'un des avantages essentiels d'un vaste marché, qui est de concilier l'emploi des techniques de production de masse et le maintien de la concurrence.

Les principes inscrits dans le traité doivent être assez précis pour permettre à la Commission européenne de prendre des règlements généraux d'exécution, qui seront soumis au vote de l'Assemblée, et qui auront pour objet d'élaborer les règles détaillées concernant la discrimination, d'organiser un contrôle des opérations de concentration, et de mettre en pratique une interdiction des ententes qui auraient pour effet une répartition ou une exploitation des marchés, une limitation de la production ou du progrès technique.

Les décisions générales pourront, le cas échéant, faire l'objet de recours devant la Cour.

Pour l'application concrète, il conviendra d'établir une procédure qui évite autant que possible une multiplication de procès devant la Cour. A cette fin, la Commission européenne constituerait un comité consultatif des ententes et discriminations qui l'aiderait dans une tâche de conciliation et d'arbitrage. A défaut d'une solution acceptée par les parties à l'expiration d'un délai qui pourrait être fixé à deux mois, les États ou la Commission européenne elle-même pourraient introduire une plainte devant la Cour. Dans tous les cas, l'affaire sera instruite par la Commission européenne.

On notera l'intérêt, pour de tels problèmes, des chambres spécialisées à formation mixte qui sont prévues dans l'organisation de la Cour, et dans lesquelles, à côté des juristes, siègent les experts à compétence économique ou technique.

En tout état de cause, ce n'est pas là un domaine où les solutions puissent être fixées du premier jour et répondre à tous les cas qui peuvent se présenter. Il faut donc à la fois compter sur une procédure évolutive et sur le développement d'un état d'esprit nouveau à mesure que

les progrès du marché commun intensifieront les relations et les échanges entre entreprises des divers pays. On ne doit pas en particulier essayer de fixer des règles rigides concernant l'acceptation ou le refus des commandes, ou des délais de livraison. On ne peut pas davantage obliger les acheteurs à élargir leurs appels d'offre et à relâcher leurs relations commerciales traditionnelles.

C'est seulement dans le cas des administrations ou entreprises relevant directement des pouvoirs publics qu'il sera nécessaire de prévoir l'élimination des clauses donnant une exclusivité ou une préférence aux entreprises relevant de l'État en cause pour les fournitures ou les travaux. Il convient en contre-partie de reconnaître que les discriminations les plus flagrantes sont exercées par les vendeurs sur instruction ou avec l'aide des États. Les règles de concurrence qui s'imposeront aux États viendront ainsi pour une large part faciliter ou même suppléer l'application des règles de concurrence aux entreprises.

Section 2 – Règles concernant les aides accordées par les États

Une des garanties essentielles qui doivent être données aux entreprises, c'est que le jeu ne risque pas d'être faussé par les avantages artificiels dont bénéficieraient leurs concurrents.

Les aides accordées par les États doivent donc être examinées de très près, indépendamment de la forme extérieure qu'elles revêtent: l'exemption accordée à une catégorie d'entreprises ou à une branche d'industrie au regard des charges de droit commun comporte les mêmes effets et relève des mêmes critères d'examen qu'une subvention sur fonds publics.

Il est nécessaire de fixer les principes généraux qui doivent être retenus dans ce domaine, les exceptions temporaires qui peuvent être admises, les procédures appropriées.

La règle générale est que sont incompatibles avec le marché commun les aides, sous quelque forme qu'elles soient accordées, qui faussent la concurrence et la répartition des activités en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Ce critère permet immédiatement de mettre hors de cause une importante part des aides accordées par les États:

– des subventions bénéficiant aux consommateurs individuels, qui n'entrent pas dans le circuit de la production et qui ne sont pas en concurrence entre eux, sont un instrument de politique sociale et une méthode de redistribution des revenus qui restent entièrement aux mains des États; à la condition d'être accordées sans discrimination liée à l'origine des produits, elles n'ont pas d'incidence sur le marché commun. La même considération vaut pour les aides aux établissements désintéressés: écoles, hôpitaux, centres de recherche, institutions charitables;

– la politique générale peut attacher une importance essentielle au développement de certaines régions pour éviter des concentrations urbaines excessives ou au maintien d'un équilibre entre différents groupes sociaux. Les subventions dont elle userait à cet effet ne tendent qu'à compenser, pour les activités intéressées, les désavantages qui leur sont imposés en vue de l'avantage collectif. C'est sous cet angle qu'il conviendra en particulier de considérer les aides données à l'agriculture de certaines régions spéciales, telles que les montagnes ou les sols pauvres, aussi bien qu'au développement d'activités décentralisées susceptibles de réabsorber des agriculteurs en surnombre ou de leur offrir un emploi de complément.

En dehors même de ces exceptions de caractère durable, l'intervention des subventions comporte des exceptions temporaires:

– au cours de la période de transition, il peut y avoir avantage à conserver ou même à créer des aides directes à certaines exploitations marginales pour leur permettre de subsister et de s'adapter; cette méthode, surtout si elle est assortie de conditions concernant l'emploi productif des fonds, évite que les prix ne s'établissent au niveau des coûts de ces exploitations, ou que la réduction des protections ne doive être ralentie pour l'ensemble de l'industrie à laquelle elles appartiennent;

– les aides peuvent être admises à titre temporaire si elles ont pour effet, non de favoriser des entreprises, mais de compenser des distorsions qui agiraient à leur détriment.

Le discernement entre les diverses formes d'aides, suivant leur effet économique et leur opportunité pour la réalisation progressive et sans heurts du marché commun, doit être confié à la Commission européenne à laquelle elles devront être notifiées par l'État intéressé, mais qui pourra aussi entreprendre l'examen approprié sur la base des informations qu'elle se procurera elle-même ou sur demande d'un autre État.

Il lui appartiendra, après consultation du Conseil, et sous réserve de recours, devant la Cour, des États affectés par la décision, de statuer sur la compatibilité des aides publiques avec le marché commun, ou sur les conditions et délais qui s'attacheront aux autorisations temporaires. Toutefois il y a lieu de noter que certains régimes d'intervention qui formellement sont des aides ou des subventions ne s'adressent pas spécifiquement à des entreprises ou à des secteurs, mais affectent l'économie générale. Dans ce cas la Commission n'a pas compétence pour décider par elle seule de l'incompatibilité, mais a besoin de l'accord du Conseil à l'unanimité dans la première étape, à la majorité qualifiée par la suite.

Chapitre 2

LA CORRECTION DES DISTORSIONS ET LE RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

Section 1 – Les distorsions

En dehors des discriminations ouvertes et des interventions destinées à favoriser certaines entreprises ou certaines productions, les dispositions d'ordre législatif ou réglementaire ont une incidence telle sur les prix de revient qu'il convient d'examiner avec le plus grand soin si, par leur incidence propre ou par leur disparité entre deux ou plusieurs pays, certaines d'entre elles n'aboutissent pas à fausser les conditions de la concurrence entre des économies nationales dans leur ensemble ou pour des branches d'activité déterminées.

Encore convient-il de fixer très précisément les limites de l'action nécessaire et de dissiper certains malentendus. Les différences entre les charges que supportent les différentes économies, par exemple du fait des dépenses publiques ou des régimes de sécurité sociale, ne faussent pas, par elles-mêmes, les conditions de la concurrence, étant normalement compensées par les conditions générales des échanges, en particulier le taux de change. Les différences dans le niveau des coûts quand elles sont à peu près uniformément de même sens, traduisent généralement le fait de cours de change qui ne répondent pas aux conditions d'équilibre dans les balances des paiements. La surévaluation d'une monnaie avantage l'importation, désavantage l'exportation; la sous-évaluation produit l'effet contraire. Cette

distorsion générale est à considérer en liaison avec les moyens appropriés pour assurer l'équilibre de la balance des paiements.

Par ailleurs on croit trop fréquemment qu'une concurrence valable ne peut s'établir qu'une fois que les principaux éléments du prix de revient ont été partout rapprochés. C'est au contraire sur la base de certaines différences qu'un équilibre peut s'établir et des échanges se développer. Il en est ainsi des différences de niveaux de salaires par exemple, quand elles répondent à des différences de productivité. Et il est de l'intérêt commun que les industries qui exigent beaucoup de main-d'œuvre, se développent principalement là où la main-d'œuvre est abondante, celles qui reposent sur les matières premières pondéreuses, à proximité des lieux de production ou de livraison de ces matières, celles qui comportent de lourds investissements, dans les pays où les capitaux sont plus abondants et les charges financières moins élevées. Progressivement d'ailleurs les taux de salaires et les charges d'intérêt tendent à s'égaliser à mesure que la demande de main-d'œuvre ou la demande de capitaux s'accroissent là où l'une ou les autres sont le meilleur marché. La libre circulation progressivement établie pour ces facteurs de production tend en outre à faciliter cette égalisation, qui, loin d'être une condition préalable du fonctionnement du marché commun, en est au contraire une conséquence.

On ne peut donc pas essayer de modifier en quelque sorte par décret les conditions fondamentales d'une économie telles qu'elles résultent des ressources naturelles, du niveau de productivité, de l'importance des charges publiques. Une part de ce que l'on nomme habituellement l'harmonisation pourra donc être le résultat du fonctionnement même du marché, des forces économiques qu'il met en jeu, des contacts qu'il entraîne entre les intéressés.

L'action délibérée et concertée qui est nécessaire pour le fonctionnement du marché commun apparaît donc beaucoup plus limitée: elle doit être de corriger ou d'éliminer l'effet des distorsions spécifiques qui avantagent ou désavantagent certaines branches d'activité.

Il convient de souligner que les distorsions à l'avantage ou au détriment de certaines branches d'industries ou de certains types d'entreprises se rencontrent déjà à l'intérieur d'un même pays. Un exemple caractéristique est celui de l'effet de taxes cumulatives de taux élevés, qui ont une incidence inégale sur les entreprises suivant leur degré d'intégration verticale. On peut dire dans ce cas qu'il y a distorsion parce qu'une différence dans le prix de revient est artificiellement introduite entre des entreprises qui, par ailleurs, peuvent comporter les mêmes caractéristiques économiques ou techniques.

Dans la mise en communication de deux économies nationales, il peut en outre se trouver que des dispositions réglementaires qui, à l'intérieur de chacune d'elles, ne créent pas de distorsions, en provoquent cependant par leur disparité même entre les pays considérés. Si, par exemple, dans un pays, la sécurité sociale est financée par des cotisations annexes aux salaires, la charge frappe essentiellement les industries utilisant beaucoup de main-d'œuvre. Si, au contraire, dans un autre pays, la sécurité sociale est financée essentiellement par le budget, c'est-à-dire par des impôts frappant l'ensemble de l'économie, les industries utilisant beaucoup de main-d'œuvre sont relativement déchargées par rapport à celles de l'autre pays.

Pour qu'une distorsion particulière se produise, la condition première est qu'une industrie se trouve plus ou moins chargée que la moyenne de l'économie où elle est placée.

Il apparaît cependant qu'une industrie apparemment désavantagée cesse de l'être si la même surcharge relative existe dans la même industrie des autres pays. Au contraire, ce désavantage se maintient si cette surcharge n'existe pas ailleurs, et s'accroît si la même industrie est relativement déchargée dans l'autre pays considéré.

Enfin une industrie qui est désavantagée par certaines dispositions peut être au contraire avantagée par d'autres et, par conséquent, il convient de considérer dans quelle mesure les distorsions particulières s'ajoutent les unes aux autres ou se compensent l'une l'autre.

A supposer même que les cours de change soient équilibrés, ils ne peuvent compenser les distorsions spécifiques et il reste nécessaire de dégager les moyens appropriés.

Les distorsions spécifiques ont fréquemment des causes générales sur lesquelles l'étude devrait d'abord être concentrée, quitte à mesurer l'incidence la plus forte de ces distorsions par l'exemple des industries particulières qu'elles affectent le plus. C'est de cette manière qu'on aura chance de réduire au minimum l'examen secteur par secteur.

Parmi les facteurs de distorsion, on peut citer, à titre d'exemple, les disparités qui relèvent:

- de la fiscalité directe ou indirecte,
- des régimes de financement de la sécurité sociale,
- de certaines réglementations de prix,
- des conditions du travail telles que la relation des salaires masculins et féminins, le régime de la durée du travail, des heures supplémentaires ou des congés payés,
- de politiques différentielles de crédit.

Naturellement, doivent retenir par priorité l'attention, les distorsions qui faussent le plus sensiblement la concurrence.

C'est en s'inspirant de ces considérations qu'il convient de fixer une procédure:

- a) – il appartient à la Commission européenne, en liaison avec les industries intéressées et les gouvernements, d'étudier les distorsions;
- b) – la Commission doit faire des propositions sur la manière de les éliminer, lorsqu'elle reconnaîtra que certaines d'entre elles ont une incidence effective sérieuse sur les conditions de concurrence;
- c) – au cours de la première étape de quatre ans, ces propositions ne s'imposent qu'à l'unanimité du Conseil.

Au-delà de la première étape de quatre ans, les propositions de la Commission n'exigent plus que la majorité qualifiée. Si une prolongation de la période de transition au-delà des trois étapes prévues est décidée, une majorité simple suffit au cours de la période complémentaire;

d) – si la correction des distorsions dépend soit de conditions de travail librement négociées, soit de mesures législatives, les gouvernements sont tenus à user de leurs bons offices auprès des « partenaires sociaux » ou à recommander la législation appropriée à leurs parlements;

e) – la Commission a le droit, dès la première étape et au cours des étapes suivantes, en cas de rejet de ses propositions, d'accorder une clause de sauvegarde aux industries désavantagées: des subventions leur permettraient de maintenir leur position sur leur propre marché et de prendre leur part normale des autres parties du marché commun et des marchés tiers; sur le marché commun lui-même il sera plus simple, au lieu de verser des subventions, de retarder la baisse des droits de douane pour ces industries dans le pays en cause et de l'accélérer au contraire dans les autres pays: ces écarts aux mesures générales de réduction des droits de douane auraient à être proportionnés à l'incidence des distorsions reconnues.

Cette liaison entre la correction des distorsions et l'octroi des clauses de sauvegarde, et cette évolution dans les procédures donneront les incitations nécessaires à résoudre au plus tôt les problèmes posés; tel est le mécanisme le plus efficace pour assurer la concomitance requise dans les différentes mesures d'établissement du marché commun.

Section 2 – Le rapprochement des législations

Les clauses de sauvegarde pallient les effets dommageables des distorsions. Toutefois de simples compensations temporaires, par exemple une aide spéciale ou une protection particulière aux industries qui se révèlent désavantagées, n'apparaissent pas comme une solution valable à défaut d'un mécanisme qui aboutisse à les rendre inutiles. Dans certains cas, il pourra apparaître que la meilleure manière de faire disparaître la distorsion soit de rapprocher dans les différents pays les dispositions légales dont la disparité provoque cette distorsion même. Toutefois on ne doit pas perdre de vue les incidences sur les prix de revient que peuvent avoir ces modifications de législation; aussi faudra-t-il s'efforcer de mener de front des modifications diverses qui pourront avoir entre elles à cet égard un effet de compensation.

Même sans être une condition absolue du fonctionnement du marché commun, une unification du système d'impôts, par exemple, permettant d'écarter les exonérations et compensations à l'intérieur du marché commun et par conséquent les contrôles douaniers, ou aussi bien une unification des systèmes de sécurité sociale, éliminerait de sérieux obstacles à la circulation des marchandises et des personnes. Les décisions sur ce terrain ne peuvent être prises qu'à l'unanimité, et la Commission a la charge de faire des propositions facilitant une solution unanime.

En ce qui concerne les conditions de travail, on concevrait difficilement le maintien de régimes sensiblement différents à l'intérieur d'un marché commun. La tendance spontanée à l'harmonisation des systèmes sociaux et des niveaux de salaire, ainsi que l'action des syndicats en vue d'obtenir un alignement dans les conditions de travail seront favorisées par la création progressive du marché commun. L'unification, qui devra naturellement s'opérer, sans porter atteinte dans aucun pays aux conditions de vie et de travail, contribuera en outre à faciliter considérablement la libéralisation progressive des mouvements de main-d'oeuvre.

D'autre part, on ne peut sous-estimer la difficulté de régler ces problèmes par une action uniquement gouvernementale et suivant un calendrier fixé rigidement à l'avance. Un raccourcissement de la durée légale ou normale du travail hebdomadaire par exemple

constitue en fait une augmentation de salaire. Or, les augmentations de salaire ne sont compatibles avec la stabilité des prix que si elles accompagnent un développement de la productivité ou si elles peuvent s'opérer par une augmentation de la part des salariés dans le revenu national. La procédure à mettre en œuvre devra donner toutes les incitations nécessaires à profiter des circonstances pour opérer un rapprochement des conditions de travail; il s'agira en particulier d'orienter les mouvements de hausse de salaires compatibles avec la stabilité vers des formes qui assurent le rapprochement souhaité.

Les procédures devront permettre de tenir compte de la diversité des conditions économiques des traditions ouvrières ou de l'ensemble des éléments qui constituent une politique de relèvement du niveau de vie de la main-d'œuvre. C'est pourquoi il faudra confier à la Commission le soin de faire des propositions qui tiennent compte de la forme et du moment les plus favorables pour les changements à introduire. Comme pour la correction des distorsions, ces propositions devront, au cours de la première étape, recueillir l'unanimité des États membres, la majorité qualifiée, par la suite. A défaut d'accord la Commission devra, s'il y a un effet de distorsion, accorder à l'État le bénéfice d'une clause de sauvegarde.

Même si les disparités existantes n'impliquaient pas de distorsions, il faudrait que les gouvernements fassent un effort spécial d'harmonisation progressive des régimes en vigueur, en ce qui concerne:

1. – le principe de l'égalité des salaires masculins et féminins;
2. – la durée hebdomadaire du travail au-delà de laquelle sont versées des majorations pour heures supplémentaires et le taux de ces majorations;
3. – la durée des congés payés.

La procédure d'harmonisation et d'application des clauses de sauvegarde décrite ci-dessus devrait trouver ses premières applications dans les domaines précités dès le début du fonctionnement du marché commun, c'est-à-dire en concordance avec l'application des différentes mesures qu'il implique.

Chapitre 3 LES TARIFS ET LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Dans le domaine des transports il existe déjà un grand nombre de travaux et d'actions en commun qui sont poursuivis par différentes organisations internationales sur un plan technique. Dans la plupart des cas les organisations et les méthodes actuelles doivent pouvoir continuer à jouer. Le renouveau de l'action européenne dans le domaine des transports se concentre sur quelques questions bien déterminées qui ne peuvent être traitées dans les cadres actuellement existants. Il s'agit:

1. de la modification des prix et des conditions de transport dans les relations internationales, qui est nécessaire pour le fonctionnement d'un marché commun;
2. de l'élaboration d'une politique générale commune des transports;
3. du développement et du financement des investissements d'intérêt européen.

Section 1 – Les tarifs de transport

Sous le contrôle et la responsabilité des États, le fonctionnement du marché commun exigera des modifications dans les tarifs de transport, dont la structure actuelle produit, dans les échanges internationaux, des effets analogues, suivant le cas, à des droits de douane, à des discriminations ou à des subventions. Ces modifications devraient s'inspirer des principes et solutions qui ont été élaborés et déjà appliqués pour les produits charbon-acier dans la CECA.

Il s'agit:

- a) de l'élimination des discriminations qui aboutissent pour les mêmes relations et pour les mêmes marchandises à des tarifications différentes suivant les pays d'origine ou de destination des produits;
- b) de l'élimination des taxes de franchissement des frontières;
- c) de l'établissement de tarifs dégressifs en fonction du parcours total, cependant que, dans la situation actuelle, et sauf les cas de tarifs soudés négociés entre les réseaux, chaque réseau national établit la dégressivité en fonction du seul parcours accompli sur son territoire.

Les actions nécessaires ne comportent pas de difficultés véritables. Parmi les marchandises échangées, l'ensemble charbon-acier représente la part la plus importante et les valeurs totales des modifications que les réseaux ferroviaires seraient appelés à introduire dans leurs tarifs, ne sont pas d'un autre ordre de grandeur que celles qui ont déjà été en tout état de cause consenties pour le charbon et l'acier. Le problème est celui des dates et des procédures.

En ce qui concerne les discriminations, elles devraient être éliminées au plus tard à la fin de la première étape de quatre ans.

Les charges spéciales imposées aux frontières ne sont justifiées que dans la mesure où il subsiste pour les transporteurs des coûts particuliers que les gouvernements devront s'efforcer de réduire par une action commune.

En ce qui concerne l'établissement des tarifs internationaux dégressifs, il conviendra de reconnaître sur quels produits les transports ont une incidence suffisante pour que cette modification tarifaire corresponde à une nécessité du fonctionnement du marché commun; des solutions analogues à celles qui ont été dégagées dans la Communauté du charbon et de l'acier pourraient être étendues à ces cas, qui se détermineront progressivement, et devraient être réglées suivant un ordre de priorité résultant de l'incidence du prix du transport sur le prix rendu final.

Les tarifs de soutien auront à être réexaminés en liaison avec le problème des subventions, suivant les mêmes principes et les mêmes procédures, en tenant compte des exigences d'une politique de localisation industrielle, des besoins des régions sous-développées et des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques.

Enfin, une harmonisation des tarifs devra être progressivement recherchée entre les mêmes moyens de transport de pays à pays et entre les différents moyens de transport à l'intérieur de chaque pays.

L'harmonisation des tarifs entre les mêmes moyens de transport de pays à pays pose un problème semblable à celui de l'élimination des distorsions. Sans que le niveau général puisse être mis en cause, puisqu'il résulte tant des conditions d'exploitation que des conditions économiques d'ensemble dans chacun des pays, la relativité des tarifs appliqués aux différentes marchandises, si elle est très différente de pays à pays, peut créer des distorsions du fait des décharges ou surcharges qu'ils entraînent sur le prix rendu des différents produits. C'est donc dans les mêmes conditions et sous les mêmes limites que les autres distorsions, que ces problèmes doivent être traités.

L'harmonisation des tarifications entre les différents transports pose le problème de la politique des transports elle-même.

Section 2 – La politique des transports

Une politique commune des transports est nécessaire pour la meilleure utilisation des moyens disponibles; elle est nécessaire en vue de la création d'un marché commun général, étant donné l'incidence sur les conditions générales de concurrence des différentes options qui sont prises et des différentes méthodes appliquées par les pays séparés.

Une politique des transports exige une connaissance précise du coût et du produit social des différents moyens de transport. On peut avancer que c'est faute d'une connaissance précise de ce coût, compte tenu de l'inclusion de l'infrastructure dans les budgets publics, que les efforts de coordination se heurtent à tant de difficultés et doivent être si fréquemment repris dans les différents pays.

Une politique commune est une coordination des efforts nationaux de coordination. Elle devrait être préparée par l'établissement d'un compte Transports de chaque nation, c'est-à-dire où non seulement les dépenses directement supportées par les transporteurs mais aussi les charges de la collectivité pour les transporteurs apparaîtraient clairement. De la sorte une imputation du coût total à chaque mode de transport pourrait être effectuée dans des conditions comparables. Une telle imputation, qui s'exécute avec une précision suffisante pour les moyens de transport pris dans leur ensemble, se heurte inévitablement à des incertitudes de plus en plus grandes à mesure qu'on l'applique à des problèmes plus particuliers. Du moins, dans la mesure où les règles d'imputation sont nécessairement conventionnelles pourraient-elles être établies d'un commun accord.

La coordination établie en fonction d'une connaissance du coût total pour chaque mode de transport est la condition de l'établissement et du maintien d'un équilibre financier des entreprises de transport, qu'il serait opportun de réaliser au plus tôt. Elle ne pourra se traduire et se maintenir dans la réalité que si elle s'exprime par des prix de transport connus des utilisateurs, c'est-à-dire que la publicité des tarifs de tous les moyens de transport est une des conditions principales à la fois d'une coordination effective des transports et d'un fonctionnement correct du marché commun.

En outre, le développement des échanges appellera un développement des équipements d'infrastructure. En particulier, les parcs internationaux, fût-ce entre les principaux centres d'activité, sont insuffisamment préparés. Le développement des électrifications s'effectuera dans des conditions plus économiques s'il est étudié et réalisé en commun.

Les problèmes de transport ne justifient pas la création d'une institution séparée. La Commission européenne aura nécessairement une Division Transports qui s'occupera des problèmes de tarifs et de politique générale de la Communauté dans ce domaine en vue de transmettre au Conseil de ministres les propositions appropriées; c'est elle aussi qui préparera les avis sur l'utilité européenne de projets qui feraient appel à un financement commun.

Chapitre 4

LA BALANCE DES PAIEMENTS

Section 1 – Le problème de l'équilibre des paiements

L'établissement et le fonctionnement d'un marché commun supposent que, dans la mesure qui dépend de chaque pays, les politiques appropriées soient mises en oeuvre pour éviter des déséquilibres dans la balance des paiements, tout en maintenant un haut degré d'emploi.

Cette nécessité répond aux objectifs du Fonds monétaire international, du GATT et de l'OECE; les obligations souscrites dans le cadre de ces institutions s'imposent, en tout état de cause, aux États membres de la Communauté. Le maintien de l'équilibre sera facilité par une coopération plus étroite entre les banques centrales des États membres.

Au moins ceux des règlements qui s'effectuent entre États membres échapperont progressivement au jeu d'interventions complexes que constituent le réglage direct des importations et des exportations, les droits d'entrée ou les subventions.

Même pour le fonctionnement du marché commun c'est l'équilibre de la balance extérieure générale de chaque pays qui importe. Il n'y a pas de raison qu'un pays quelconque équilibre exactement ses échanges avec ses partenaires dans le marché commun. Il doit au contraire pouvoir, en cas de besoin, dégager des excédents ou des déficits dans cette zone, qui compensent les déficits ou les excédents avec le reste du monde. C'est l'équilibre de la balance générale qui donne la mesure du juste niveau des coûts et des prix, c'est-à-dire qui évite qu'une distorsion générale favorise ou défavorise une économie nationale dans la concurrence sur le marché: la surévaluation d'une monnaie avantage l'importation et désavantage l'exportation; la sous-évaluation produit l'effet contraire.

Il convient d'ailleurs de noter qu'un cours de change répondant aux conditions d'équilibre de la balance des paiements n'est pas défini exclusivement par un équilibre des prix. Deux correctifs doivent être introduits: d'une part, suivant les réactions de la demande aux prix, tant à l'importation qu'à l'exportation de biens et de services, un pays peut équilibrer sa balance avec des prix plus ou moins élevés; d'autre part, il y a lieu de tenir compte des mouvements normaux de capitaux, et un pays importateur de capitaux peut soutenir un niveau de prix général d'autant plus élevé.

Quand, à défaut d'un équilibre général par le change ou d'autres moyens de politique monétaire, l'équilibre des paiements est assuré par des interventions portant sur les coûts de production, les importations ou les exportations, le risque de ces mesures est de superposer à une distorsion générale, qu'elles entretiennent, de nouveaux éléments de distorsions spécifiques tant à l'intérieur des économies considérées que dans la concurrence entre les différents pays. D'ailleurs une divergence dans la politique monétaire ou commerciale à l'égard des pays tiers fausserait éventuellement les relations de change entre les pays du marché commun.

Si l'adoption d'autres méthodes est nécessaire pour un fonctionnement équilibré du marché commun, réciproquement la mise en place progressive des règles du marché commun constituera l'incitation appropriée à rechercher l'équilibre dans les moyens généraux de la politique monétaire.

Sans doute la création progressive du marché commun, et l'évolution des échanges qui en résultera, peuvent-elles changer de manière imprévisible les conditions d'équilibre de la balance des paiements; des ajustements ultérieurs du change pourraient théoriquement apparaître comme l'utile contre-partie de cette évolution. En fait, l'une des raisons qui justifient le caractère très progressif de l'établissement du marché commun, est précisément que les ajustements puissent s'opérer à travers la structure des productions et des coûts, au lieu de devoir se répercuter par paliers brusques dans la valeur extérieure des monnaies.

Il conviendra, en particulier, de parer au risque que, malgré les règles du Fonds monétaire international, des dévaluations interviennent dans le seul dessein d'en tirer un avantage compétitif. Ceci sera évité si la Commission européenne reçoit le droit d'accorder aux autres États des clauses de sauvegarde pour contrebalancer les effets d'une telle action unilatérale. Une politique systématique de déflation des coûts et des prix aurait les mêmes conséquences fâcheuses, mais c'est une éventualité qui paraît beaucoup moins vraisemblable.

Même en excluant de telles politiques, des mesures appropriées à la correction d'un déséquilibre fondamental, telles que les dévaluations, entraîneraient des perturbations sur le marché si elles étaient appliquées pour faire face à de simples difficultés temporaires.

Section 2 – Le concours mutuel

Un concours mutuel entre États membres est le moyen d'éviter le maintien ou le rétablissement de restrictions, ainsi que des à-coups dans l'expansion commune. Il prendra appui sur les mécanismes généraux tels que ceux de l'Union européenne de paiements et du Fonds monétaire international, mais pourra prendre des formes complémentaires à mesure que se développera l'établissement du marché commun. Ces formes seront partiellement différentes au cours de la période de transition et pendant la période finale.

Pendant la période de transition ce concours ne prend pas nécessairement la forme de crédits; il peut se traduire par un accroissement des importations en provenance de pays en difficulté, grâce à des abaissements spéciaux de droits de douane ou des élargissements des contingents. La Commission européenne a compétence pour proposer le concours mutuel et les méthodes appropriées. A défaut d'un accord unanime du Conseil ou d'un accord donné individuellement par assez de pays membres pour que l'aide soit efficace, la Commission devra accorder à l'État en difficulté certaines dérogations temporaires à ses obligations; cette clause de sauvegarde ne pourrait être écartée que par un vote du Conseil à la majorité qualifiée.

En effet, au cours de cette période il n'est pas impossible d'accorder à un État membre en difficulté un ralentissement dans son effort d'abaissement des droits de douane ou d'élimination des contingents, ou même le rétablissement conditionnel et limité de certaines restrictions à l'intérieur même du marché commun. Naturellement, le droit subsiste pour chaque État de faire usage des exceptions qui sont prévues par le GATT et l'OECE et de

maintenir ou de rétablir des restrictions à l'égard des pays tiers. Dans cette hypothèse, l'État en cause doit pouvoir être couvert contre le risque de détournement de trafic.

Après la fin de la période de transition le problème et les moyens changent. Le rétablissement de restrictions entre les États membres serait la négation même du marché commun. Dans les relations avec les pays tiers, les États membres continueront sans doute de bénéficier des exceptions prévues par le GATT et l'OECE. Si cependant des restrictions se prolongeaient, elles risqueraient de remettre en cause les conditions d'équilibre établies à l'intérieur du marché commun lui-même. Il conviendra que l'État membre intéressé entre en consultation avec la Commission européenne avant de les établir. La Commission européenne devra placer les autres membres devant l'alternative de prendre les mesures nécessaires pour éviter que les restrictions ne soient tournées à travers leur territoire ou d'accorder les crédits qui permettent d'éviter ces restrictions, dans la mesure où la politique commerciale commune ne suffirait pas à résoudre ce problème.

A l'intérieur du marché commun il y a lieu de penser que le régime général des paiements, par exemple le fonds monétaire européen dont la création est envisagée à l'OECE ou la coopération étroite entre les banques centrales, peut-être une unification monétaire, permettront de surmonter ou même feront disparaître ces difficultés. Toutefois on ne peut demander une renonciation formelle et définitive au rétablissement de restrictions que si, à défaut d'autres solutions, des crédits peuvent être octroyés et la procédure assouplie. En effet, des clauses de sauvegarde ne pourraient plus être invoquées, et c'est pourquoi l'octroi de crédits devra, sur proposition de la Commission, être décidé à la majorité qualifiée du Conseil.

Dans tous les cas il va de soi que l'octroi de clauses de sauvegarde ou la proposition d'un concours mutuel des États membres, de quelque forme qu'il s'entoure, suppose que l'État membre intéressé accomplisse de son côté les efforts en son pouvoir: la Commission aura le droit de procéder avec lui à un examen de sa situation et de lui adresser des propositions sur les remèdes qu'elle estime appropriés.

Section 3 – Unification de la politique commerciale

Il est immédiatement apparent qu'à la fin de la période de transition, des divergences fondamentales dans l'évolution économique entre les États membres seraient difficilement concevables. Dans les relations avec les pays tiers, ils n'auront pas seulement un tarif extérieur commun, mais, en outre, le problème de la politique commerciale se posera dans de tout autres termes que pour un marché commun limité à deux industries. Dans ce cas, une autonomie des États membres devait, sous certaines réserves, être reconnue, parce que le charbon et l'acier ne sont que des éléments dans une balance des paiements d'ensemble. Quand le marché commun général sera fermement établi par la suppression des cloisonnements internes, la politique commerciale sera celle de l'ensemble de la Communauté, qui devra négocier des accords commerciaux communs, de même qu'on a déjà reconnu qu'elle aurait un tarif douanier commun. Les interventions à court terme telles que les mesures anti-dumping et les protections contingentaires compatibles avec les accords internationaux, l'encouragement à l'exportation, devront aussi être communes et par conséquent un rôle aura à être confié sur ce point à la Commission européenne agissant en liaison avec le Conseil de ministres.

Dans ces conditions, les difficultés de la balance des paiements avec le reste du monde seraient celles de l'ensemble des pays du marché commun, plutôt que d'un pays isolé. Par

delà une politique commerciale commune se dégagera inévitablement une attitude convergente dans les relations monétaires internationales.

Si elle doit en principe être orientée vers la libre convertibilité, on ne doit pas cependant oublier que les conditions économiques et financières qui la rendent possible ne sont pas entièrement sous la dépendance des pays membres du marché commun: les déséquilibres relèvent essentiellement d'une absence de synchronisme entre les différents pays dans les politiques commerciales et financières, dans le mouvement d'activité et dans celui des prix.

Telle est d'ailleurs la raison essentielle pour laquelle, même si les échanges entre les pays du marché commun ne représentent qu'un tiers ou une moitié de leur balance extérieure totale, la coordination que réalisera entre eux le marché commun apportera une contribution fondamentale à un rythme accru d'expansion.

TITRE III LE DÉVELOPPEMENT ET LA PLEINE UTILISATION DES RESSOURCES EUROPÉENNES

Chapitre 1 LE FONDS D'INVESTISSEMENT

Section 1 – L'objet

Pour assurer les conditions d'un développement équilibré sans heurts du marché commun, la création d'un fonds d'investissement, doté à la fois de ressources assurées et capable de se présenter comme un emprunteur de premier ordre, sur les places européennes et internationales, apparaît indispensable. Il devra d'ailleurs agir en coopération avec les autres institutions financières internationales et notamment avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

Pour être efficace, un tels fonds ne doit pas être surchargé de tâches. Des financements européens en commun peuvent être organisés sur une base appropriée quand le besoin s'en fait sentir, par exemple pour tels travaux routiers ou suivant le modèle donné par Eurofima pour le matériel de transport ferroviaire, sans que ces sociétés financières ou ces participations internationales aient à être en quelque sorte prévues dans la constitution économique de l'Europe.

L'autre condition, c'est d'éviter de multiplier les fonds séparés qui se feraient concurrence entre eux, en amoindrissant leur capacité commune de crédit, cependant qu'il sera possible de satisfaire aux tâches diverses par la création de sections distinctes à l'intérieur d'un fonds unique.

1. Les travaux de caractère et d'intérêt européens

La première de ses tâches sera naturellement de participer au financement de projets qui, par leur ampleur ou même simplement par leur nature, ne se prêtent pas aisément aux divers moyens de financement qui peuvent se rencontrer dans chacun des États séparés. Les projets les plus caractéristiques à cet égard intéresseront le domaine des moyens de communication et celui de la production ou du transport d'énergie, étant observé que, du fait de la Communauté du charbon et de l'acier, les investissements dans le domaine du charbon disposent d'une base

financière à part. Un appel particulièrement important au fonds d'investissement aura à être prévu pour certaines réalisations dans le domaine atomique, en dehors des charges ou des aides qui seront directement supportées par le budget commun d'Euratom.

On concevrait que la part qu'un fonds d'investissement pourrait prendre à la couverture des travaux allât croissante avec l'intérêt européen qui leur serait reconnu: cet intérêt européen étant attesté par le nombre des États que le projet concernerait ou qui s'y seraient associés, et finalement par l'avis favorable ou l'initiative de l'institution européenne compétente.

2. Les régions sous-développées

Un développement en commun des régions les moins favorisées, comme il s'en trouve en fait dans tous les pays participants, est une nécessité fondamentale pour le succès du marché commun. Entre des régions à développement économique inégal il n'est pas vrai, en effet, qu'au cas de brusque mise en communication, le moindre coût de la main-d'œuvre et la plus grande productivité des investissements assurent automatiquement un progrès plus rapide de la région initialement moins favorisée, et donc un rapprochement des niveaux. Comme le montre au contraire l'expérience de l'unification italienne après 1860, et aussi bien des États-Unis après la guerre de Sécession, l'écart peut au contraire s'accroître cumulativement si les conditions fondamentales d'un développement de la production ne sont pas d'abord créées par des moyens publics, c'est-à-dire une infrastructure de routes, de ports, de moyens de transmission, des opérations de drainage, d'irrigation et d'amélioration du sol, la création d'écoles et d'hôpitaux. Une action positive et collective est au contraire à l'avantage commun des régions dont le développement est recherché et des régions plus favorisées elles-mêmes; car elles participent à l'activité plus intense qu'entraîne ce développement, et elles évitent que la mise en communication avec des régions moins favorisées fasse pression sur les niveaux de rémunération et sur le niveau de vie.

On ne saurait trop insister sur l'importance du rôle qui doit être confié au fonds d'investissement dans ce domaine pour la réussite de l'entreprise européenne dans son ensemble. Une régularité dans le financement importe autant que les sommes mises en jeu. Un développement accéléré pèse toujours sur la balance des paiements. Aussi, bien que l'intervention du fonds doive aller directement à des investissements et non à la couverture d'un déficit extérieur, elle tend automatiquement à résoudre du même coup des problèmes d'équilibre dans les balances. Bien que l'appel à des capitaux extérieurs pour financer le développement économique ne se confonde pas nécessairement avec l'importation de biens capitaux, il n'en reste pas moins que ces ressources financières faciliteront la vente des équipements par les pays où cette industrie constitue un élément essentiel dans la structure de la production et dans le maintien du rythme d'expansion. Enfin la création d'emploi éliminera l'obstacle majeur que le fait du chômage oppose à la libération des mouvements de main-d'œuvre.

L'agriculture bénéficiera en particulier des plans de développement régionaux qui lui assureront des conditions de rendement accru. Pour une part aussi, la création d'autres activités permettra de résoudre le problème de certaines exploitations dont la justification économique est que ceux qui y travaillent n'auraient pas trouvé d'emploi ailleurs.

3. La reconversion

Pour assurer la continuité de l'emploi sous des formes constamment plus productives, pour faciliter l'adaptation progressive au marché commun, pour utiliser au mieux les ressources existantes et réduire, dans toute la mesure possible, le coût des transformations inévitables, la reconversion constitue un élément essentiel de la politique du marché commun. Il ne suffit pas que l'élargissement des débouchés et de la concurrence crée les incitations appropriées à la réorientation des activités ou à la modification des méthodes de production. Encore faut-il que les entreprises qui doivent opérer ces transformations puissent trouver les moyens nécessaires. Cette politique est non seulement la plus humaine, parce qu'elle évite très largement les fermetures d'entreprises, les cessations d'activité, ou les licenciements de main-d'œuvre, et tend à assurer le réemploi sur place; elle est aussi la plus économique, parce qu'elle permet d'utiliser à plein les moyens de production existants et l'ensemble des facilités de logement, des moyens de communication, et des activités de distribution qui gravitent autour des entreprises productives.

Ainsi les reconversions et la création d'activités nouvelles susceptibles d'assurer à la main-d'œuvre un emploi productif comptent parmi les opérations de la plus grande utilité sociale; et leur productivité ne se mesure pas seulement à leurs effets directs, ni aux facilités existantes qu'elles permettent d'utiliser ou de sauver, mais encore au climat de progrès et de transformation qu'elles contribuent à créer.

Le concours du fonds n'aura pas pour autant à couvrir la totalité des travaux ou des charges, mais une section dotée de ressources certaines apparaît indispensable.

Étant donné le nombre et la diversité des cas qui peuvent se présenter, il est nécessaire que les États eux-mêmes jouent un rôle. Le fonds mettrait des sommes à leur disposition en leur laissant la responsabilité de dégager les solutions appropriées à chaque cas et en leur demandant d'engager leur garantie.

Ce sera là, en outre, un des moyens de coordonner l'action de reconversion des entreprises et l'aide à la réadaptation de la main-d'œuvre pour laquelle des moyens sont prévus par ailleurs: les opérations en cause forment souvent un tout. La coordination sera d'ailleurs assurée en même temps par les tâches confiées à la Commission européenne.

Quand le fonds d'investissement aura dégagé sa politique du taux d'intérêt, le coût des prêts de reconversion en résultera directement, compte tenu des frais éventuels ajoutés par les États au titre de leur intervention administrative et de leur garantie ou au contraire des bonifications d'intérêts qu'ils accorderont pour compenser le coût des autres ressources qu'apporteraient le système bancaire ou le marché financier.

Section 2 – Ressources et organisation

Pour que le fonds européen soit digne de ce nom, et qu'il puisse jouer le rôle qui est attendu de lui, il ne doit pas y avoir de lien territorial entre l'origine des ressources et leur affectation. Un problème pourrait donc se poser au cours de la période de transition, tant que la liberté des mouvements de capitaux ne sera pas uniformément établie entre les États participants. Déjà l'action de libération des transactions dites «invisibles» à l'intérieur de l'OECE permet pratiquement d'assurer le service de l'intérêt et de l'amortissement en dehors du territoire national des États membres. Mais, en outre, en faveur du fonds européen, dont l'action doit d'ailleurs contribuer à établir les conditions de la libre circulation des capitaux, des facilités

suffisantes de transfert doivent être organisées pour lui permettre d'emprunter et de prêter sur l'ensemble des territoires de la Communauté.

La conjoncture financière permet d'envisager que le fonds puisse, à brève échéance, trouver des ressources importantes sur le marché européen des capitaux, où il devrait pouvoir se présenter comme un emprunteur de premier ordre. Ce crédit dépendra non seulement de son organisation et de ses règles de gestion, mais aussi du capital propre dont il pourra disposer et des ressources sur lesquelles il pourra compter en tout état de cause pour faire face à ses tâches et à ses engagements.

La base de ses ressources et de son crédit sera constituée par une dotation initiale en capital, souscrite par les États ou, en leur nom, par des organismes financiers publics ou semi-publics. A titre de comparaison, on rappellera que le capital de la Banque internationale de reconstruction et de développement est de dix milliards de dollars. Un ordre de grandeur du milliard de dollars pour l'Europe paraîtrait répondre aux proportions à observer. Il n'y a pas à envisager que ce capital souscrit soit entièrement versé, mais qu'il soit libéré à concurrence de 25 % seulement.

L'ensemble des tâches auxquelles le fonds doit faire face, et la continuité nécessaire dans les opérations exigent qu'il puisse compter sur des ressources certaines qui seules apporteront aux grands travaux à poursuivre, aux régions à développer, aux entreprises à reconvertir, la continuité et la sécurité nécessaires. Encore faut-il que les organes directeurs du fonds ne s'en remettent pas à des possibilités de contributions supplémentaires des États pour relâcher leurs efforts de recherche des ressources sur le marché financier. Bien au contraire, l'éventualité de ces contributions doit être prévue sous une forme telle qu'elle élargisse la base de crédit du fonds et qu'il soit d'autant moins nécessaire d'y faire effectivement appel.

Pour répondre à ces conditions, des contributions supplémentaires, qu'en cas de besoin les États s'engageront à apporter au cours des cinq premières années de la période transitoire, seraient considérées, à concurrence de leur montant même, comme une augmentation du capital social. Ces contributions seraient soumises à des limites et des conditions de procédure déterminées. La limite fixée serait double:

– d'une part, ces contributions ne pourraient dépasser un plafond absolu, pour une année donnée, qui pourrait être fixé à un millième du produit national, soit, pour les six pays en cause, environ 130 millions de dollars; et sans report sur une autre année des sommes auxquelles il n'aurait pas été fait appel à l'intérieur de cette limite;

– d'autre part, il n'y serait fait appel que dans la mesure nécessaire à assurer au fonds, année par année, et compte tenu de ce qu'apportera le marché, des ressources d'un montant déterminé, que l'on pourrait par exemple estimer à 300 millions de dollars.

La combinaison de ces deux règles peut être illustrée par des exemples numériques:

– le fonds trouve 300 millions de dollars ou plus sur le marché; la contribution demandée aux États est nulle;

– le fonds trouve 200 millions, les États en versent 100;

– le fonds trouve 100 millions, les États versent le maximum de leur contribution, soit 130 millions.

Les versements peuvent être opérés par les États dans la monnaie d'un autre État membre avec l'assentiment du fonds.

Il serait en outre prévu que, tant que la contribution annuelle ne représente pas plus de 5 % du capital souscrit, soit, dans l'exemple choisi, 50 millions de dollars pour les six pays, elle est de droit; la majorité simple des États serait requise jusqu'à 7,5 %, la majorité qualifiée au-delà; l'objet de cette procédure serait d'éviter tout risque que les organes directeurs ne fassent pas sur le marché l'effort de prospection nécessaire.

C'est en effet dans l'appel au marché que doit être trouvé l'essentiel des ressources, cependant que le capital propre et les contributions annuelles qui l'augmentent éventuellement, s'ils peuvent contribuer au financement des plans de développement, des projets d'investissement, ou des opérations de reconversion, sont essentiellement à considérer comme la base du crédit du fonds.

Il ne jouera en effet pleinement son rôle que s'il emprunte pour l'ensemble des besoins à la couverture desquels il est destiné, et non comme un intermédiaire pour des bénéficiaires désignés publiquement à l'avance.

Pour les interventions du fonds, à l'aide des ressources dont il disposera, il paraît nécessaire de distinguer entre l'examen économique et technique des projets et la décision qui répartit entre eux les contributions au financement et fixe les conditions de ce financement.

L'organisation même du fonds permettra de concilier les préoccupations financières et la poursuite d'objectifs généraux de politique économique. La direction générale ou le Comité directeur auront un caractère bancaire. Mais ils recevront leurs directives d'un conseil de gouverneurs réunissant les représentants des États membres et de la Commission européenne du marché commun.

D'autre part, les projets soumis au fonds devront, soit faire l'objet d'un examen préalable par une institution européenne, soit lui être renvoyés pour avis. La Commission européenne aura compétence de droit commun pour tous les projets qui ne relèvent pas des attributions explicitement reconnues à une autre Institution.

Chapitre 2

LA RÉADAPTATION

Section 1 – Les principes

L'objet de la réadaptation en faveur des travailleurs est de faciliter les changements qu'exige le progrès économique, en mettant la main-d'œuvre à l'abri des risques qui accompagnent ces changements. Ainsi doivent se concilier la mobilité nécessaire et la stabilité de l'emploi, qui ne doit pas être confondue avec le maintien de la main-d'œuvre sur place. La réadaptation ainsi entendue doit, dans le contexte européen, constituer une contribution majeure au développement de la productivité et au relèvement du niveau de vie des travailleurs.

Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier associe la Communauté à des aides spéciales accordées aux travailleurs perdant leur emploi par suite du progrès technique ou du développement du marché commun. Il apparaît indispensable de rechercher dans les modalités d'application les transpositions inévitables que commande le passage d'un marché commun limité à un marché commun général.

1. Le lien de cause à effet entre le marché commun et les cessations d'activités ou licenciements, déjà très difficile à discerner dans le cas d'un marché commun établi d'un seul coup pour deux industries, serait indéfiniment controversé dans le cas d'un marché commun établi de manière graduelle pour l'ensemble des industries.

2. L'intervention de la Communauté ne peut plus, dans un marché commun général, être subordonnée à la condition que les prestations aient un caractère supplémentaire par rapport au régime général d'aide aux travailleurs sans emploi.

3. C'est donc le régime général d'aide aux travailleurs sans emploi qui doit progressivement intégrer les principes de la réadaptation et, par ailleurs, tendre à s'harmoniser entre les différents pays.

Si un régime fédéral unifié suscite des difficultés et, comme le montre l'exemple américain, n'est pas indispensable, du moins un rapprochement des normes entre les différents pays constituerait à la fois un progrès social décisif et la condition d'une circulation de la main-d'œuvre véritablement sans entraves.

Section 2 – Le système proposé

Il est proposé d'instituer un fonds de réadaptation financé par des contributions des États membres établies en proportion du total des salaires et des cotisations ou contributions légales ou conventionnelles assurant le service des prestations sociales. En d'autres termes, la base serait les dépenses totales de main-d'œuvre, sans tenir compte de leur répartition différente, suivant les pays, entre salaires directs et indirects. Il faudra cependant excepter les charges salariales et sociales des secteurs qui sont soumis au régime spécial de réadaptation de la CECA.

Pour les interventions du fonds, il ne serait pas réclamé de preuves que les cas de chômage sont la conséquence de l'établissement du marché commun. Le principe doit être tout autre. La Communauté tout entière, mais aussi l'État membre en cause sont intéressés, pour le progrès de la productivité et le relèvement du niveau de vie, à des changements de structure progressifs dans les industries, à une rationalisation dans les entreprises, à un meilleur emploi de la main-d'œuvre. Cet intérêt justifie une participation au coût social de ces transformations, c'est-à-dire aux dépenses nécessaires pour mettre la main-d'œuvre à l'abri des risques qui accompagnent ces changements. Suivant ce principe le fonds offrirait d'intervenir à concurrence de 50 % des dépenses dans des cas et pour des objets convenus d'avance.

1. Dans les cas

– de fermeture totale d'une entreprise ou d'un établissement,

– de fermeture partielle, c'est-à-dire de cessation définitive de certaines fabrications dans une entreprise,

- de réduction d'emploi affectant au moins, dans une entreprise, 10 % des effectifs et 10 personnes employées, le fonds participerait,
- à la couverture des indemnités de réinstallation au cas où les travailleurs sont amenés à changer leur résidence,
- à la couverture des frais de rééducation professionnelle dans les cas où ils sont obligés de changer de métier.

2. Dans les cas où une entreprise en cours de reconversion réduit ou suspend temporairement l'emploi de tout ou partie de sa main-d'œuvre, le fonds participerait à l'octroi d'une aide à l'entreprise pour lui permettre de maintenir une rémunération à sa main-d'œuvre en attendant de l'occuper à nouveau pleinement.

Dans ce cas, le fonds ne peut intervenir que sur base d'un projet de reconversion de l'entreprise, présenté par le gouvernement intéressé accompagné d'un programme de financement de cette reconversion et approuvé par la Commission européenne qui devra apprécier sa compatibilité avec le marché commun ou le progrès de productivité qu'il réalise.

3. Il peut être nécessaire, pour assurer la réorientation progressive de la main-d'œuvre dans d'autres entreprises, d'échelonner des fermetures alors qu'un arrêt immédiat d'activité serait financièrement plus avantageux; le fonds peut alors participer aux aides consenties aux entreprises pour le paiement des salaires.

La condition sera qu'il soit présenté un plan de réemploi dans d'autres entreprises, et que l'échelonnement de la fermeture réponde au fait que ce réemploi ne peut être que progressif. La Commission fera seulement des propositions, dont l'acceptation requerra la majorité qualifiée au Conseil. Il va de soi que les travailleurs perdant leur emploi du fait de licenciements échelonnés auront en tout cas droit aux mêmes prestations qu'en cas de fermeture ou de réduction d'effectifs.

4. Dans la mesure où la nécessité en apparaîtra dans l'application pratique, la Commission européenne sera habilitée à prendre des règlements d'exécution qui devront être soumis au vote de l'Assemblée. L'objet en serait de définir plus clairement les conditions du concours apporté par le fonds de réadaptation, par exemple les montants et les durées limites des prestations, les limites d'âge des bénéficiaires, les critères auxquels doivent répondre les plans de reconversion, de financement ou de fermeture échelonnée. En particulier, il sera opportun de fixer les règles qui assurent en cas de réduction d'emploi, qu'elle corresponde à un progrès effectif de productivité ou à une réorganisation définitive de l'entreprise, non à une fluctuation temporaire.

La question se pose en outre de savoir si, à défaut de solution plus directement productive, le fonds ne devrait pas apporter son concours au versement d'indemnités d'attente à des travailleurs qui, après quatre ou six mois de chômage, n'auraient pu encore être réemployés.

Le système proposé, sans exiger d'engagements – en particulier de la part des États qui auraient de la peine à financer un accroissement des prestations aux travailleurs sans emploi – donnerait une incitation à introduire dans tous les pays des dispositions sur les diverses formes d'aide à la main-d'œuvre en vue de la réadaptation et, par conséquent, tendrait à une harmonisation entre eux; il donnerait même une incitation à étendre cette aide des cas où le fonds intervient, à l'ensemble des cas de chômage. L'harmonisation des prestations et l'assiette du financement prépareraient les voies à un système harmonisé ou même unifié d'aide aux travailleurs sans emploi, qui est lui-même une condition de la circulation des travailleurs, véritablement sans entraves.

Les prestations seraient automatiquement en liaison avec le niveau des salaires et les coûts de réinstallation dans chaque pays. La charge de la collectivité se limiterait d'elle-même aux changements liés au développement du marché commun, à l'exclusion des effets de la conjoncture. En effet, les variations de la conjoncture provoqueraient normalement des effets analogues dans les différents pays, et, par conséquent tous les États toucheraient autant qu'ils contribueraient. C'est seulement dans le cas de variations différentielles du chômage que le fonds opérera effectivement des versements nets. Enfin, le chômage préexistant reste en dehors d'une intervention de la Communauté qui se limite d'elle-même à des cas de chômage survenus après les premières mesures d'établissement du marché commun.

Les seuls contrôles nécessaires portent d'une part sur l'appartenance effective des travailleurs à une entreprise dont la cessation ou la transformation d'activité ouvre droit aux interventions du fonds, et elle est facile à vérifier dans les livres de l'entreprise; d'autre part sur l'absence du réemploi immédiat et le maintien du droit aux prestations, mais la participation de l'État intéressé donne sur ce point une première et efficace garantie.

En ce qui concerne la distribution et les services, le régime prévu ne s'y appliquerait qu'au moment et dans la mesure où ils entreraient dans le marché commun; on a noté que des études et des dispositions particulières, secteur par secteur, étaient nécessaires à cet effet. En ce qui concerne les artisans ou les petits exploitants agricoles, l'intervention du fonds leur serait étendue dans la mesure où les États eux-mêmes prendraient la charge de leur appliquer les aides à la réadaptation prévues pour les travailleurs salariés.

Chapitre 3

LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Reliée aux dispositions sur la reconversion et sur le développement, la libre circulation des travailleurs se présente dans un contexte entièrement nouveau. Il est, en outre, indispensable de dissiper les préjugés auxquels elle se heurte et de noter le facteur très important d'expansion qu'un afflux de main-d'œuvre peut constituer pour un pays.

Il convient de distinguer la libre circulation des salariés et celle des personnes exerçant des professions indépendantes. Ce deuxième problème est en liaison étroite avec celui des services et ne peut être résolu qu'en fonction des solutions dégagées, secteur par secteur, pour les services eux-mêmes.

En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs on ne doit pas surestimer l'ampleur des mouvements de main-d'œuvre qui se produiraient dans un marché commun entièrement libre. On connaît la réticence aux changements de métier ou de résidence, fût-ce à l'intérieur d'un

même pays. L'un des obstacles, qu'il sera d'ailleurs essentiel de surmonter, est l'insuffisance actuelle du logement dans tous les pays de la Communauté. En outre, on reconnaît de plus en plus que l'émigration ne constitue pas toujours une solution économique pour un pays surpeuplé, car elle risque de porter essentiellement sur la population active et, par conséquent, d'accroître la proportion de la population à charge. Pour toutes ces raisons, la tendance la plus récente est aux efforts de développement et de création d'emploi sur place.

Au lieu de critères techniques complexes, il convient donc de rechercher les conditions économiques générales qui permettront d'ouvrir largement les portes aux travailleurs:

a) la première c'est précisément le développement des opérations de reconversion ou de création d'activités nouvelles et le développement en commun des régions sous-développées;

b) la deuxième condition est une interprétation correcte de la notion de libre circulation des travailleurs: elle comporte le droit de se présenter dans tout pays de la Communauté aux emplois effectivement offerts et de demeurer dans ce pays, si un emploi est effectivement obtenu, sans aucune restriction qui ne s'applique de la même manière aux travailleurs nationaux eux-mêmes;

c) la troisième condition est relative aux salaires: si, d'une part, toute discrimination est effectivement interdite entre travailleurs nationaux et travailleurs immigrés, et si, par ailleurs, soit par une législation d'État, soit par l'action des syndicats, toute baisse de salaire est en principe exclue, les employeurs n'auraient aucune incitation à faire appel à plus de main-d'œuvre immigrée qu'ils n'en auraient effectivement besoin pour remplir les postes disponibles. De ce fait, toute pression sur les niveaux de rémunération est évitée et le marché de la main-d'œuvre tend à s'équilibrer de lui-même.

Pour parvenir à un système de libération progressive, il n'y a pas lieu, dans une intégration générale, de distinguer entre la main-d'œuvre qualifiée et la main-d'œuvre non-qualifiée; le difficile problème de définition des qualifications qui se posait dans un marché commun limité à deux industries, devient ici sans objet. On pourrait même soutenir qu'il y a un intérêt commun à faciliter les mouvements de la main-d'œuvre à proportion qu'elle est moins qualifiée: c'est celle-ci, en effet, qui trouve le plus difficilement à s'employer dans le pays où le chômage est étendu; dans les pays d'immigration, elle vient relayer la main-d'œuvre nationale, qui peut ainsi rechercher les métiers mieux rémunérés ou moins pénibles.

Certains efforts ont été poursuivis à l'OECE en vue d'une plus large liberté de circulation de la main-d'œuvre. Les propositions de cette organisation visent d'une part à fixer un délai maximum, qui serait en principe d'un mois, au-delà duquel les États ne pourraient s'opposer à un appel à la main-d'œuvre étrangère, s'ils n'ont pu répondre à une offre d'emploi à l'aide de la main-d'œuvre disponible sur leur territoire; d'autre part, à ramener à une durée maxima – en principe cinq ans – la période pendant laquelle les États peuvent limiter à certaines industries ou professions déterminées le droit au travail reconnu aux travailleurs migrants après leur arrivée dans un pays.

L'expérience montre la faiblesse des résultats obtenus par la première règle. Si, en effet, les services du travail réussissent à placer dans un emploi un travailleur qui libère un autre emploi, le délai ouvrant l'entrée à la main-d'œuvre étrangère est indéfiniment prolongé.

Au bénéfice des conditions générales qui ont été énoncées, il est possible de concevoir un tout autre système de libération progressive. Il consisterait en un élargissement annuel, suivant un rythme de progression fixé à l'avance, du nombre des travailleurs originaires des autres États membres, auxquels chaque État donnerait la possibilité d'occuper des emplois.

Dans ce système, un problème ne se pose que si la base est insuffisante ou anormale.

Pour écarter l'effet d'un appel exceptionnel de main-d'œuvre pendant une courte période, on prendrait pour base la moyenne, sur les trois dernières années, du nombre des travailleurs nouveaux admis dans chaque État en provenance des autres pays de la Communauté.

Par ailleurs, la base de l'élargissement graduel devrait être au moins égale à 1 % du nombre total des travailleurs salariés dans le pays considéré. Le rythme de l'élargissement annuel pourra être d'autant plus lent que la base est plus large dans un pays donné: il conviendra donc de construire un tableau reliant ces deux valeurs l'une à l'autre.

Il sera nécessaire de prévoir certaines clauses de sauvegarde administrées par la Commission européenne, pour le cas où l'afflux de main-d'œuvre créerait un risque particulier pour le niveau de vie ou d'emploi des travailleurs d'industries déterminées dans certains pays. Toutefois, les droits acquis des travailleurs étrangers ne doivent pas être affectés par ces mesures.

Mise à part cette disposition, la deuxième proposition de l'OECE pourrait servir de point de départ pour donner progressivement à l'accès à l'emploi un caractère général sans spécification de métier. Il suffirait de raccourcir progressivement le délai de cinq ans au-delà duquel le droit au travail cesserait d'être cantonné. Cette disposition bénéficierait parallèlement aux travailleurs étrangers déjà installés et aux nouveaux travailleurs migrants.

La libre circulation de la main-d'œuvre sera facilitée par l'harmonisation des régimes d'assurance-chômage qui résulterait des mécanismes prévus pour la réadaptation. Surtout il y aura convergence entre les dispositions sur l'investissement et celles sur la libre circulation: la perspective de la libération des mouvements de main-d'œuvre incitera des États à participer aux efforts qui s'imposent en vue du développement économique et de la création d'emplois nécessaires pour éliminer le grave problème européen du chômage structurel qui existe dans certaines régions; et la résorption de ce chômage éliminera la principale difficulté à laquelle se heurterait la libre circulation de la main-d'œuvre, pour le moment même où elle pourra se trouver finalement établie, c'est-à-dire au plus tard à la fin de la période de transition.

La Commission européenne est chargée de proposer aux États membres, dès qu'elle pourra, des mesures appropriées pour éliminer progressivement toutes les réglementations discriminatoires légales ou administratives, y compris les pratiques administratives, par lesquelles les ressortissants des États membres, les personnes juridiques y incluses, sont soumis à un traitement moins favorable que les nationaux de l'un de ces États pour l'accès à une profession indépendante ou pour l'exercice de cette profession. Cela devrait également être valable pour les réglementations concernant l'entrée et le séjour sans préjudice des dispositions régissant l'ordre et la santé publics.

Chapitre 4

LA LIBERTÉ DES MOUVEMENTS DES CAPITAUX

Il va de soi qu'une libération du mouvement des capitaux, permettant d'élargir les sources de financement des investissements aussi bien que d'employer au mieux dans un espace élargi les ressources disponibles, suscite une meilleure utilisation de la capacité de formation d'épargnes et une création plus rapide de moyens de production. Normalement, les mouvements de capitaux doivent contribuer à parer aux déséquilibres des balances de paiement, et tendre à rapprocher cet élément du coût de production que constituent les taux d'intérêt et les autres charges financières. Le principe doit être fermement accepté, pour que l'application en soit complète au plus tard à la fin de la période de transition. Ce qu'il importe de discerner clairement, ce sont les transactions qui sont en cause, les obstacles à surmonter, les moyens d'aller jusqu'au bout.

1. La libération des mouvements de capitaux se distingue de celle des transferts correspondant à des paiements courants. Il va de soi en effet que les transferts liés à des mouvements de marchandises ou à des échanges de services doivent être libérés à un rythme au moins égal à celui de la suppression des restrictions quantitatives. Grâce à l'Union européenne des paiements, le problème ne se pose pas aujourd'hui. Il convient cependant que les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer les règlements internationaux correspondant aux échanges de marchandises et de services, en se réservant la possibilité d'ajuster aux circonstances les mécanismes à mettre en œuvre. De même, il conviendra de libérer les transferts que comportent les mouvements de main-d'œuvre: les restrictions aux envois de fonds dans leur pays par les travailleurs étrangers constituant en effet un obstacle aux libres migrations d'un pays à l'autre.

La libre circulation des capitaux se distingue des transferts liés aux marchandises, aux services ou aux mouvements de main-d'œuvre, et comporte le droit sans restriction des ressortissants des États membres d'acquérir, de transférer et d'utiliser à l'intérieur de la Communauté des capitaux en provenance de la Communauté.

La Commission européenne est chargée de proposer aux États membres les mesures qui permettront d'éliminer aussi vite que possible les réglementations légales faisant obstacle à la création par des ressortissants d'autres États membres de nouvelles entreprises commerciales, d'usines et de filiales ou à leur prise de participation à des entreprises existantes, y compris la participation à leur gestion.

2. Or non seulement aujourd'hui l'exportation des capitaux reste généralement strictement contrôlée, mais en outre l'importation l'est dans bien des cas, et même il n'y a pas longtemps que les contrôles des émissions, même pour le marché intérieur, se sont assouplis ou effacés.

Il y a sous ces contrôles une certaine part d'illusion, car il n'est pas évident qu'on dispose finalement de plus de capitaux ou qu'on en dispose plus utilement en empêchant les siens propres de sortir, ce qui a pour effet de décourager les autres d'entrer. Mais pour surmonter ces préventions, et même le nationalisme qui se déguise mal sous une bonne part des réglementations existantes, encore faut-il reconnaître les difficultés réelles qui doivent être écartées si le mouvement des capitaux doit répondre à la plus grande utilité économique au lieu de provoquer des déséquilibres accrus.

La difficulté la plus manifeste, c'est que les divergences dans la politique monétaire ou les craintes sur la stabilité des monnaies suscitent des mouvements spéculatifs de capitaux, qui peuvent prendre l'aspect de fuites brusques: par ces mouvements perturbateurs, les capitaux cessent de se diriger vers les régions où les besoins de fonds sont les plus intenses, les taux

d'intérêt les plus élevés, ou la balance des paiements déficitaire. Il y a à la fois dans le développement progressif du marché commun, les règles qui en gouvernent le fonctionnement, et les mécanismes dont la mise en œuvre a été prévue, le moyen le plus efficace de parer à ces divergences et d'éliminer les mouvements spéculatifs auxquels elles donnent naissance.

Le deuxième obstacle, c'est la possibilité que les capitaux passent d'un pays vers un autre, non pour s'y investir, mais pour s'échapper vers l'extérieur au bénéfice d'une inégalité dans la rigueur des contrôles. La liberté de la circulation des capitaux à l'intérieur du marché commun appelle donc dans les relations avec les pays tiers une certaine attitude commune qui d'ailleurs devrait s'ajuster aux circonstances économiques et qui, au stade final, aboutirait à une égale liberté ou à un degré de contrôle équivalent.

Le troisième obstacle provient des divergences dans les législations, particulièrement en ce qui concerne l'impôt, qui modifient profondément la rentabilité relative des investissements de capitaux. C'est là un aspect particulier des distorsions qu'il est nécessaire de corriger et qui, sans doute, en ce qui concerne les impôts directs sur les bénéfices, ne pourront être évitées que par un rapprochement de l'assiette et du taux des impôts.

Le quatrième risque, c'est qu'au lieu d'aller vers les régions sous-développées, les capitaux les quittent au contraire pour s'investir dans des régions plus favorisées, parce que les conditions de base ne seraient pas établies qui assurent la rentabilité des investissements dans les régions les moins développées. Le fonds d'investissement a précisément pour l'une de ses tâches essentielles de répondre à ce problème.

3. De même que pour les mouvements de main-d'œuvre, c'est donc en transformant certaines conditions économiques fondamentales qu'il est possible d'écarter les difficultés et les risques inhérents au libre mouvement des capitaux. Mais, par sa nature même, ce domaine échappe aux règles rigides et aux procédés automatiques. Il n'est pas possible de fixer des étapes à l'avance. Il n'y a pas de base de référence valable; un calendrier établi par exemple en fonction de la nature des transferts risquerait même de mettre en danger la réussite de l'entreprise. Il n'irait pas en effet sans la multiplication de clauses de sauvegarde, dont l'éventualité même paralyserait les mouvements souhaités ou précipiterait les mouvements indésirables.

Il n'est pas même nécessaire, comme l'exemple du Benelux l'a montré, d'établir une uniformité entre les six pays dans le rythme de libération des capitaux. Il faudra donc avoir recours à une procédure souple, où seules les directives générales peuvent être fixées au départ.

Il conviendra, d'une part, de veiller à l'établissement des conditions fondamentales qui ont été rappelées, et d'en surveiller l'effet pour régler en conséquence le rythme de libération possible.

Il conviendra, d'autre part, de reconnaître une priorité à certains types de transferts:

– le transfert du service des emprunts et des bénéfices ou revenus d'investissements est déjà très largement assuré, mais cette libération devrait être consolidée pour raffermir la confiance des bailleurs de fonds.

– les investissements directs sont encore souvent contrôlés, quelquefois par motif protectionniste, ailleurs en fonction de la situation en devises; les contrôles à caractère protectionniste devraient être abolis en tout premier lieu; les autres devraient aussi disparaître le plus rapidement possible, car c'est fausser le jeu de la concurrence que d'interdire pratiquement à une entreprise de transporter ses installations ou de créer des installations annexes sur le territoire d'un autre État où les conditions de concurrence sont structurellement plus favorables;

– un effort de libération a été accompli en ce qui concerne le commerce des valeurs mobilières et la souscription d'actions et d'obligations: il devrait être consolidé et étendu, pour traiter à égalité l'investissement direct et la prise de participations, et faciliter la communication des marchés financiers. Les réglementations internes sur le droit et les conditions d'émission, répondant notamment aux conditions d'équilibre monétaire, pourront théoriquement demeurer différentes, à condition que soient éliminées les discriminations entre entreprises émettrices ou entre souscripteurs, pour autant que les unes et les autres ressortissent aux États membres.

La procédure devra être celle de propositions de la Commission européenne, soumises au vote de l'Assemblée, et dont l'adoption exigera, au cours de la première étape de quatre ans, l'accord de chaque État pour ce qui le concerne, une majorité qualifiée du Conseil par la suite.

4. Au cours de la période de transition, il est impossible de ne pas prévoir des clauses de sauvegarde pour le cas où des mouvements spéculatifs de capitaux affecteraient l'équilibre des paiements.

Pendant la période définitive, on peut douter qu'elles soient efficaces, la liberté des transferts sur les marchandises et les services permettant très largement de camoufler les évasions de capitaux. Il n'en reste pas moins logique de prévoir, dans ce domaine, la possibilité de clauses de sauvegarde s'étendant au-delà de la période de transition. C'est souligner que, si étendue qu'elle soit, l'intégration économique que réalisera la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux ne constitue encore qu'une intégration économique partielle, puisqu'elle ne comporte pas de renonciation à l'autonomie des politiques budgétaires, financières ou sociales, ni la création d'une monnaie unique. Au moins possède-t-elle, en elle-même, une force assez grande pour maintenir le degré utile de convergence entre ces politiques, et assurer que le mouvement lancé ne s'arrêtera pas en chemin.

Deuxième partie
«EURATOM»

Introduction

La puissance de l'atome s'est brusquement révélée au monde sous une forme terrifiante. Dix ans après, elle apparaît comme la ressource essentielle qui s'offre à terme pour le développement et le renouvellement des productions et le progrès des œuvres de paix. Une nouvelle révolution technique est en vue. Si l'Europe n'agit pas d'urgence pour combler le grave retard qu'elle a commencé de prendre, c'est sa part dans ce développement qui risque d'être définitivement compromise.

I

Les moyens nécessaires ne sont plus à la mesure des pays européens séparés. Un exemple fera clairement apparaître les gaspillages et les retards qui pourraient résulter d'une poursuite d'efforts isolés. Les États-Unis étudient aujourd'hui les conditions de fonctionnement de trente prototypes de réacteurs différents. Tel est l'ordre de grandeur de l'effort de recherches et d'investissements, si l'on ne veut pas laisser échapper les solutions les plus fructueuses. On imagine mal quel pays isolé aurait en Europe la possibilité de travailler à cette échelle; à supposer même que plusieurs eussent les moyens de le faire, chacun de son côté, on mesure l'effroyable déperdition de ressources. Or, le secteur de l'atome offre une évolution extraordinairement rapide et les efforts à engager risquent d'être dépensés en vain s'ils étaient entrepris trop tard. Le prix de tout atermoiement serait de laisser passer un nouveau cycle de développement sans y prendre part, l'apparition du cycle technique suivant trouvant les pays européens démunis des expériences, des moyens et des techniciens nécessaires pour l'affronter. Une hésitation serait d'autant plus injustifiable qu'il existe dans ce domaine encore peu de positions et d'intérêts acquis ou d'entraves artificielles. L'action serait donc plus difficile à mesure qu'elle attendrait davantage.

Quoiqu'il soit très difficile d'avancer des chiffres, certains ordres de grandeur que les experts estiment probables permettront de situer le problème. On peut estimer que les États-Unis ont consacré jusqu'ici environ 15.000 millions d'unités UEP (dollars) à l'énergie nucléaire et la Grande-Bretagne environ 1.500 millions d'UEP. D'après une estimation grossière des dépenses affectées à des équipements militaires, il resterait pour l'énergie nucléaire industrielle 3.000 millions UEP aux États-Unis et 500 millions UEP en Grande-Bretagne. Parallèlement, la France a dépensé environ 200 millions UEP en neuf années. Tous ces chiffres concernent les dépenses gouvernementales et ne comprennent pas les efforts financiers privés.

Bien que les énormes dépenses assumées aient produit des résultats qui sont aujourd'hui du domaine public, elles font assez apparaître l'importance des ressources que les États européens devraient désormais engager s'ils ne veulent pas accepter d'être de façon définitive tributaires de ceux qui ont pris une si grande avance. Si les efforts de production et de développement technique ont été largement supportés par les budgets militaires, aujourd'hui le problème a évolué: la concentration sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique apparaît indispensable.

L'effort à entreprendre doit tenir compte des conditions d'approvisionnement dans les matériaux essentiels, naturels ou élaborés, qui ont été largement influencées par les circonstances historiques d'un développement d'abord militaire et qui ne sont pas celles d'un libre marché. Les ressources naturelles sont encore étroitement contrôlées par un petit nombre de pays qui sont producteurs ou qui se sont portés acheteurs. Il n'y a que trois puissances au monde, les États-Unis, l'Union soviétique et la Grande-Bretagne qui enrichissent l'uranium pour en accroître la part directement fissile.

L'assurance contre le risque d'un emploi imprudent constitue une exigence essentielle. Il n'y aura pas de développement de l'industrie atomique sans que les conditions de sécurité soient établies, qui écartent les périls pour la vie et la santé de la main-d'œuvre et des populations. Il est d'autre part nécessaire de garantir que les matériaux nucléaires ne seront pas détournés à d'autres fins que celles auxquelles ils sont destinés. Ainsi sera permis un échange franc et libre des connaissances acquises grâce à une atmosphère de confiance dont la création est fondamentale dans une Europe déchirée par son histoire.

Il s'agit donc essentiellement pour l'Europe de se donner les moyens de réalisation considérables et rapides, d'assurer un approvisionnement égal et régulier en matériaux essentiels, d'établir en commun les conditions de sécurité dans le développement atomique.

Les caractéristiques du domaine de l'atome font apparaître que ces tâches ne peuvent être accomplies sans une organisation commune.

II

L'Europe connaît un besoin rapidement croissant d'une énergie qui risque, à brève échéance, de devenir de plus en plus chère; la contribution de l'énergie atomique doit intervenir dans le plus court délai pour éviter cette pénurie et ce renchérissement. Elle apparaîtra rapidement d'autant plus économique que les autres sources d'énergie seront au contraire plus chères. C'est donc pour l'Europe beaucoup plus que pour les États-Unis par exemple, que la création de cette nouvelle source d'énergie apparaît comme une nécessité impérieuse. Elle permettra au surplus le développement de certaines régions qui souffraient de leur éloignement des sources traditionnelles d'énergie.

Si cependant il ne s'agissait que de cette couverture des besoins d'énergie, on concevrait théoriquement qu'elle pourrait être assurée en important les matériaux nucléaires et les équipements nécessaires. Mais il s'agit d'une tâche beaucoup plus ample: celle de développer en Europe même une industrie nucléaire, faute de laquelle les États européens se condamneraient à une position définitivement subordonnée dans l'ordre des puissances atomiques. La création de cette industrie entraînera l'ensemble de l'économie européenne dans une nouvelle révolution technique. Il convient immédiatement de souligner que l'énergie nucléaire n'est pas limitée dans ses applications à certaines industries importantes et peu nombreuses. Dès à présent elle intéresse des secteurs très divers de l'industrie et de la technique, qui ne cesseront de s'étendre progressivement, même dans des domaines qu'on ne peut actuellement prévoir.

La conséquence immédiate de cette constatation est que ce développement ne doit pas être confiné à quelques établissements, mais qu'au contraire on doit s'efforcer d'adopter le système le plus large et le plus souple pour entraîner la plus grande partie possible de l'industrie européenne dans ce renouvellement technique. En particulier, l'organisation doit pouvoir s'articuler aussi bien avec des organismes publics qu'avec l'industrie privée, avec des systèmes centralisés qu'avec des systèmes décentralisés, et permettre enfin les régimes mixtes qui prévaudront sans doute dans un grand nombre de cas. Si un contrôle absolu des pouvoirs publics accompagnait la phase militaire du développement nucléaire, on atteint aujourd'hui le moment où l'essor de l'industrie dépendra de l'habileté et de la hardiesse avec lesquelles les pouvoirs publics et l'organisation commune sauront créer les conditions de base pour que l'industrie dans son ensemble et la libre initiative jouent leur rôle essentiel.

Ainsi, l'objet de l'organisation commune est d'aider à la formation et à la croissance rapide d'une industrie nucléaire de même qu'au développement nucléaire des industries et de l'économie dans son ensemble,

– en développant la recherche et en assurant la diffusion la plus générale des connaissances et des techniques;

- en établissant, en uniformisant et en faisant appliquer des normes de sécurité pour la protection de la main-d'œuvre et de la population;
- en facilitant ses investissements et en réalisant les installations fondamentales qui ne pourraient être entreprises par des industries isolées ou des pays séparés;
- en apportant la sécurité et l'égalité dans ses conditions d'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires;
- en assurant de larges débouchés et les meilleurs moyens techniques par la fusion des marchés en ce qui concerne les matériaux, fournitures et équipements spécialisés, et par la libre circulation des spécialistes.

L'organisation pour laquelle le nom d'Euratom a été lancé, aura donc à articuler son activité autour de ces cinq grandes orientations. Elle reposera sur le Conseil de ministres, la Cour et l'Assemblée qui sont prévus par ailleurs pour le marché commun, et qui exerceront leurs fonctions et leur contrôle suivant les mêmes règles; une Commission européenne de l'énergie atomique sera instituée suivant des principes analogues à ceux qui régissent la Commission européenne du marché commun.

Cette Communauté sera naturellement ouverte à tous les pays européens qui en accepteront les règles. Elle devra en tout cas rechercher une association particulièrement étroite avec la Grande-Bretagne. La diversité des tâches à accomplir permet de mesurer la diversité des relations qui pourront s'établir entre la Communauté et les pays qui ne croiraient pas pouvoir s'y joindre; elles s'étendront à des domaines aussi différents que l'échange des informations et des connaissances, les approvisionnements en matériaux, des participations dans l'établissement et dans l'utilisation des installations industrielles, des fournitures techniques.

Loin que cette Communauté et une collaboration des différents pays à l'intérieur de l'Organisation européenne de coopération économique se contrarient, ces deux efforts se complètent et se renforcent l'un l'autre. La Communauté développera à l'intérieur de l'OECE une liaison permanente avec les autres pays européens, comme avec le reste du monde dans l'Agence atomique internationale qui est en voie de création.

Chapitre 1

LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE ET LES ÉCHANGES D'INFORMATIONS

Le domaine atomique est par excellence celui où l'industrie repose sur la science, c'est-à-dire sur la recherche, sur les spécialistes et sur la diffusion des connaissances.

L'ampleur des moyens à mettre en œuvre dans la recherche et dans la formation des spécialistes implique une action en commun.

L'organisation commune n'assurera par elle-même qu'une fraction de ces recherches. Il convient donc de prévoir par ailleurs comment peuvent être évités, dans les programmes de recherches indépendants, les doubles emplois qui conduiraient à des gaspillages et comment la diffusion des connaissances et des techniques peut être au mieux assurée.

Section 1 – L'action d'Euratom

La Commission atomique européenne, assistée par un comité économique et scientifique composé de spécialistes, devra créer, en liaison avec les instituts existants, d'une part, un centre de recherches et, d'autre part, des écoles pour la formation de spécialistes.

Le centre de recherches aurait pour tâche essentielle de compléter les recherches poursuivies par les organes nationaux, gouvernementaux ou privés. C'est lui en outre qui devrait assurer la normalisation et l'établissement d'une terminologie uniforme, établir un système d'étalonnage international, constituer un bureau central de mesures nucléaires travaillant en collaboration avec les centres existants.

En liaison avec le centre, devraient fonctionner des écoles de formation de spécialistes, en particulier dans les domaines de la prospection minière, de la production de matériaux nucléaires de grande pureté et du traitement de ces métaux après irradiation, dans celui du génie atomique, dans celui de la production et de l'utilisation des radioisotopes. L'Europe souffre d'un grand retard dans le nombre et le degré de formation spécialisée de ses techniciens. Un effort décisif est nécessaire pour combler ce retard. Autour de l'école et du centre de recherches pourraient se constituer les fondements d'une université européenne où enseigneraient ensemble les savants venus des différents pays et qui, comme toute université, devrait voir son autonomie reconnue.

D'autres actions plus dispersées ou plus occasionnelles se révéleront à certains moments nécessaires; ainsi, la constitution d'équipes spécialisées pour l'établissement de projets de réacteurs de recherches ou de réacteurs de puissance, et d'équipes pour la prospection aérienne en vue de découvrir les gisements de minerais.

La Commission européenne devra établir une liaison avec les centres internationaux de recherches nucléaires.

Section 2 – La coopération dans la recherche

La plus grande part des recherches continueront d'être effectuées dans chaque pays par des instituts publics ou privés ou par les industries elles-mêmes. La recherche n'est pas une activité qui puisse être planifiée, sous peine de laisser échapper les chances que donne l'inspiration brusque ou le hasard. Ce qu'il s'agit seulement d'éviter, ce sont les gaspillages d'efforts; sous une forme qui ne sera pas centralisée, il y a là un des aspects les plus efficaces de l'action en commun.

Pour faciliter un développement coordonné des recherches, la Commission européenne devra établir des objectifs indicatifs de production d'énergie nucléaire qui situeront l'effort à entreprendre dans le cadre des réalités auxquelles il doit répondre. Ces objectifs ne pourront d'ailleurs être établis que par une coopération entre la Commission atomique et l'institution européenne à qui sera remise une responsabilité de prévision des ressources et des besoins dans le domaine de l'énergie. Il est proposé par ailleurs de confier cette tâche à la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La définition des objectifs pour l'énergie d'origine nucléaire résulterait d'un ajustement réciproque des estimations sur les besoins d'énergie à combler et sur les possibilités d'y parvenir par la technique nouvelle. Ce travail commun sera d'autant mieux assuré qu'aux séances qui y sont consacrées dans les institutions compétentes assisteraient des membres de l'autre institution formellement désignés.

La communication des programmes de recherches à la Commission lui permettra, par un avis motivé, de décourager les doubles emplois inutiles ou de réorienter les efforts dans les directions insuffisamment prospectées, par exemple en matière de fusion des éléments légers.

Sous l'égide de la Commission seraient régulièrement tenues des séances de consultation et d'information réciproques entre les différents centres de recherches publics ou privés.

Enfin, une coordination dans les travaux résultera des conditions mêmes dans lesquelles les connaissances et les techniques seraient mises à la disposition de l'ensemble de la Communauté.

Section 3 – La diffusion des connaissances

Une partie substantielle des connaissances acquises par les recherches poursuivies en secret pendant des années avait déjà été portée à la connaissance des autres pays par les pays les plus avancés, lors de la Conférence de Genève sur les problèmes atomiques. Une masse encore beaucoup plus importante de documents incorporant les résultats de recherches vient d'être ouverte à la libre consultation des intéressés. Par ailleurs, des informations sont communiquées au titre d'accords bilatéraux. Ceux des États membres qui, à ce titre, ont obtenu un accès privilégié à certaines informations les mettront à la disposition de l'ensemble de la Communauté, sous réserve du consentement de leurs partenaires dans ces accords qu'ils s'engagent à s'efforcer d'obtenir.

Pour le surplus, le progrès de l'industrie nucléaire européenne sera d'autant plus rapide que les connaissances acquises et les techniques développées en Europe même pourront être plus généralement appliquées. Il y a là une nécessité fondamentale. Dans le domaine atomique, on a vu les États-Unis instituer un régime particulier par lequel l'Atomic Energy Commission a communication de l'ensemble des résultats de recherches. C'est une chose d'assurer une large rémunération aux auteurs ou propriétaires des inventions pour encourager l'effort de recherche et de les protéger contre une utilisation par d'autres de leurs découvertes sans les compensations appropriées. C'en est une autre que de laisser cette protection se changer en un moyen de restreindre ou même d'arrêter l'application des techniques nouvelles pour conserver des profits de monopole.

La conciliation entre les droits des inventeurs ou propriétaires de découvertes et l'intérêt de la Communauté sera recherchée à la limite du possible dans une coopération volontaire, par exemple en promouvant des accords sur l'utilisation des brevets. En tout état de cause, les titulaires de brevets recevront une pleine indemnisation pour l'octroi de licences sans qu'aucune expropriation ait à être envisagée.

Toutefois, il apparaît indispensable de prévoir, pour les cas de nécessité, des dispositions complémentaires.

a) – Euratom devra se voir reconnaître la faculté d'utiliser tous les brevets, appartenant tant aux États et institutions publiques qu'aux entreprises privées, qui lui seront nécessaires pour la poursuite de ses propres recherches et pour le fonctionnement de ses installations; l'organisation aurait également la faculté de donner des sous-licences dans les cas où elle devrait confier des travaux ou des commandes à des organismes ou entreprises pour satisfaire ses besoins propres. A cet égard, les brevets publics et privés seront traités sur le même pied, la procédure ouvrant à l'organisation commune la faculté de les utiliser étant seule différente.

Dans le cas des États, l'octroi de licences à l'organisation commune résultera de leur engagement même. Dans le cas des personnes physiques ou morales privées, il sera nécessaire de recourir à des licences non exclusives, qui seraient obligatoires à défaut d'accord contractuel;

b) – Si une invention brevetée est d'importance essentielle pour le développement de l'énergie atomique dans la Communauté et que son propriétaire ne couvre pas, dans un délai raisonnable par sa propre production ou par l'octroi de licences, les besoins de la Communauté, il peut être invité à mettre à la disposition d'autres organes ou entreprises des licences non exclusives de cette invention. Dans ce cas, ou lorsqu'un propriétaire de brevet s'offre volontairement à octroyer une licence, les États membres, de leur côté, doivent s'abstenir des mesures de contrainte prévues par leurs législations respectives en matière d'inventions;

c) – Les brevets appartenant à Euratom, soit qu'ils résultent de ses propres recherches, soit qu'ils aient été acquis par l'organisation, devront être mis sur demande à la disposition des États membres et des entreprises ressortissant à leur juridiction par la voie de licences non exclusives contre indemnisation appropriée.

Les décisions de la Commission, en particulier sur le caractère essentiel d'un procédé technique ou d'une découverte, pourraient faire l'objet d'un recours devant la Cour.

Les règles prévues s'appliquent seulement aux cas où un brevet a été obtenu ou du moins demandé.

Il va de soi que les connaissances acquises par les recherches communes seront mises à la disposition des États et des intéressés.

L'organisation commune aurait en outre à organiser une procédure par laquelle les centres ou entreprises pourraient déposer auprès de la Commission les résultats de leurs recherches, sous condition que la Commission ne les communique qu'aux autres centres et entreprises qui dans le même domaine de recherche accepteraient l'obligation réciproque.

Chapitre 2 NORMES ET CONTROLES DE SÉCURITÉ

Pour l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, une protection absolue de la main-d'œuvre et des populations contre les risques de la radioactivité représente un impératif fondamental.

Ce problème a déjà fait l'objet d'études importantes sur le plan international. Un Comité spécial des radiations a été institué par l'Organisation des Nations unies et présentera un rapport pour 1958. Un Comité international de protection contre les radiations s'occupe de déterminer les taux de radioactivité que l'organisme humain est en mesure de supporter. L'Organisation internationale du travail a déjà présenté un rapport sur la protection des travailleurs. Enfin, l'Organisation mondiale de la santé vient de se saisir du problème.

Les États eux-mêmes ont commencé à établir une législation et des réglementations dans ce domaine. Il sera nécessaire que ces réglementations répondent à certaines normes communes. A cette fin, les principes fondamentaux pourront faire l'objet d'une convention annexe au traité et qui sera ratifiée dans les mêmes formes.

Sur cette base, la Commission aura charge d'élaborer des normes plus précises pour l'ensemble de la Communauté. Elles seront soumises au vote de l'Assemblée avant d'être adoptées par le Conseil de ministres. Elles s'imposeront aux États en tant que normes minima. Elles viseront aussi bien les installations que les conditions de détention, de transport ou de traitement des matériaux et combustibles nucléaires.

C'est sur la base de ces normes que l'organisation aura un contrôle spécifique à exercer sur les installations consommant ou transformant des combustibles nucléaires. Ce contrôle portera sur la conformité des installations aux conditions de sécurité pour le personnel et les populations et sur les conditions de fonctionnement en vue de connaître la consommation de combustibles nucléaires et les transformations qu'ils subissent. Toute installation consommant des combustibles nucléaires est notifiée à la Commission avec communication des caractéristiques fondamentales qui permettent de répondre à ces questions. La Commission ne peut faire opposition à une installation que pour des motifs de sécurité. La réalisation d'une installation en infraction à cette procédure entraînerait le refus ou l'interdiction d'approvisionnement en combustibles nucléaires.

Si la Commission a le devoir d'exercer ce contrôle sur projets, elle laissera aux États la surveillance régulière des conditions de sécurité et de protection de la santé en s'assurant de l'efficacité de cette surveillance.

Chapitre 3

LE DÉVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS ET LES INSTALLATIONS COMMUNES

Section 1 – Les investissements

De même que les recherches entreprises par Euratom ne représenteront qu'un complément, d'ailleurs essentiel, à l'ensemble des recherches entreprises, la plus grande partie des investissements dans le domaine atomique continuera de relever des entreprises publiques et privées. Le principe devra être de promouvoir l'initiative des entreprises en guidant leur action par des programmes indicatifs et par la diffusion des résultats des recherches, et en leur apportant, le cas échéant, les concours financiers nécessaires.

Les investissements des industries pourront être aidés par des prêts du fonds d'investissement dans les conditions et suivant les règles prévues pour son fonctionnement. Les projets intéressants le développement atomique seront soumis par la Commission, ou lui seront renvoyés pour avis.

L'organisation n'aura aucun pouvoir de diriger les investissements, en particulier, de se prononcer sur le bien-fondé économique ou la localisation des installations.

Son rôle en cette matière serait analogue à celui qu'elle jouera dans le domaine de la recherche.

Section 2 – Les installations communes

Bien que l'essentiel des développements industriels doive se produire dans les entreprises intéressées sous l'impulsion et, le cas échéant, avec l'aide de la Communauté, l'une des

justifications de cette Communauté même est de rendre possible la création d'installations qui dépasseraient les moyens des entreprises ou même des États séparés.

Les installations communes ne se confondent pas avec des installations financées par un budget commun, mais s'étendent à celles que l'industrie elle-même réaliserait sous forme coopérative ou à des solutions mixtes à la fois publiques et privées. Le principe est de réaliser des investissements sur base publique dans la mesure où l'initiative ou les possibilités de l'industrie privée isolément ou en commun paraissent devoir être insuffisantes.

L'organisation peut contribuer aux installations communes par des participations ou même les prendre totalement en charge. Elle aura une tâche d'initiative dans ce domaine.

Le lien entre la Commission et les installations communes gérées par elle ou auxquelles elle participe doit être suffisamment souple pour permettre l'association d'autres participants publics, privés ou même originaires de pays tiers. En tout état de cause, les droits et servitudes inhérents à la production de matières fissiles concentrées devront être exercés par Euratom. La Commission devra donc avoir un service de gestion industrielle et elle sera représentée dans les conseils d'administration des sociétés auxquelles elle participera au même titre que tout autre participant, États membres, sociétés industrielles ou même, dans certains cas, États ou actionnaires étrangers.

Entre les installations dont la création en commun devra être envisagée sans retard, l'attention se porte essentiellement sur une usine de séparation isotopique de l'uranium et sur une usine de traitement chimique de l'uranium irradié.

La première, en permettant d'enrichir l'uranium et d'accroître la part de l'isotope directement fissile ou uranium 235, donnerait une certitude d'approvisionnement en un combustible qui est appelé à constituer la base essentielle de fonctionnement des réacteurs dans la phase de développement technique qui s'ouvre: devant les perspectives d'emploi d'autres matériaux nucléaires ou de production d'énergie par fusion des éléments légers, cette phase peut ne durer qu'un nombre limité d'années. Aussi, la réalisation de ce projet n'aurait-elle de sens que si elle est suffisamment rapide. Un syndicat d'études est en voie de création pour examiner les différentes techniques possibles. Il est essentiel de souligner la contribution que la construction et l'existence d'une telle usine apporteraient au progrès de l'industrie atomique par l'expérience qu'acquerraient les sociétés appelées à participer à la construction et les cadres de techniciens dont elle assurerait la formation.

L'autre projet porte sur une usine de traitement de l'uranium irradié en vue de l'extraction du plutonium.

Dans une technique en évolution rapide, il n'est pas possible de fixer à l'avance les domaines dans lesquels les installations communes pourront avoir à être réalisées, ni les modalités de cette réalisation. La plus grande liberté d'action doit donc être ménagée pour assurer l'avenir.

Chapitre 4

L'APPROVISIONNEMENT EN MINERAIS ET COMBUSTIBLES NUCLÉAIRES

Section 1 – La priorité d'achat

Certains des États membres disposent sur leur territoire ou dans leurs dépendances d'importantes ressources en minerais d'uranium et de thorium. Par ailleurs, l'uranium 235 sera soit obtenu d'autres pays, soit produit dans une usine de séparation isotopique commune. D'autre part, la production de plutonium et d'uranium 233 se développera lentement par le fonctionnement même de certains types de réacteurs.

Euratom peut donc apporter une contribution décisive au développement des industries nucléaires en Europe par la priorité d'achat qui lui serait reconnue sur les ressources non engagées relevant des États membres ou de leurs dépendances.

Cette priorité d'achat comporte une double conséquence.

La formation des prix doit relever d'une instance objective qui ne cherchera pas à tirer abusivement parti de la priorité d'achat, mais qui, au contraire, se préoccupera des conditions de production assurant l'approvisionnement à long terme. C'est pourquoi, si les prix d'achat ne peuvent être fixés sur une base purement contractuelle, il appartiendra à la Commission atomique européenne, assistée d'un comité mixte de producteurs et d'utilisateurs, d'arbitrer les prix, par une décision susceptible elle-même de recours devant la Cour. La politique des prix est elle-même liée à la politique de prospection et de production. A cet égard, des procédures doivent pouvoir être mises sur pied telles que l'établissement de programmes de production concertés ou de contrats à long terme.

D'autre part, il n'est pas concevable qu'Euratom puisse se désintéresser des conditions d'emploi et de sécurité auxquelles les ventes au dehors seraient soumises pour les quantités sur lesquelles il n'aurait pas exercé sa priorité d'achat. A la négociation commerciale par les producteurs devra donc se joindre une négociation politique d'Euratom portant notamment sur les garanties de sécurité données par les acheteurs extérieurs et sur les avantages annexes, sous forme d'informations techniques ou de fournitures par exemple, qui pourraient être obtenus au bénéfice de la Communauté en échange de ces livraisons.

La priorité d'achat ainsi reconnue constitue pour l'ensemble des utilisateurs de la Communauté un avantage fondamental qui ne peut être imposé aux producteurs qu'en faveur d'une organisation commune. L'organisation commune ne peut elle-même honorer les obligations qui se lient à cette priorité d'achat que grâce au principe de l'approvisionnement de l'ensemble des utilisateurs par son intermédiaire.

La priorité d'achat et l'approvisionnement exclusif par l'intermédiaire de l'organisation sont liés. Ces deux principes sont valables pour tous les minerais et combustibles nucléaires à tous les stades de leur transformation. Sous peine de compromettre l'établissement de programmes cohérents d'investissements, ils ne sauraient cependant faire obstacle à ce que les matériaux fissiles produits par transformation à l'intérieur d'installations non communes soient utilisés par l'entreprise même qui les produit ou par d'autres entreprises auxquelles ils sont destinés du fait d'un programme lié, communiqué en temps utile à l'organisation commune.

Section 2 – Les conditions de mise à disposition

Les modalités suivant lesquelles les minerais et combustibles nucléaires sont mis à la disposition des installations utilisatrices doivent satisfaire à l'exigence d'un égal accès aux ressources et d'un contrôle de leur emploi. Elles seront donc assujetties à des règles de sécurité, des règles de prix, des règles d'attribution.

1. REGLES DE SECURITE

- a) Toute installation est soumise au contrôle des quantités stockées, des quantités utilisées et des matériaux transformés, dans les conditions que permet la connaissance acquise par l'organisation des caractéristiques de l'installation.
- b) Toute quantité de matériaux affectés à un utilisateur et qui ne sont pas effectivement employés dans son installation doivent être placés dans des dépôts contrôlés ou contrôlables par Euratom.
- c) Les matériaux sont retirés à l'utilisateur en cas d'infraction aux normes de sécurité de la Communauté ou de détournement des usages auxquels ils sont destinés dans la demande ou déclaration qui en est faite.
- d) Les matériaux en fin de cycle de transformation font retour à des installations appartenant à Euratom ou contrôlées par lui, aux fins de régénération ou en vue de disposer des résidus dangereux définitivement inutilisables.

2. REGLES CONCERNANT LES CONDITIONS DE PAIEMENT

Les matériaux sont mis à la disposition des utilisateurs à des conditions uniformes sur la base des coûts moyens d'approvisionnement. Les coûts d'approvisionnement sont déterminés

- pour les approvisionnements de matériaux naturels en provenance de territoires dépendant des États membres, par la politique de prix définie par la Commission ;
- pour les matériaux en provenance de pays tiers, par les conditions dans lesquelles ils ont été obtenus ;
- pour les matériaux obtenus par transformation dans les installations situées à l'intérieur de la Communauté, en rémunérant la valeur ajoutée par ces transformations.

3. REGLES D'ATTRIBUTION

- a) En toutes circonstances, la mise à disposition des combustibles est accordée sans discrimination.
- b) Si l'organisation déclare ne pouvoir livrer dans un délai raisonnable, faute de disponibilités, elle s'oblige par là même à reconnaître la pénurie et à opérer une répartition. La répartition est opérée sur la base des besoins courants et non de références passées.
- c) Les matériaux fissiles produits dans des installations non communes sont réservés aux entreprises qui les produisent ou à celles auxquelles ils sont destinés par le programme qui lie ces entreprises entre elles, même en cas de répartition. Les surplus disponibles ne peuvent être cédés qu'à l'organisation.
- d) Pour encourager la recherche des ressources, les utilisateurs à qui l'organisation déclare ne pouvoir livrer faute de disponibilités et qui recevraient des offres en provenance de pays tiers, ont le droit de les faire valoir, dans des conditions à définir qui préservent en tout cas

l'exercice d'un contrôle rigoureux par l'organisation; cette hypothèse a d'ailleurs, dans les conditions de fait de l'approvisionnement, peu de chances de se réaliser.

Ces règles fondamentales doivent, en tout cas, être respectées dans les opérations par lesquelles l'organisation met les minerais et combustibles nucléaires à la disposition de l'utilisateur.

Il pourra normalement être satisfait à ces conditions même si l'organisation achète, revend et rachète après transformation ou en fin de cycle. Toutefois, elle pratiquerait un contrat de location:

- sur les matériaux qu'elle a elle-même obtenus par location;
- sur ceux qui lui ont été vendus sous condition de non revente;
- si l'utilisateur choisit de louer au lieu d'acheter;
- enfin, sur les produits tels que les combustibles fortement enrichis ou particulièrement dangereux pour toute autre raison, par décision de la Commission; cette décision prise pour motif de sécurité, avec l'accord du Conseil et sous réserve de recours devant la Cour, vaut à l'égard de tous les utilisateurs, sans discrimination.

En fait, les règles de sécurité et les conditions d'attribution décrites ci-dessus font, en dernière analyse, de la mise à disposition des matières au profit des utilisateurs, de véritables contrats « sui generis ».

Section 3 – L'agence d'approvisionnement

Pour l'exécution de ces tâches relatives à l'approvisionnement, la Commission établira une agence à gestion commerciale, dotée de l'autonomie financière, mais relevant directement de son autorité.

Le fonds de roulement nécessaire serait normalement assuré par un capital souscrit par les utilisateurs appelés à être approvisionnés par cette agence. Le nombre des parts pourrait être accru avec celui des utilisateurs eux-mêmes, suivant le système de la société à capital variable. La gestion courante serait confiée à un directeur général ou à un comité directeur, nommé par la Commission européenne après consultation d'un conseil formé par les représentants des utilisateurs.

Ce conseil serait consulté pour les décisions touchant l'importation en provenance des pays tiers, l'exportation à destination des pays tiers et l'accroissement ou la diminution des stocks.

Euratom pourrait participer au capital, en particulier, pour financer la constitution de stocks de sécurité.

Chapitre 5

LE MARCHÉ COMMUN DE L'INDUSTRIE NUCLÉAIRE

L'établissement d'un marché commun pour les matériaux, fournitures et équipements spécialisés, des facilités spéciales pour de libres investissements de capitaux dans l'industrie

nucléaire, une libre circulation des spécialistes sont des conditions indispensables de l'expansion des fabrications nucléaires en Europe, du développement de l'énergie atomique et d'une expansion rationnelle de l'industrie.

Les dispositions dans ce domaine devront anticiper sur la réalisation du marché commun général et être mises en application sans délai. Il s'agit en effet d'une industrie naissante, dans laquelle les situations acquises ne sont pas encore cristallisées. Dans ces circonstances, et à la différence des autres secteurs où la suppression des obstacles aux échanges ne peut être que progressive, les restrictions seront d'autant plus aisément supprimées qu'elles le seront plus tôt et plus vite.

Un problème pratique de démarcation se pose inévitablement aussi longtemps que le marché commun n'est pas établi pour la généralité des productions. Sur la base de délimitations générales telles qu'elles ont déjà été préparées par des travaux d'experts et qui seraient arrêtées par le Conseil, compétence devrait être remise à la Commission européenne pour certifier le caractère «nucléaire» d'une production, d'un investissement ou d'une catégorie de spécialistes, sous réserve d'une possibilité de recours devant la Cour. La libre circulation pourrait être matériellement assurée pour les produits sur la base d'un document d'accompagnement émis par la Commission.

Pour parer au risque que le délai inévitable dans l'instauration du marché commun de l'industrie nucléaire provoque des difficultés accrues, des mesures conservatoires sont nécessaires, sous forme d'un « Standstill Agreement » par lequel les États qui envisagent entre eux la constitution d'Euratom s'engageront à ne pas aggraver les droits d'entrée ou de sortie, les restrictions quantitatives, les mesures ou pratiques discriminatoires.

Il y aura lieu d'envisager, pour permettre le développement harmonieux des productions nouvelles une action concertée des États membres dans le domaine douanier leur permettant notamment de se défendre contre des actions de dumping.

Au surplus, les problèmes du marché commun de l'industrie nucléaire relèvent des solutions adoptées pour le marché commun général dans lequel il doit finalement s'intégrer, même s'ils doivent être résolus par anticipation. De ce fait, une coopération s'établira nécessairement entre les deux commissions européennes.

Chapitre 6 ASPECTS INSTITUTIONNELS

La description des objectifs et des tâches d'Euratom a permis de fixer au passage les procédures appropriées. Elle a mis en évidence la variété des fonctions, soit

- des pouvoirs de décision concernant les matières et les contrôles de sécurité,
- des activités commerciales dans le domaine de l'approvisionnement,
- des tâches de gestion industrielle dans les installations communes,
- un rôle d'études et de conseil dans la coordination de la recherche, l'établissement des programmes indicatifs, les avis sur les projets d'investissements.

Des responsabilités aussi diverses et aussi constantes ne peuvent être exercées que si la gestion courante de la communauté atomique est confiée à un organisme permanent capable d'une action rapide, c'est-à-dire une Commission européenne dont les membres, en nombre aussi réduit que possible, nommés par accord entre les gouvernements, auront une autorité propre et un mandat commun.

Cette Commission sera responsable devant l'Assemblée à laquelle son budget sera soumis pour approbation avant d'être adopté par le Conseil à la majorité qualifiée.

Le Conseil intervient dans tous les problèmes de politique générale et participe à certaines décisions dans les conditions qui ont été définies.

Le budget couvre notamment les dépenses de fonctionnement des services, les frais du centre de recherches, les prises de participation dans les installations communes et les autres aides à la recherche. Établi chaque année, dans le cadre d'un programme s'étendant sur plusieurs années, il devrait être d'un montant total suffisant pour faire face aux tâches ci-dessus indiquées.

Sans exclure la possibilité d'emprunts pour certaines des dépenses ainsi circonscrites, il est nécessaire de prévoir les contributions des États qui pourraient être établies, soit sur la base de leur consommation générale d'énergie, soit suivant une clé forfaitaire qui répondrait à la fois à des réalités économiques et à des principes politiques.

Les chefs de délégation estiment avoir ainsi répondu à la question qui leur était posée par la résolution de Messine et qui concernait le développement pacifique de l'énergie atomique.

Ils ont estimé que le problème que pose l'éventualité d'une utilisation, par certains États, de l'énergie atomique à des fins militaires présente un caractère politique tel qu'il sort des limites de leur compétence. Ils n'ont pas cru devoir y répondre dans le présent rapport.

Cette question revêt des aspects techniques très importants, mais ils croient possible qu'une solution soit élaborée qui maintienne l'efficacité du système qu'ils proposent et dont un des traits essentiels est un contrôle sans fissure.

Troisième partie

LES SECTEURS D'ACTION D'URGENCE

La résolution de Messine poursuivait l'effort d'intégration économique de l'Europe à la fois dans la création d'un marché commun général et dans le développement de certains secteurs fondamentaux assurant à l'Europe des bases communes de développement. Le secteur primordial à cet égard est celui de l'énergie atomique. Les problèmes relatifs au transport ont été exposés en liaison avec le marché commun. Il est apparu qu'une action devait être menée sous des formes spécifiques, en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie d'une part, les transports aériens et les constructions aéronautiques de l'autre. Enfin des études devraient être consacrées aux perfectionnements possibles, dans le trafic européen, des relations postales et des télécommunications.

Chapitre 1 L'ÉNERGIE

Il dépend de l'action des États européens que l'approvisionnement en énergie oppose un frein au développement de la production, ou qu'il apporte une contribution fondamentale à une expansion commune.

Par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, les États membres ont déjà mis en commun une ressource qui continue de représenter les deux tiers de l'approvisionnement européen en énergie. Sous des modalités diverses, l'intégration économique devra s'étendre aux autres formes d'énergie à mesure que progressera le marché commun. Au surplus, le transport et la distribution du gaz et de l'électricité se présentent dans des conditions techniques et économiques toutes différentes de la circulation de marchandises. C'est pourquoi il n'y a pas lieu d'envisager par priorité une extension du marché commun du charbon aux autres sources d'énergie. Une action limitée n'en est pas moins urgente.

En effet, sur le continent européen, l'énergie est rare et chère et risque de le devenir sans cesse davantage. Les pays européens doivent importer des quantités importantes de charbon, surtout en certaines qualités, et la presque totalité des produits pétroliers. Ils souffrent de pénuries périodiques dans leur approvisionnement en énergie, accompagnées de fortes hausses de prix dès que l'activité générale s'accroît.

Or, les investissements dans le domaine de l'énergie sont à très long terme et particulièrement coûteux. Le coût de ces investissements est sensiblement aggravé par les tentatives de chaque pays pour couvrir ses besoins indépendamment des autres, en particulier les besoins de pointe. En outre, les conditions de production de l'énergie peuvent se trouver transformées à moyen terme par le développement industriel de l'énergie atomique. Mais il est indispensable de prendre une mesure exacte des perspectives qui s'ouvrent ainsi, pour éviter le double risque opposé d'investissements coûteux et longs, dans certaines sources d'énergie, qui pourraient se révéler inutiles ultérieurement, ou d'une insuffisance des capacités classiques de production d'énergie dans la période de soudure avec la production d'énergie nucléaire.

Enfin la politique de l'énergie comporte certaines options fondamentales: en particulier la préférence accordée à la sécurité d'approvisionnement ou au prix le plus bas, l'importance relative donnée à la satisfaction des besoins présents ou à la couverture des besoins futurs, les modes de couverture des besoins de pointe. Une divergence dans les politiques ainsi définies affecte les conditions de concurrence entre les industries utilisatrices, mais aussi, faute de permettre les solutions les moins coûteuses pour l'ensemble de l'économie européenne, affaiblit leur capacité commune de concurrence vis-à-vis des pays tiers.

Il est donc nécessaire d'engager une action dont peuvent dépendre la continuité de l'expansion européenne et les conditions de développement du marché commun. Elle portera essentiellement sur l'élaboration des perspectives de ressources et de besoins à long terme, de programmes d'investissements les plus économiques et sur l'élimination des obstacles qui s'opposent à de tels investissements.

Il serait inopportun de prévoir un organisme nouveau. Par ailleurs, l'action à entreprendre est urgente, et elle est d'une nature et d'un ordre de préoccupation sensiblement différents de ceux sur lesquels, dans une première phase, la Commission européenne du Marché commun aura essentiellement à se concentrer.

C'est pourquoi la solution appropriée paraît être que les problèmes ainsi circonscrits soient repris auprès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier sous des formes qui assureraient qu'il sera tenu compte de l'ensemble des intérêts en présence, tant ceux des producteurs des différentes formes d'énergie que des utilisateurs, et qui associent à l'action tous les pays non membres de la Communauté qui s'y déclareraient intéressés.

Il n'est pas proposé de prévoir des pouvoirs de décision, mais seulement des études et des avis.

Le domaine d'action devrait être le suivant:

- a) Les avis ne peuvent être valablement donnés sur des programmes nationaux ou des projets d'investissements en matière d'énergie que sur la base d'une étude d'ensemble qui permettra de définir en commun entre la Haute Autorité et les gouvernements représentés auprès du Conseil, les besoins et ressources des pays européens en énergie, à moyen et à long terme, ce bilan étant constamment tenu à jour. Cette étude permettra de dégager une politique concertée pour l'ensemble de l'énergie, et d'éclairer l'action des entreprises en ce qui concerne la modernisation, l'orientation à long terme des productions et l'extension des capacités.
- b) Les avis devraient porter sur les programmes nationaux, s'il en existe, et sur les projets d'investissements qui, par leurs dimensions et leurs effets, ont une importance nationale (centrales, barrages, raffineries, pipe-lines, etc....).
- c) Il y aurait lieu d'étudier en particulier les programmes ou projets qui pourraient être financés par le fonds d'investissement,
- d) Pour que le développement des investissements les plus rationnels soit possible et qu'une saine concurrence entre les différentes formes de production d'énergie soit préservée au profit des consommateurs, il y aurait lieu de poursuivre l'étude des obstacles qui s'y opposent actuellement, qu'ils soient de nature technique (absence d'interconnexion électrique ou gazière, absence d'installations de mélange de gaz pétrolier et de gaz de houille, etc...) ou réglementaire (réglementations d'importation, monopoles légaux, etc...).
- e) Plus généralement, il y aurait lieu de préparer les échanges d'informations dans le domaine de la recherche technique.

Pour ces tâches nouvelles, les consultations de la Haute Autorité pourraient s'étendre directement à tous les intéressés, en particulier producteurs et utilisateurs des différentes formes d'énergie et être menées avec la participation des gouvernements des États membres.

Les définitions d'objectifs, propositions et avis ne seraient émis par la Haute Autorité qu'après consultation d'un Comité consultatif spécial composé d'experts dans les divers modes de production d'énergie et de représentants des principaux utilisateurs et des organisations syndicales.

La Haute Autorité, assistée du Comité consultatif spécial, exercerait ses tâches dans le domaine de l'énergie en étroite collaboration avec le Conseil de ministres. Cette coopération s'inscrirait dans la ligne d'une politique générale d'expansion; elle devrait toucher tous les aspects généraux de la politique de l'énergie et des investissements dans ce domaine; en outre,

la Haute Autorité consulterait le Conseil dans les avis qu'elle donne sur les programmes et projets d'investissements, l'importance minima prévue pour ces projets étant telle qu'ils perdent leur caractère individuel et revêtent une importance économique d'ensemble.

Pour pouvoir accomplir sa tâche, la Haute Autorité devrait avoir la possibilité de recueillir des informations en liaison directe avec les entreprises; le concours des gouvernements lui serait assuré pour recueillir les informations directes dont elle aurait besoin.

Pour le charbon et l'acier, les formes de coopération se sont maintenant établies avec l'Organisation européenne de coopération économique et avec le Conseil de l'Europe et devraient être étendues au domaine de l'énergie dans son ensemble. Ce serait la manière la plus simple d'assurer la coopération et la coordination nécessaires de l'action avec les autres pays et avec les autres organisations.

Mais des relations plus directes, des échanges d'énergie ou même des investissements en commun doivent pouvoir se développer avec certains pays qui, bien que ne s'étant pas affiliés à l'organisation prévue, seraient intéressés à une action commune. Elle pourrait viser en particulier des fournitures d'énergie ou des financements d'investissements. Les États membres pourraient offrir à ces pays un élargissement ad hoc du Comité consultatif spécial pour la discussion des questions et l'examen des projets d'intérêt commun et, sur les mêmes problèmes, des séances spéciales du Conseil de ministres, tenues avec la pleine participation de la Haute Autorité, et où viendraient siéger, séparément ou conjointement comme ils le souhaiteront, les ministres d'autres pays.

L'organisation ainsi prévue permettrait de traiter, sans retard, des problèmes qui sont urgents pour l'avenir et de décharger d'un surcroît de tâches la Commission européenne du Marché commun, tout en préparant une meilleure coordination et un regroupement éventuel des institutions économiques de l'Europe.

Chapitre 2

LES TRANSPORTS AÉRIENS

L'établissement d'un marché commun général comportera une libéralisation progressive du trafic aérien. Il n'en reste pas moins que la situation présente dans ce secteur exige une action sous des formes qui tiennent compte de l'organisation actuelle du trafic aérien comme de son développement futur dans le cadre du marché commun.

Le transport aérien lui-même est, pour une partie absolument prédominante du trafic, concentré aux mains d'une société par pays. Ces sociétés sont nationalisées ou bénéficient de participation ou d'aide des États. Sans doute se rendent-elles un certain nombre de services réciproques, et acceptent-elles le transfert des passagers d'une ligne à l'autre, d'une société à une autre. Mais l'exploitation séparée s'est poursuivie, au cours des dernières années, dans des conditions souvent onéreuses, la concurrence apparente s'exerçant à l'abri de tarifs uniformes et concertés.

Une grande part des problèmes techniques sont actuellement traités dans des organisations internationales dépassant largement le cadre des Six. Il n'y a pas de raison d'abandonner cette méthode mais il convient de reprendre l'action là où elle se trouve arrêtée et d'innover là où rien encore n'a été entrepris.

I – Le financement du matériel aéronautique est l'un des problèmes essentiels du trafic européen. Un financement commun permettrait de coordonner les programmes d'acquisition des entreprises européennes de transport aérien. La création d'une société (Eurofinair), analogue à Eurofima pour les transports ferroviaires, permettrait non seulement d'obtenir des crédits plus larges pour l'acquisition de matériel mais également de réaliser la standardisation des types d'aéronefs. Cette société, pas plus qu'Eurofima, ne devrait être limitée aux entreprises de transport des six pays.

II – Des efforts doivent en outre être poursuivis pour éliminer les obstacles qui empêchent actuellement les compagnies aériennes, en cas de nécessité ou sur certains trajets, d'utiliser le matériel d'une autre compagnie, avec ou sans équipage. Cette opération connue sous le terme technique de banalisation est à l'étude sur un plan plus large que celui des six pays ; elle comporte à la fois des modifications limitées aux conventions internationales et aux réglementations nationales et par ailleurs la conclusion d'accords entre les compagnies intéressées.

III – Les droits de trafic aérien sont actuellement régis par des accords bilatéraux se référant en règle générale à ce qu'on appelle depuis la conférence de Chicago de 1944, les cinq libertés de l'air, soit:

1. le droit de traverser sans atterrir, le territoire des États contractants;
2. le droit d'atterrir pour des raisons non commerciales (par exemple pour s'approvisionner en carburant);
3. le droit de débarquer des passagers, du courrier et des marchandises embarqués sur le territoire de l'État dont l'aéronef possède la nationalité;
4. le droit d'embarquer des passagers, du courrier et des marchandises à destination de l'État dont l'aéronef possède la nationalité;
5. le droit d'embarquer des passagers, du courrier et des marchandises à destination du territoire de tout autre État contractant et le droit de débarquer des passagers, du courrier et des marchandises en provenance du territoire de tout autre Etat contractant.

La libéralisation, au sens où on l'entend dans le domaine du transport aérien, serait le droit d'escale commerciale octroyé à titre multilatéral par les États membres pour le trafic entre eux; une priorité demeurerait assurée aux entreprises du pays d'origine et du pays de destination sans qu'il soit porté atteinte aux droits des entreprises des pays tiers. La réalisation d'un tel accord doit être poursuivie; elle exige que soient surmontées les difficultés qui se sont opposées à sa réalisation sur un plan international plus large.

IV – Dans les conditions d'exploitation des sociétés européennes, il apparaîtra rapidement rationnel d'opérer certaines fusions de services. Il a pu paraître difficile de commencer systématiquement par certaines lignes, où le matériel ne se distingue pas de celui qu'emploient les mêmes sociétés dans d'autres relations, cependant que cet effort exigerait une harmonisation des conditions de travail et de service, encore assez divergentes, des différentes compagnies. Il leur appartiendra de rechercher entre elles une extension des accords de pool. Une société européenne d'exploitation, capable à la fois d'organiser le trafic

le plus efficace et le plus économique sur les liaisons intercontinentales et de rationaliser le réseau européen, comporte une décision économique et politique toute différente des mécanismes du marché commun; elle sera pourtant préparée à la fois par les modifications de certains éléments économiques fondamentaux et par l'état d'esprit nouveau qui résulteront du marché commun.

Industrie de construction aéronautique

La construction aéronautique représente le type même de l'industrie qui exige un vaste marché. L'essentiel de la construction aéronautique dans le monde est concentré aux États-Unis et en URSS. Il faut à la Grande-Bretagne un effort obstiné, un programme militaire important et la vaste dimension de son réseau aérien intercontinental pour soutenir une industrie aéronautique capable de construire de toutes pièces de grands avions modernes de transport. Il n'est pas au contraire un seul des pays du continent qui puisse en réaliser entièrement sans apport étranger. Le résultat est que la plupart des entreprises de transport aérien se servent, pour l'essentiel de leurs lignes, de matériel américain et britannique.

En ce qui concerne les constructions aéronautiques, ce qui peut être fait dans l'immédiat est de prendre une perspective commune des besoins en matériel aéronautique, tant pour les sociétés de transport que pour les autres services, et compte tenu des fabrications militaires: de la sorte, les constructeurs pourront connaître le marché pour lequel ils travaillent et s'organiser en vue de programmes à long terme. Il est proposé de constituer un Comité consultatif des constructions de matériel aéronautique, composé pour chaque pays de représentants des États, de l'industrie, des transports aériens, des organisations d'aviation civile, éventuellement des forces armées. Il serait constitué par un protocole entre les six États, dont les cotisations assureraient la couverture du budget de fonctionnement. C'est par l'étude et le financement en commun des recherches et des prototypes que les efforts de rationalisation peuvent être poursuivis. Tel serait l'objet d'un organisme pour le développement de la construction de matériel aéronautique, qui pourrait ensuite mettre les études et prototypes à la disposition de l'industrie en vue de la fabrication en série. L'idée envisagée est que cette mise à disposition relève d'une procédure d'adjudication, assujettie toutefois à la condition que la part obtenue par les industries des différents Etats dans les fabrications soit proportionnelle à la participation de chaque Etat au financement des prototypes.

Cette solution est appelée à évoluer avec la constitution d'un marché commun général qui comportera un marché commun des constructions aéronautiques elles-mêmes.

Chapitre 3

POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Les travaux des experts ont permis de constater qu'il existe dans le domaine des postes et télécommunications des possibilités d'action commune tendant à améliorer et à rendre plus économiques les échanges entre les pays membres.

La création d'une union postale restreinte apparaît souhaitable, afin de concrétiser sur le plan postal la fusion progressive des économies nationales; l'ensemble des territoires des pays membres est suffisamment vaste pour en justifier la création, d'autant plus que le trafic postal entre ces pays représente une part importante dans leur trafic postal général. Cette union devrait rester ouverte à l'association de pays tiers; comporter le maintien des engagements

bilatéraux déjà souscrits avec certains pays et qui seraient plus avantageux pour le public que les stipulations de la convention d'union restreinte; être limitée aux territoires métropolitains; comporter la création d'organes de gestion.

Il est recommandé d'inscrire parmi les objectifs à réaliser par l'union postale

1. l'introduction d'un tarif spécial pour le courrier échangé entre les pays adhérant à l'union;
2. la réduction ou suppression des frais de transit;
3. l'émission d'un coupon-réponse spécial;
4. l'expédition sans surtaxe du courrier par la voie aérienne.

Les études à entreprendre en vue de la réalisation de cette union postale devraient tenir compte des travaux similaires menés par d'autres organisations internationales.

Il serait, en outre, souhaitable de mettre au point une coopération en vue de

- a) – simplifier et unifier certaines formalités relatives aux échanges postaux;
- b) – mettre sur pied une coopération entre les administrations postales en vue de certaines mécanisations des services postaux;
- c) – organiser une aviation postale européenne de nuit;
- d) – élaborer un règlement déterminant la coopération des services douaniers et des services postaux dans le domaine des télécommunications.

Des progrès communs pourraient être réalisés en vue

- a) – du développement des liaisons européennes téléphoniques et télégraphiques et notamment des liaisons semi-automatiques et automatiques;
- b) – de l'extension du réseau de transmission des programmes de télévision.

Une collaboration pourrait, en outre, être instaurée dans le domaine des recherches et des études en matière de télécommunications.

(1) Soit, sur un produit quelconque, 40 % le droit initial du pays A, 10 % celui du pays B, le droit intérieur restant du pays A ne comble plus la différence des qu'il est ramené à 30 % (soit 25 % de baisse sur le niveau initial). Supposons qu'il soit abaissé à 24 % (soit 40 % de baisse sur ce poste particulier) avant même que la réduction moyenne de 30 % soit atteinte sur l'ensemble du tarif. Il y a risque de détournement de trafic, la somme des droits, en cas de passage à travers le pays B (soit 10 % plus 24 %) étant inférieure au droit extérieur de A (qui demeure à 40 %). La différence à combler est de six points. Comment doit-elle se répartir ? Supposons que, par application de la règle de la moyenne arithmétique corrigée, calculée sur les quatre tarifs existants, le tarif commun final sur ce poste doive s'établir à 20 %. Le tarif extérieur de A s'en écarte de vingt points, celui de B de dix points; A doit réduire son tarif

deux fois plus que B n'augmente le sien, et les nouveaux tarifs extérieurs s'établiront provisoirement à 36 % pour A et à 12 % pour B. Il est à remarquer que cette méthode peut s'appliquer à plusieurs reprises et même s'ajuster aux variations que supporterait le futur tarif final, par suite des négociations qui auraient lieu au cours de la période de transition.