

## Mémorandum du gouvernement des Pays-Bas concernant la Communauté européenne (5 mai 1953)

**Légende:** Le 5 mai 1953, Johan Willem Beyen, ministre néerlandais des Affaires étrangères, adresse à ses homologues des pays membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) une lettre dans laquelle il développe les moyens d'établir une intégration économique générale, et non pas sectorielle, afin d'établir progressivement un véritable marché commun en Europe.

**Source:** Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant la CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Réunion des ministres des affaires étrangères, Messine, 01-03.06.1955, CM3/NEGO/003.

**Copyright:** (c) Union européenne

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/memorandum\\_du\\_gouvernement\\_des\\_pays\\_bas\\_concernant\\_la\\_communaute\\_europeenne\\_5\\_mai\\_1953-fr-54ef1cf3-16e6-451e-bc9c-dd25af580492.html](http://www.cvce.eu/obj/memorandum_du_gouvernement_des_pays_bas_concernant_la_communaute_europeenne_5_mai_1953-fr-54ef1cf3-16e6-451e-bc9c-dd25af580492.html)



**Date de dernière mise à jour:** 16/02/2017

## Mémorandum du gouvernement des Pays-Bas concernant la Communauté européenne (5 mai 1953)

1. Le présent mémorandum contient un exposé concis de nos problèmes communs d'ordre économique ainsi qu'une esquisse de la méthode proposée par le gouvernement néerlandais en vue d'arriver à une solution de ces problèmes. Le gouvernement royal présentera en temps opportun des textes ou des modifications de textes pour la partie économique du projet de traité.

2. Les derniers rapports annuels de l'OECE et de la CEE ont prouvé d'une façon inéluctable qu'une modernisation de la structure économique de l'Europe occidentale s'impose et qu'elle ne pourra se réaliser que par la constitution d'un marché commun. Ces deux rapports ont mis en relief l'interdépendance et l'interaction existant entre les différents facteurs et secteurs de la vie économique de l'Europe occidentale, éléments du problème économique européen qui ont été également mis en évidence dans les mémorandums néerlandais.

3. La formation d'un marché commun entre plusieurs pays pose des problèmes compliqués. Les conditions nationales qui régissent la production, présentent des différences considérables qui se reflètent dans le coût de la production nationale. En outre, un marché commun, c'est-à-dire la libre circulation de marchandises, de capitaux et de personnes, n'est possible, que si l'on poursuit, à l'égard du problème économique, une politique délibérément coordonnée. L'expansion économique, le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie sont en effet des objectifs ambitieux qui ne se réaliseront pas d'eux-mêmes. Cela ne signifie pas qu'à l'intérieur du territoire d'un marché commun une uniformité complète devrait exister dans la politique économique et sociale, ni que le coût de production devrait être exactement le même dans tout le territoire. Même à l'intérieur d'une économie nationale il se présente souvent à cet égard des différences sensibles. Toutefois il reste nécessaire qu'un parallélisme du coût de la production se développe dans tout le territoire et à ce parallélisme on ne pourra arriver que par le moyen d'une politique coordonnée.

Pour lucides qu'ont été les exposés de l'OECE et de la CEE et pour convaincantes qu'ont été les leçons de l'expérience des dernières années, il n'en est pas moins vrai qu'une véritable conscience de l'interdépendance de ces problèmes a manqué de s'imposer. Que les pays de l'Europe occidentale n'ont pas réussi, au cours des années d'après guerre, à améliorer et renforcer leur structure économique, est dû, en grande partie, à une tendance générale de sous-estimer l'importance d'une coordination de leur politique.

4. Or, puisqu'il s'agit d'une modification radicale d'ordre structurel, il ne sera pas possible d'éviter que la structure existante en ressente des répercussions. Ces répercussions sont un élément essentiel de l'évolution vers une structure viable. Un protectionnisme national toujours plus fort a contrecarré depuis 1914-1918 le développement de la libre concurrence qui devrait faciliter l'accomplissement de la révolution technique de notre siècle. C'est par l'établissement d'un marché commun qu'on ouvre la porte à un tel accomplissement. Puisque cette révolution signifie une modernisation radicale de la production de l'Europe occidentale, l'établissement d'un marché commun implique des changements qui affecteront non seulement la structure de la production technique par une spécialisation intra-européenne, mais entraîneront aussi le transfert de travailleurs à d'autres entreprises et même à des entreprises d'un autre genre ou à d'autres territoires.

5. Les pays, qui entendent réaliser un marché commun, ne devront alors pas perdre de vue leur vrai but : il s'agit pour eux de la modernisation de leur appareil de production. Leur objectif est de mettre leurs entreprises en mesure de faire face le mieux que possible à la libre concurrence des autres producteurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe des pays participants. La création d'un marché commun encerclé par un mur de protection contre la concurrence extérieure ne servirait en rien à ce but déterminé. On irait au contraire à l'encontre de l'objectif commun. C'est l'expansion économique, aussi bien à l'intérieur du territoire des états participants que dans leur commerce avec le monde entier, qui à juste titre a été mise en relief dans le projet de traité. Une Communauté européenne ne doit être restrictive ni de caractère ni de structure. Non seulement l'incorporation d'autres pays doit-elle être à tout temps possible, mais encore faut-il prévoir la possibilité d'associations suivies avec des pays qui ne participent pas à la Communauté. Cette Communauté ne doit pas s'échafauder sur un système préférentiel de ventes et d'achats mutuels, ni, par conséquent, sur un système préférentiel quantitatif. Cela serait contraire à une répartition moderne du travail

sur le plan mondial, répartition, qui est essentielle pour le développement économique du monde libre. S'il est vrai que les difficultés de l'adaptation devront être surmontées par des étapes graduelles, il n'est pas moins vrai, que cette adaptation ne doit jamais perdre de vue le but final, c'est-à-dire la modernisation de la structure économique.

Cette modernisation de l'Europe occidentale, que l'OECE et la CEE ont plaidée déjà avec tant d'insistance, est une nécessité en soi afin de réaliser l'expansion économique, le développement et la stabilité de l'emploi et le relèvement du niveau de vie. Elle est nécessaire en vue de la menace de l'Est mais elle n'est pas moins nécessaire dans le cas où cette menace viendrait à diminuer ou même à disparaître.

6. C'est à juste titre que le projet de traité pose en premier lieu le principe d'un marché commun. Il est à remarquer cependant que l'énoncé de l'article 2 ne s'accorde pas avec l'article 82. En effet, les mots « en harmonie avec l'économie générale des États membres », tels qu'ils figurent à l'article 2, sont empruntés à l'article 2 du « traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier » où ils indiquent qu'il doit y avoir une coordination de politique en ce qui concerne les complexes du charbon et de l'acier avec l'économie générale des pays. Or, ces mots sont superflus dans la description d'un marché général commun. Il est juste toutefois que le projet de traité qui propose comme objectif la réalisation progressive d'un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, rappelle les articles 2, 3 et 4 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, articles, qui soulignent la complexité de la technique de cet objectif.

7. Pour faire un premier pas significatif dans la voie de la réalisation d'un marché commun le gouvernement néerlandais a proposé la constitution d'une communauté tarifaire. Dans le mémorandum néerlandais du 11 décembre 1952 il a été démontré, d'ailleurs, qu'une pareille communauté tarifaire ne pourrait guère se limiter aux seuls droits d'entrée. En effet, il s'agit de résoudre en même temps le problème des restrictions quantitatives qui y est intimement lié. La théorie ainsi que l'expérience récente ont prouvé qu'à ces problèmes se rattache celui de l'institution d'un tarif commun de droits d'entrée envers les pays tiers et une coordination des autres réglementations des échanges commerciaux envers ces pays. Des dispositions ont été énoncées à cet effet dans l'article XXIV de « l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ». Il est utile de se conformer aux dispositions de l'article XXIV susmentionné afin que les pays tiers sachent nettement que la Communauté européenne n'envisage nullement de créer une région protectionniste.

8. Le gouvernement néerlandais estime que la suppression graduelle des droits d'entrée à l'intérieur de la Communauté européenne devrait s'effectuer dans des délais à stipuler dans le traité et que en même temps les restrictions quantitatives à l'intérieur de la Communauté européenne (qui devraient déjà être supprimées maintenant à concurrence de pour le moins 75 % en vertu des ententes au sein de l'OECE) devront être abolies pendant la même période. Entre-temps un tarif commun de droits d'entrée envers les pays tiers devra être instauré, ainsi qu'une coordination des autres réglementations des échanges commerciaux envers ces pays. Ce régime commun devra entraver aussi peu que possible les échanges entre la Communauté et le monde extérieur.

Il va de soi que les pays partenaires en se facilitant l'importation en provenance des autres pays partenaires devraient également se permettre entre eux un accès raisonnable à leurs matières premières.

9. En réalisant le marché commun il faut tenir compte des problèmes spéciaux provenant de difficultés dans la balance des paiements des pays participants. La position d'un pays qui en raison de difficultés de telle sorte ne peut suivre la procédure convenue menant à la libération du commerce dans le rythme convenu ou indiqué ou qui devrait même faire marche arrière, mérite une attention spéciale. L'Accord général y a consacré son article XII et le « Code de libération » de l'OECE règle le même problème. Le principe énoncé dans ces accords est juste. Même en participant à l'effort d'établir un marché commun un pays doit être protégé si par suite de difficultés dans sa balance des paiements il ne peut observer les accords intervenus quant aux restrictions quantitatives. Dans une telle situation chaque pays doit avoir accès à la Communauté à laquelle il appartient d'instituer une enquête et de prendre une décision après avoir demandé l'avis du Fonds monétaire international (vide l'article XV de l'Accord général). Dans le cas où la Communauté refuse la demande le pays intéressé pourra avoir recours à la Cour. Si toutefois la Communauté reconnaît la demande

comme raisonnable, le pays intéressé pourra se départir des mesures libératrices qui avaient été convenues. Cependant dans ce cas la Communauté ainsi que chacun des pays partenaires devra avoir le droit de s'adresser à la Cour, si l'on estime que les mesures qui ont été prises par la suite ne sont pas justifiées par les difficultés de la balance des paiements que le pays intéressé a fait valoir. Il faudrait en effet empêcher qu'un pays abuserait de ses difficultés de la balance des paiements pour prendre des mesures de nature protectionniste.

10. Comme le gouvernement néerlandais l'a expliqué dans ses mémorandums, un système de clauses de sauvegarde sera nécessaire.

Si à l'appréciation de la Communauté un pays peut prouver de façon satisfaisante dans un rapport circonstancié qu'une partie de sa vie industrielle ou sociale est menacée de troubles fondamentaux et persistants, il peut demander l'ajournement des mesures libératrices, à condition qu'il présente un plan de modernisation ou de transition. La Communauté décide. Dans le cas où elle refuse la demande, ou bien si un accord n'est pas réalisable sur un plan modifié, le pays intéressé a recours à la Cour.

Il est rappelé par ailleurs, que tant l'Accord général que les énonciations du « Premier rapport du groupe d'études pour l'Union douanière européenne » expriment à juste titre que la liberté commerciale ne doit pas nécessairement être complète, mais qu'elle prévaudra « pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union » (Accord général), ou en d'autres termes « dans une mesure aussi considérable que possible » (Groupes d'études).

11. Les mémorandums ainsi que le projet de traité prévoient un Fonds européen. Ce Fonds sera à la disposition de la Communauté qui peut en faire usage pour financer les plans de modernisation ou de transition qu'un ou plusieurs pays peuvent proposer dans les cas prévus à l'alinéa précédent. Il conviendrait de stipuler que le Fonds ne fournirait jamais plus de 50 % du financement. Le Fonds servira donc uniquement à faciliter l'adaptation aux conditions du marché commun. Il devrait être administré séparément des fonds généraux, quoi qu'il devrait évidemment figurer au budget de la Communauté. Le gouvernement néerlandais estime que le Fonds devrait opérer dès le début, tout d'abord parce que la nécessité d'un tel fonds pourrait bien se manifester d'emblée et ensuite parce que l'opération en commun de ce moyen technique pourra contribuer à renforcer la solidarité économique entre les pays participants.

12. Il est évident que dans les paragraphes précédents il ne s'agit pas seulement des « troubles fondamentaux et persistants » qui résultent de la libération du commerce entre les états, mais encore des troubles résultant de l'introduction d'un tarif commun de droits d'entrée envers des pays tiers et d'autres réglementations des échanges commerciaux envers ces pays, tout aussi bien dans le cas où un pays estime que ce tarif ou ces réglementations sont trop favorables pour l'importation, que dans le cas que ces importations normales s'en trouveraient trop soudainement alourdies.

13. Il convient d'observer que la libération des échanges commerciaux mutuels ne pourra être réalisée que pour autant que le mécanisme actuel des règlements et des crédits de l'Union des paiements européens sera maintenu, ou sera remplacé par un système équivalent de convertibilité.

14. Le projet de traité mentionne dans le deuxième paragraphe de l'article 82 la mission de la Communauté de promouvoir la coordination de la politique monétaire, financière et de crédit des États membres. L'interdépendance des différents facteurs de la vie économique et sociale est évidente, comme le gouvernement royal l'a déjà exposé dans son mémorandum du 11 décembre 1952. Le paragraphe 3 du présent mémorandum a rappelé les difficultés qui pourraient résulter des différences de coût de la production existants entre les pays. La Communauté aura une tâche importante dans ce domaine. Il semble cependant douteux si ces tâches devront être formulées comme il l'a été fait dans le projet de traité.

15. Il sera évidemment nécessaire que les États membres suivront pour autant que possible une politique concertée pour toutes les questions relatives à la coopération internationale sur le terrain de l'économie mondiale.

16. Le projet de traité ne s'occupe pas des divers secteurs de la production. La question si l'intégration économique doit se réaliser par secteurs ou non a été beaucoup discutée ces dernières années. La Communauté du charbon et de l'acier est une intégration par secteur. La constitution de cette communauté est, en soi, un résultat important vers l'intégration économique de l'Europe. Toutefois, on est amené à se rendre compte que chaque secteur particulier est très intimement lié à tous les autres secteurs. Les différentes études et les discussions au sujet de l'intégration d'autres secteurs de la production ont d'ailleurs démontré que l'intégration par secteurs, c'est-à-dire l'intégration fonctionnelle, risque de mener à des arrangements purement commerciaux sur la base d'un statu quo souvent périmé, parfois au détriment d'autres intérêts économiques. De tels arrangements iront à l'encontre de l'effort de moderniser la structure économique de l'Europe. Il en pourra résulter qu'on immobilise ce qui devrait être mis en marche. D'autre part il peut être utile, en entamant le problème des droits d'entrée et des autres restrictions, de distinguer entre quelques groupes importants, comme par exemple les matières premières, les demi-produits et les produits finis. De même, la solution des « troubles fondamentaux et persistants » pourrait dans certains cas nécessiter un traitement spécial dans l'un ou l'autre secteur.

Il va sans dire, qu'une coopération intime dans le cadre de secteurs spéciaux, sera souhaitable. Ce qu'il faut éviter cependant, c'est de tâcher d'affaiblir les répercussions qui s'établiront dans un secteur spécial uniquement par des mesures limitées à ce secteur.

C'est pour cette raison que, quoiqu'il y aura lieu sans doute, d'ériger des institutions de coopération dans des secteurs spéciaux, il faudra éviter de créer d'autres « Hautes Autorités » investies de pouvoirs publics, dans des secteurs de la production en dehors du secteur du charbon et de l'acier. Pour cette même raison le Fonds mentionné sous l'alinéa 11 devra être un Fonds général de la Communauté.

5 Mai 1953.