

Exposé de Lambert Schaus sur le Benelux et le Marché commun (15 juin 1957)

Légende: Le 15 juin 1957, à la tribune du onzième Congrès économique Benelux à Maastricht, Lambert Schaus, ambassadeur du Luxembourg en Belgique et ancien chef de la délégation luxembourgeoise à la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom, décrit le rôle et la position du Benelux dans la future Communauté économique européenne (CEE).

Source: SCHAUS, Lambert. Le Benelux devant le Marché commun, Exposé fait au XIe Congrès économique Benelux à Maastricht, le 15 juin 1957. Luxembourg: [s.d.]. 15 p. p. 3-15.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/expose_de_lambert_schaus_sur_le_benelux_et_le_marche_commun_15_juin_1957-fr-af24f8c2-c3da-45d4-880a-7b8d8fe33fe4.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Exposé de Lambert Schaus sur le Benelux et le Marché commun (15 juin 1957)

I. Le traité du Marché commun

Le 25 mars dernier, au Capitole de Rome, fut signé, ensemble avec le traité de l'Euratom, le traité instituant entre les six pays de la CECA une Communauté économique européenne.

C'est certainement une grande date dans l'histoire de l'Europe. Créant une communauté de 160 millions de personnes, les six pays ont réussi à instituer un marché intérieur qui leur permettra une expansion économique inconnue dans le passé. L'Europe, divisée économiquement, n'était plus de taille à défendre sa position sur le plan mondial. Séparées, les économies nationales de l'Europe ne possédaient plus la capacité de production nécessaire pour les rendre concurrentielles, en présence des grands blocs économiques qui dominent d'ores et déjà le marché mondial ou qui semblent se former.

Mais les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de Belgique, de France, d'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas, en signant les traités de Rome, ont également voulu faire un pas de plus vers l'intégration européenne, non seulement dans le domaine économique, mais aussi sur le plan politique.

Après l'échec de la CED, en août 1954, le projet de créer une Communauté politique européenne n'eut plus de suite. L'idée de l'intégration européenne semblait être en régression. La CECA, qui devait constituer la pierre angulaire de la construction européenne, demeurait seule et isolée.

C'est le mérite des trois gouvernements de Benelux de ne pas avoir abandonné l'idée de l'intégration européenne. Le plan Beyen, dès 1952, avait proposé la constitution d'une union douanière entre les pays européens. Les 1er et 2 juin 1955, les six ministres des Affaires étrangères de la CECA se sont réunis à Messine, pour une de leurs sessions régulières. Cette réunion devait cependant prendre une signification toute particulière et marquera une étape importante dans l'évolution de l'intégration de l'Europe. En effet, sur proposition des ministres des Affaires étrangères du Benelux, les six ministres ont adopté la résolution de Messine qui posait comme objectifs à atteindre la création d'un marché commun européen et d'une communauté nucléaire européenne. Sans abandonner leurs visées politiques proprement dites, tenant compte de l'évolution des esprits, dans certains pays au moins de la CECA, les six gouvernements ont voulu porter leurs efforts principalement et en premier lieu sur le plan économique.

En exécution de la résolution de Messine, une Conférence intergouvernementale s'est réunie à Bruxelles, sous la direction de M. Paul-Henri Spaak, comme coordinateur politique. Étudiant sur le plan doctrinal et théorique les problèmes énoncés par la résolution de Messine, la Conférence intergouvernementale a présenté, en avril 1956, un rapport que les chefs des délégations nationales recommandèrent aux gouvernements de prendre pour base de négociations diplomatiques.

A la conférence de Venise, fin mai 1956, les six gouvernements décidèrent d'ouvrir ces négociations sur la base du rapport de Bruxelles, en vue d'arriver à la conclusion de deux conventions, l'une sur le Marché commun, l'autre sur l'Euratom. Ces négociations ont eu lieu à Bruxelles, sous la direction de M. Paul-Henri Spaak, et ont abouti à la signature des traités de Rome.

Rappelons que la Grande-Bretagne avait participé à la Conférence intergouvernementale de Bruxelles, en qualité d'observateur; mais les délégués britanniques n'avaient pas cru devoir signer le rapport de Bruxelles. A la conférence diplomatique tendant à la conclusion des traités, la Grande-Bretagne n'a plus participé. On sait que, au moment même où la négociation des traités entrait dans son stade final, la Grande-Bretagne a pris l'initiative, au sein de l'OECE, d'ouvrir des négociations en vue de la création d'une zone de libre échange.

Avant d'aborder l'examen de la position du Benelux devant le Marché commun, nous croyons de notre devoir de rendre hommage aux hommes d'État des trois pays du Benelux qui ont joué un rôle de premier plan dans cette phase de l'intégration européenne.

Toutefois, nous voudrions saisir cette occasion pour rappeler le mérite tout particulier de M. Paul-Henri Spaak, coordinateur politique de la Conférence, qui, par sa foi européenne, son dynamisme et son sens des réalités, a réussi à faire aboutir une des négociations des plus difficiles et des plus délicates.

*

Le traité Benelux, signé à Londres, en septembre 1944, était un premier essai d'intégration européenne, sur un plan régional. Les traités de Rome dépassent largement le cadre de cette coopération, mais en mettant en œuvre les mêmes idées, les mêmes principes qui sont à la base du Benelux: un élargissement du marché intérieur, une harmonisation des politiques sociales et commerciales des pays de la Communauté.

Il nous appartient plus spécialement d'examiner, en ce moment, quelle est la position du Benelux devant le Marché commun. Le Marché commun à six est-il dans l'intérêt des pays du Benelux ? Il nous semble, en effet, que toute réalisation sur le plan européen doit servir, en même temps que les intérêts de l'Europe, les intérêts bien compris des pays qui forment l'Europe. Le bien commun international est en fonction du bien commun individuel des pays dont il n'est que la somme. On ferait fausse route si l'on voulait instituer un ordre international qui ne tiendrait pas compte, dans une juste mesure, compatible avec l'intérêt général, des intérêts légitimes et vitaux des pays qui composent la Communauté.

Nous pensons qu'effectivement le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, est dans l'intérêt des pays de Benelux, qu'il est de nature à servir leurs intérêts. Il en est de même du Traité d'Euratom, mais celui-ci ne fait pas l'objet de nos présentes investigations.

Si nous parlons du Benelux, nous pensons tant aux trois pays qui le composent: Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, qu'à l'entité économique et juridique que ces trois pays forment entre eux. Le traité d'Union économique Benelux n'est pas encore une réalité, bien que tout porte à croire qu'il sera signé incessamment. Les trois pays forment entre eux une union douanière et une pré-union économique. Ils sont surtout unis par une même volonté et poursuivent, en principe, un même but, sur le plan économique comme sur le plan politique.

*

Le traité de Rome du 25 mars 1957 institue entre les six pays, en premier lieu, une union douanière. Les barrières douanières à l'intérieur de la Communauté seront progressivement abolies, de même que les restrictions quantitatives. Un tarif extérieur commun sera établi, ce qui différencie essentiellement la communauté des Six d'une zone de libre échange, telle qu'on entend la créer au sein de l'OECE.

Mais on ne saurait s'arrêter à la libre circulation des marchandises. La libre circulation des personnes et des capitaux devra être établie, les services et l'établissement devront être libérés. La politique commerciale doit être commune. Ainsi on arrivera, de l'union douanière proprement dite, au Marché commun.

Les objectifs du traité de Rome vont cependant encore plus loin. La vie communautaire demande une unification ou du moins une harmonisation des politiques nationales, y compris une adaptation des législations, dans la mesure où elles ont une incidence directe sur la vie économique des États membres. Si ces harmonisations sont effectuées, une véritable communauté économique existera entre les six pays.

Le chemin pour arriver à cette Communauté est long et difficile. Le traité le trace avec prudence. Des étapes sont prévues, des clauses de sauvegarde pourront être appliquées. Il faut, en effet, laisser aux économies nationales le temps de s'adapter. Il ne faudrait pas placer l'économie d'un des pays membres dans une situation telle qu'elle connaîtrait des troubles graves et persistants, car toute la Communauté se ressentirait fâcheusement de ces difficultés.

En somme, la route qu'ont tracée les auteurs du traité de Rome pour le Marché commun est celle que le Benelux a parcourue lui aussi. Les expériences du Benelux doivent profiter à la nouvelle Communauté. Le succès incontestable qu'a connu le Benelux, malgré des hésitations, malgré des reculs par moments

nécessaires, doit être un encouragement pour le futur Marché commun.

II. Le Benelux et les problèmes du Marché commun

On a parfois voulu soutenir, dans la presse, qu'au cours des négociations pour le Marché commun, la solidarité Benelux a fait défaut, à certains moments.

Il convient de souligner qu'à toutes les étapes des négociations et à tous les échelons, les contacts Benelux ont été établis et maintenus parmi les négociateurs. Mais il est exact que nous avons négocié comme trois gouvernements distincts, non pas comme entité Benelux. Tout d'abord, la base juridique manquait pour mener une négociation diplomatique au nom de Benelux, abstraction faite du domaine purement douanier. Ensuite, la tactique des négociations nous était certainement facilitée, nous semble-t-il, par le fait que nous étions trois gouvernements Benelux en face de trois autres gouvernements, au lieu de n'être qu'un seul partenaire en face de trois.

Il est possible que, dans l'une ou l'autre question, au cours des négociations, les vues des trois gouvernements n'aient pas toujours été absolument identiques. Mais toutes les négociations diplomatiques aboutissent fatalement, en certains points, à des compromis. Or, nous croyons pouvoir affirmer que le traité du Marché commun ne contient aucune formule de compromis qui lèse réellement et de façon grave un intérêt du Benelux ou d'un pays du Benelux.

Le traité du Marché commun ne répond certainement pas à toutes les attentes et ne remplit pas tous les espoirs du Benelux. Mais il est néanmoins, en un certain sens, la réalisation du plan Beyen. Il crée progressivement l'union douanière, le Marché commun et la communauté économique. Les trois pays du Benelux, pays exportateurs par excellence, auront donc la possibilité d'étendre considérablement leur marché intérieur.

La politique des transports préconisée par le traité du Marché commun ne correspond pas aux désirs d'un des partenaires du Benelux. En ce qui concerne la distribution des ressources du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, il y a une certaine divergence de vue dans l'opinion publique des deux pays du Benelux qui ont des responsabilités dans ces pays et Territoires. Finalement, le problème agricole — qui a déjà donné lieu à de sérieuses difficultés au sein du Benelux même — a été fatalement une question difficile à résoudre pour le Benelux, au cours des négociations du Marché commun.

Le maintien, dans le Marché commun, en faveur de l'agriculture luxembourgeoise, du régime actuellement applicable dans le Benelux, permettra au Grand-Duché de prendre, pendant la période de transition, les mesures législatives, économiques et structurelles, nécessaires pour rendre finalement son agriculture concurrentielle dans la Communauté.

Questions des transports, des territoires d'outre-mer, de l'agriculture, ce sont, évidemment, de grands et graves problèmes. Nous comprenons fort bien que l'opinion publique de l'un ou de l'autre pays membre de la Communauté du Marché commun et du Benelux en particulier éprouve certaines difficultés à accepter des solutions du traité qui sont peu conformes à ses principes et à ce qu'il croit légitimement être ses véritables intérêts. Mais ces problèmes ne doivent pas empêcher de voir l'ensemble de l'œuvre accomplie qui, elle, est certainement dans l'intérêt du Benelux et de chacun des pays du Benelux, comme dans l'intérêt de tous les pays membres.

Nous examinerons de plus près, sous l'angle de vue Benelux, trois aspects du Marché commun qui nous semblent être d'une particulière importance: le tarif extérieur commun, la politique sociale, les institutions.

a) Le Tarif extérieur commun

Le tarif extérieur commun de la Communauté des Six est établi, en principe, par le calcul de la moyenne arithmétique des droits appliqués, entre les tarifs douaniers allemand, français, italien et Benelux. En cette

matière, les trois pays du Benelux ne comptent que pour une seule unité, étant donné que, effectivement, une union douanière existe entre eux depuis 1948 et qu'ils ont un tarif douanier commun.

Des quatre tarifs douaniers en cause, le tarif Benelux est le plus bas. Il est donc inévitable que, pour le Benelux, le tarif extérieur de la Communauté sera, en général, plus élevé que le tarif actuellement en vigueur. Mais il ne faut pas perdre de vue que le principe de la moyenne arithmétique n'est pas absolu; des maxima sont fixés pour certaines rubriques. Ainsi, le tarif ne pourra dépasser 3% pour les matières premières, 10% pour les demis-produits, 15% pour les produits de la chimie inorganique et 25% pour les produits de la chimie organique.

Il ne faudrait cependant pas oublier que l'élévation du tarif extérieur constitue une protection accrue pour les industries au sein de la Communauté, laquelle comprend 160 millions de consommateurs, les pays et territoires d'outre-mer non compris. Au sein même de la Communauté, les industries du Benelux trouveront donc la possibilité d'une nouvelle expansion.

En ce qui concerne l'incidence du droit d'entrée pour certaines matières premières sur les prix de revient de certains produits, il ne faudrait pas la surestimer, de prime abord. Dans la plupart des cas, le prix de revient final du produit ne sera que très faiblement influencé par l'augmentation du droit d'entrée de la matière première.

Il convient encore de rappeler que le tarif extérieur commun ne s'établira que progressivement et ne sera en place que dans 12-15 ans. Une adaptation des industries, quant à leurs sources d'approvisionnement, est donc possible. En outre, il peut paraître présomptueux de dire dès maintenant quelle sera la situation économique dans une quinzaine d'années et de vouloir condamner dans le présent un tarif douanier pour ses répercussions éventuelles dans le futur.

Le traité du Marché commun contient, en plus, en annexe, une liste G de produits sensibles, pour lesquels les droits du tarif douanier commun doivent encore être négociés entre les États membres.

Par ailleurs, l'octroi de contingents tarifaires à droit réduit ou nul, conformément à l'article 25 du traité, permet de tenir compte de la situation spéciale d'un État membre en ce qui concerne son approvisionnement.

Les pays du Benelux, libre-échangistes par tradition et par nécessité, ont finalement accepté le principe de la moyenne arithmétique pour l'établissement du tarif commun extérieur, parce que c'était le seul système qui pouvait pratiquement mener à un résultat. Mais nous pensons que le principe de base du traité est suffisamment mitigé et entouré de garanties efficaces, pour le rendre acceptable pour le Benelux. Certaines de ses industries pourront connaître des difficultés passagères par l'application du nouveau tarif commun extérieur. Mais il nous semble que, pour l'ensemble de son économie, le tarif extérieur commun est acceptable.

En Belgique, il ne paraît pas se présenter, à cet égard, des difficultés d'ordre majeur, sur le plan général du moins. Le Luxembourg fait son approvisionnement, pour 90% environ, au sein de la Communauté des Six. La conception néerlandaise est différente, en cette matière, de celle de l'UEBL. Un éminent économiste néerlandais a dit à ce sujet que l'UEBL semble penser en premier lieu aux 160 millions de consommateurs de l'Union future, tandis que les Pays-Bas estiment devoir prendre en considération d'abord leur commerce avec les pays tiers. Mais ne pourrait-on appliquer au Benelux, en ce qui concerne l'établissement du tarif extérieur commun, la citation: "Que voulez-vous qu'il fit contre trois ?" En présence d'une France protectionniste depuis Colbert; d'une Italie favorable à la libération des échanges, mais appliquant des droits de douane élevés; d'une Allemagne, tiraillée entre des doctrines économiques et des considérations d'ordre politique — en présence de ces partenaires, le Benelux devait chercher une solution moyenne. Si les Pays-Bas semblent quelque peu déçus de ne pas avoir obtenu, dans le tarif commun extérieur, des tarifs bas, ils n'en oublieront pas moins que le traité du Marché commun est, au moins dans les grandes lignes, la réalisation du plan Beyen.

b) Les questions sociales

Le problème de l'harmonisation sociale revêt une importance particulière dans un Marché commun et même au sein d'une simple union douanière. Si, d'un pays à l'autre d'une communauté, les salaires et les charges sociales sont trop différents, les prix de revient de la production s'en ressentiront fatalement, et les conditions de concurrence seront faussées.

Encore faut-il prendre en considération que les facteurs d'ordre social ne sont pas forcément stables et peuvent changer avec le temps. Ainsi, avant 1940, les salaires aux Pays-Bas et au Luxembourg étaient plus élevés qu'en Belgique. C'est sous ces prémisses que la convention Benelux a été signée à Londres, en 1944. Au lendemain de la Libération, cette situation a changé; les Pays-Bas sont devenus plutôt un pays de bas salaires, tandis que les salaires belges ont augmenté. Cette disparité des salaires a créé de sérieuses difficultés au sein de Benelux. Mais l'expérience a montré que ces difficultés ne sont pas insurmontables, et que, par ailleurs, au sein d'une communauté, une certaine harmonisation des conditions sociales s'opère naturellement, lentement peut-être, mais presque infailliblement.

Pour la Communauté des Six, la même question de l'harmonisation des conditions sociales se posait.

Il est difficile d'établir une comparaison très exacte entre les salaires payés dans les six pays, alors que les éléments de statistique ne sont pas toujours comparables. Encore faudrait-il envisager, dans chaque pays, l'ensemble des salaires et des charges sociales, étant donné que, du point de vue économique, c'est l'ensemble de ces prestations qui influence les prix de revient de la production.

A défaut d'autres comparaisons valables qui soient à notre disposition, nous prendrons des données de comparaison de la CEE. Bien que tout le domaine de la CEE soit en dehors du Marché commun créé par le traité de Rome, ces données, établies d'après une méthode uniforme dans les six Pays, donneront quand même une image assez précise de la situation des salaires dans les six pays.

Pour le revenu net des ouvriers de la sidérurgie en 1954, le Luxembourg occupe la première place, suivi, par ordre de grandeur, par la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, les Pays-Bas et l'Italie. Quant aux charges sociales, il n'existe pas de statistique comparative valable, à notre connaissance, les méthodes de calcul de ces charges respectives étant trop différentes.

Dans les conférences des Six, précédant la résolution de Messine, le gouvernement français avait toujours posé l'harmonisation des charges sociales comme condition préalable à l'institution d'un Marché commun. A la conférence de Bruxelles, il demanda seulement que cette harmonisation soit concomitante à l'établissement de la Communauté. Par ce fait, les négociations du traité se trouvaient sensiblement facilitées.

Parmi les questions faisant l'objet des propositions françaises, celle de l'équivalence du régime des congés payés ne donna pas lieu à des difficultés sérieuses, alors qu'il s'est révélé que, dans son ensemble, ce régime est sensiblement le même dans les six pays.

Le principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins, pour un même travail, a été inscrit dans l'art. 119 du Traité. Ce texte s'inspire des dispositions de la convention N° 100 du Bureau international du travail de Genève, que les six pays ont signée; l'égalité devra être établie au cours de la première étape du Marché commun. Mais la mise en œuvre de cette égalisation donnera certainement lieu à de sérieuses difficultés.

La France avait en outre souhaité que la rémunération des heures de travail, à partir de la 41ème heure, soit, dans les autres Pays de la Communauté, la même qu'en France; ceci aurait eu pratiquement pour effet d'introduire dans toute la Communauté la semaine de travail de 40 heures. Sous une forme impérative, cette demande aurait été difficilement acceptable pour les partenaires de la France, e.a. pour les Pays-Bas. Une formule d'entente a pu être trouvée. Les États membres estiment que, dès la fin de la première étape du Marché commun, la condition de la rémunération égale des heures supplémentaires de travail se trouvera

réalisée en fait; si tel n'était pas le cas, la Commission du Marché commun pourra autoriser la France, à prendre certaines mesures de sauvegarde à l'égard des secteurs industriels affectés par l'inégalité dans le mode de rémunération des heures supplémentaires.

Tels qu'ils sont formulés dans le traité, ces trois principes, répondant à la demande du gouvernement français, semblent parfaitement acceptables pour les autres partenaires. Au sein de la Communauté, l'harmonisation se fera automatiquement, sans qu'on puisse évidemment prévoir exactement le temps que demandera pareille évolution.

La question de l'aide aux chômeurs posait également de graves problèmes aux négociateurs. D'un côté, il semblait difficilement admissible de secourir, par un fonds de la Communauté, le chômage préexistant, c'est-à-dire antérieur à l'établissement de la Communauté. D'un autre côté, il aurait été pratiquement impossible d'établir, dans chaque cas, la relation de cause à effet avec le Marché commun. Les idées relatives à cette question ont d'ailleurs largement évolué depuis le rapport de la Conférence intergouvernementale jusqu'à la rédaction du traité.

Le traité prévoit la création d'un Fonds social européen, administré par la Commission. Ce fonds intervient pour 50% dans les frais nécessaires pour assurer aux travailleurs un réemploi productif ou pour accorder des aides en faveur des travailleurs dont l'emploi est réduit ou suspendu à la suite de la conversion de l'entreprise à d'autres productions. Le Fonds n'intervient que si l'État intéressé paie lui-même la moitié de l'indemnité et si le travailleur a été à nouveau réintégré dans la production.

Tel qu'il est conçu, ce Fonds est certainement de nature à favoriser les buts du Marché commun, en assurant le plein emploi.

A première vue, il peut paraître surprenant qu'on ait créé un Fonds Social dont il est impossible de fixer à l'avance le budget; les États membres de la Communauté ne savent donc pas exactement à quelles dépenses ils s'engagent, dans ce domaine. Toutefois, les modalités prévues pour l'attribution de l'aide du Fonds sont telles que tout abus semble exclu. La participation préalable de l'État intéressé pour 50% des dépenses, d'un côté, les conditions prévues pour l'attribution d'un secours, de l'autre côté, donnent des garanties suffisantes pour l'établissement d'un budget raisonnable du Fonds.

En ce moment, les pays du Benelux ne connaissent guère le chômage. Il semble donc que, dans l'immédiat du moins, ils ne seront pas bénéficiaires du Fonds social, mais qu'ils devront seulement contribuer à son alimentation. Le Benelux contribue au budget du Fonds social européen pour 16%, à savoir: 8,8% pour la Belgique, 7% pour les Pays-Bas et 0,2% pour le Luxembourg. Les pays du Benelux n'ont pas pu et n'ont d'ailleurs pas voulu se soustraire à leur obligation de solidarité en ce qui concerne le Fonds social de la Communauté. Par ailleurs, rien ne prouve que, dans l'avenir, certaines industries du Benelux ne devront pas recourir elles aussi, pour leurs travailleurs, à l'aide du Fonds social, si des reconversions d'entreprises se révélaient nécessaires à la suite de l'établissement du Marché commun.

Soulignons que le Fonds social européen concerne uniquement l'aide aux travailleurs. La modernisation ou la reconversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement du Marché commun qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement financées par les différents moyens existant dans chacun des États membres, pourront s'effectuer grâce à l'aide de la Banque européenne d'investissement, créée par le traité du Marché commun. Le capital souscrit de cette Banque s'élève à un milliard de dollars, montant dont la Belgique souscrit 86,5 millions, les Pays-Bas 71,5 millions et le Luxembourg 2 millions.

c) Les institutions

Le traité du Marché commun prévoit un certain nombre de règles précises et explicites, notamment en ce qui concerne l'établissement de l'union douanière. Dans les domaines du Marché commun proprement dit et de la Communauté économique, le traité se contente d'énoncer plutôt des principes et de donner des directives.

En effet, il a paru aux négociateurs présomptueux et dangereux à la fois de vouloir fixer à l'avance les règles suivant lesquelles la vie économique de la Communauté se déroulera dans le futur. Le traité du Marché commun a nettement un caractère évolutif. Les solutions appropriées aux problèmes que posera l'évolution de la Communauté devront être trouvées, sur la base des principes établis et suivant les exigences du moment, par les institutions de la Communauté.

Le système institutionnel est donc d'une importance particulière.

Le traité du Marché commun ne prévoit pas une autorité supranationale, comme c'est le cas pour la CECA. L'opinion publique — ou pour le moins l'opinion parlementaire — dans l'un ou l'autre pays de la Communauté — et certainement en France — n'aurait pas accepté le principe de la supranationalité. Les gouvernements du Benelux regrettent l'absence d'un pouvoir supranational. Mais la politique est essentiellement l'art du réalisable; ils ont donc accepté de faire le Marché commun, même sans autorité supranationale. Il n'est un secret pour personne que c'étaient surtout les Pays-Bas qui défendaient, lors des négociations, avec le plus de persévérance, le principe de la supranationalité. Mais ne convient-il pas de rappeler que justement l'expérience Benelux a rapporté la preuve qu'une communauté économique peut être établie sans autorité supranationale ?

Toutefois, tous les partenaires de la Communauté étaient d'accord pour voir attribuer aux organes de la Communauté des pouvoirs réels, quoique limités.

C'est le Conseil des Ministres nationaux qui exerce le pouvoir principal de la Communauté. Chaque gouvernement délègue dans ce Conseil le ministre de son choix, suivant les matières à traiter. Le Conseil des Ministres prend les décisions importantes qui déterminent et orientent l'activité de la Communauté; il le fait, dans la plupart des cas, en collaboration avec la Commission du Marché commun.

Il s'agissait de savoir suivant quels principes se prendraient les décisions du Conseil. Fallait-il admettre le principe de l'unanimité ou celui de la majorité ?

Le système adopté par le traité est mixte, s'inspirant surtout d'un esprit réaliste et constructif.

Certaines décisions seront prises à l'unanimité, notamment en matière institutionnelle et dans le domaine financier. Mais en admettant le principe de l'unanimité de façon générale, on aurait pu arriver à paralyser l'activité de la Communauté, l'opposition d'un seul partenaire conduisant à l'immobilisme. Encore convient-il de rappeler que l'OECE, malgré le principe de l'unanimité qui y est la règle générale, a donné des résultats très appréciables.

En admettant pour le Marché commun, le principe du vote majoritaire au sein du Conseil des Ministres, le traité a institué une responsabilité communautaire. C'est presque l'amorce d'un pouvoir supranational.

Un certain nombre de décisions seront prises à la majorité simple des États membres. Dans ces cas, aucune décision ne pourra donc être prise contre les trois pays du Benelux.

Mais la plupart des décisions se prendront, surtout à partir de la deuxième étape du Marché commun, à la majorité qualifiée et pondérée. La question de la pondération des voix a donné lieu à de longues discussions au sein de la Conférence de Bruxelles. Il faut être réaliste en politique. Si chaque État doit disposer d'une voix égale, indépendamment de son importance numérique ou économique, les grands États revendiqueront fatalement, au moins pour certaines décisions, le droit de veto, à leur profit. Pour ne pas en arriver à un pareil système — dont nous voyons la mise en pratique à l'ONU — les auteurs du traité ont admis le principe de la majorité qualifiée et pondérée.

L'Allemagne, la France et l'Italie disposent chacune de 4 voix, la Belgique et les Pays-Bas respectivement de 2 voix, le Luxembourg d'une voix, soit ensemble 17 voix. Les délibérations sont acquises si elles recueillent au moins douze voix, lorsque, en vertu du traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission; douze voix exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres, dans les autres cas.

Le Benelux dispose donc de 5 voix sur 17. Pour les décisions prises sur proposition de la Commission, le Benelux ne pourra donc pas les bloquer; mais il convient de souligner que, dans la Commission, le Benelux est représenté. En ce qui concerne les autres décisions prises à la majorité qualifiée, il suffit que le Benelux fasse bloc pour empêcher qu'une décision soit prise contre sa volonté, puisque le nombre de quatre États membres ne pourra être acquis sans l'accord d'au-moins un des pays du Benelux.

Ainsi ce système de vote à la majorité qualifiée pondérée ne semble pas tellement défavorable au Benelux, bien que certains Gouvernements du Benelux aient eu de sérieuses hésitations pour s'y rallier.

Il ne faudrait d'ailleurs pas exagérer la portée pratique de ce système de vote. D'abord, il ne faut pas admettre de prime abord que nos partenaires: Allemagne, France, Italie, soient toujours d'accord entre eux pour des solutions que le Benelux voudrait voir écarter. Mais il y a surtout l'exemple de la CECA qui nous fournit des indications précieuses sur ce qui se passe en pratique: depuis que la CECA est en fonction, c'est-à-dire depuis bientôt cinq ans, aucune décision du Conseil de Ministres n'a été prise à la majorité qualifiée, bien que le traité CECA prévoie cette procédure. On a toujours recherché des solutions d'entente qui ont été adoptées à l'unanimité. Dans une Communauté, on ne saurait légitimement majoriser un État membre dans une question essentielle, même si la lettre du traité le permet.

Les membres de la Commission du Marché commun — qui représente pour ainsi dire le pouvoir exécutif et administratif de la Communauté — sont au nombre de neuf; ils sont nommés d'un commun accord par les six gouvernements. On peut donc admettre que la composition de cette Commission, en ce qui concerne la nationalité de ses membres, sera sensiblement la même que pour la Haute Autorité de la CECA.

L'Assemblée parlementaire — qui a le droit de contrôle ainsi qu'un droit de censure à l'égard de la Commission — se compose de 142 délégués parlementaires. L'Allemagne, la France et l'Italie ont chacune 36 délégués; la Belgique et les Pays-Bas en ont respectivement 14, alors que le Luxembourg en a 6. A première vue, il peut paraître peu logique que, dans cette Assemblée, le Benelux dans son ensemble ne compte que 34 délégués, alors que chacun des trois grands pays en a 36. Mais le nombre des délégués a été fixé en doublant le nombre des délégués que chacun des six pays compte à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. Ce principe de base ayant été admis pour fixer la clé de répartition, il aurait été difficile de demander une augmentation du nombre des délégués au profit du seul Benelux, sans remettre en cause toute la base de répartition.

Par contre, dans le Conseil économique et social — qui n'a évidemment qu'un caractère consultatif — sur 101 délégués, le Benelux en a 29, à savoir: 12 respectivement pour la Belgique et les Pays-Bas, 5 pour le Luxembourg; chacun des trois autres partenaires a 24 délégués. Étant donné la diversité des intérêts à discuter dans ce Conseil, le traité a dû forcément faire une part plus large au Benelux, afin de permettre à chacun des trois pays d'y faire représenter au moins ses intérêts essentiels par des personnalités qualifiées.

Rappelons que dans le Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement, les 12 administrateurs et leur 12 suppléants sont nommés plus ou moins en fonction de la souscription des États membres au capital de la Banque. Chacun des trois grands pays a 3 administrateurs et 3 suppléants. Les trois pays du Benelux nommeront, d'un commun accord entre eux, deux administrateurs et deux suppléants.

La Cour de justice de la Communauté sera composée de la même façon que l'actuelle Cour de la CECA. Il faut donc admettre qu'en ce qui concerne la nationalité des magistrats assis et debout de la Cour, la position du Benelux restera, en principe, inchangée.

Sur le plan institutionnel, il importe de relever que la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, signée également à Rome, le 25 mars dernier, a réussi à faire un pas important vers l'unification des institutions européennes. L'Assemblée parlementaire et la Cour de justice, créées par les traités de Rome, absorberont l'Assemblée et la Cour de la CECA. Ainsi une seule assemblée parlementaire et une seule Cour de justice auront compétence pour les trois communautés groupant les six pays: la Communauté économique européenne, l'Euratom et la CECA. Cette coordination utile et nécessaire

répond certainement aux vœux des trois pays du Benelux. Ajoutons que l'existence du Conseil consultatif interparlementaire Benelux, créé par la convention du 22 février 1957, n'est pas mise en discussion, ce Conseil ayant une compétence purement régionale et bien délimitée.

III. La position et le rôle du Benelux dans le Marché commun

Les dispositions de fond et le système institutionnel du traité du Marché commun sont donc tels que les trois pays du Benelux peuvent les accepter, même s'ils n'ont pas obtenu satisfaction sur tous les points.

La question se pose, évidemment, de savoir si, dans le futur Marché commun, le Benelux a encore une raison d'être quant au fond et si, juridiquement, l'existence du Benelux est compatible avec la Communauté économique européenne.

En poursuivant, en ce moment même, leurs efforts pour conclure, au lendemain de la signature du traité de Rome, un véritable traité d'Union économique Benelux, les trois gouvernements rapportent la preuve qu'ils sont persuadés, plus que jamais, que l'Union économique Benelux est nécessaire et opportune.

Examinons d'abord le côté juridique. L'article 233 du traité du Marché commun est conçu comme suit: "Les dispositions du présent traité ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent Traité". Relevons que le même texte se trouve dans le traité d'Euratom, sous l'article 202. Bien qu'il n'existe pas, en ce moment, de coopération Benelux en matière nucléaire, il a paru utile d'insérer la clause Benelux également dans le Traité d'Euratom, alors que celui-ci contient e. a. des dispositions concernant la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

Le fait que les trois gouvernements ont demandé et obtenu l'inscription, dans les deux Traités, de la clause Benelux, prouve à lui seul que, pendant les négociations de Bruxelles, l'idée de Benelux n'a jamais été perdue de vue.

L'insertion de cette clause était-elle indispensable ? En toute hypothèse, elle donne aux trois pays du Benelux la certitude juridique que leur œuvre commune d'intégration est garantie dans la nouvelle communauté et qu'elle pourra s'y poursuivre normalement. Même dans un traité diplomatique, ce qui va sans le dire, va encore mieux en le disant !

Le problème juridique qui se posait, offrait, en effet, un double aspect.

D'un côté, les trois pays ont conclu entre eux — abstraction faite de l'union douanière — certains accords dans des matières qui seront aussi régies par le Marché commun. Signalons à cet égard, e. a.:

— l'accord relatif à la libération des transferts de capitaux, du 8 juillet 1954;

— l'accord concernant le traitement national en matière d'adjudications de travaux et d'achats de marchandises, du 6 juillet 1956;

— l'accord intérimaire du travail du 20 mars 1957.

Il fallait empêcher que des tiers — sinon des États partenaires, du moins des personnes ou groupements intéressés appartenant à des États partenaires — ne viennent revendiquer, en ces matières, les mêmes droits que ces accords donnent aux pays Benelux et à leurs ressortissants, sans que ces États aient accepté l'ensemble de l'intégration Benelux comme contre-partie. En outre, il fallait éviter que, dans des litiges éventuels, ces accords Benelux ne soient déclarés non existants, comme étant abrogés par la loi nouvelle du

traité du Marché commun. Ce qui importait donc en premier lieu, c'était de garantir, sur une base juridique suffisante, les résultats déjà acquis dans le Benelux.

Mais il fallait également permettre de continuer l'œuvre de Benelux dans le futur. Et ceci touche le fond du problème.

La Communauté économique européenne doit créer, entre les six États membres, une intégration économique, pareille à celle que les trois États du Benelux sont en train d'établir entre eux. Mais le chemin jusqu'à cette communauté des Six sera long; rien que l'établissement définitif de l'union douanière demandera 12 à 15 ans. Les pays du Benelux, ayant déjà acquis des résultats positifs entre eux, sont décidés de pousser leur intégration économique plus rapidement et peut-être même plus loin, que le traité du Marché commun ne le prévoit.

Au moment où les objectifs visés par le Benelux seront effectivement atteints dans la Communauté des Six, le Benelux comme tel deviendra évidemment superflu et devra disparaître, tant en vertu du texte de l'art. 233 du traité de Rome que par la logique même des choses. Mais d'ici là, beaucoup d'eau sera encore charriée par l'Escaut, par la Meuse et par la Moselle !

Dans le Marché commun, le Benelux — tout comme l'UEBL — subsistera donc, en droit et en fait, jusqu'au moment où la Communauté des Six sera complètement réalisée.

Il faudra donc que la solidarité Benelux continue à jouer dans les institutions du traité, à tous les échelons. C'est surtout au sein du Conseil des Ministres, nous semble-t-il, que la politique Benelux devra se manifester. Le jeu des rouages institutionnels nous offre la possibilité de donner à nos vues un poids suffisant pour orienter la politique de la Communauté ou, pour le moins, pour empêcher qu'elle n'aille à l'encontre de nos désirs. Ce ne sera pas toujours par le poids et le nombre mathématique de nos voix que nous pourrons opérer, mais nous devons chercher à convaincre nos partenaires de la justesse de nos vues. Pour cela, il est évident que les trois gouvernements devront d'abord se mettre d'accord, entre eux, sur une politique commune. Quelqu'un a dit: "Ce n'est plus le moment de parler au Benelux uniquement de fleurs coupées, de lait en poudre, de calendrier agricole ou d'autres questions de détail, certes importantes en soi; mais il faudra maintenant parler politique économique européenne entre gouvernements Benelux".

Il dépendra pour beaucoup du Benelux si la politique économique de la Communauté sera libre-échangiste ou protectionniste; si, à l'intérieur de la Communauté, il y aura le dirigisme ou le jeu organisé des facteurs naturels de la production. Le Benelux voudra certainement éviter toute aventure en matière sociale et désire une politique sociale saine, tendant à l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des populations européennes. Fort de son expérience du passé, le Benelux pourra jouer un rôle important dans la future Communauté européenne, convaincu d'ailleurs que ses trois partenaires sont animés des mêmes sentiments d'évolution harmonieuse vers le progrès économique et social.

La solidarité Benelux devra subsister même au-delà de l'existence juridique du Benelux dans la Communauté des Six.

*

Pour terminer, évoquons brièvement les incidences politiques du traité du Marché commun.

Il est certain que les six gouvernements, en signant les traités de Rome, ont voulu réaliser, en premier lieu, l'intégration économique de l'Europe; mais en même temps, ils ont eu conscience que cette intégration sur le plan économique doit conduire, dans l'avenir, vers une intégration politique. Nécessairement, toute coopération économique conduira, tôt ou tard, à la coopération politique. L'Europe des Six, unifiée économiquement, pourra donc être, en un certain sens, la préfiguration de l'Europe politique de demain.

A cet égard, le Benelux pourra servir d'exemple. Nous avons réalisé le Benelux — et le futur traité d'Union ne démentira certainement pas le passé — dans le respect des États nationaux. Mais la politique étrangère

des trois États est devenue convergente, tendant vers un même but qui est celui du maintien et de l'affermissement de la paix.

Pour faire l'Europe future, il n'est ni nécessaire ni même opportun que les États nationaux disparaissent. Nous ne pouvons pas construire l'Europe future à l'exemple des États-Unis d'Amérique, puisque nous partons de bases différentes. C'est la diversité de ses pays et de ses nationalités qui fait la richesse et la valeur de l'Europe; nous ne voulons pas standardiser le type de l'Européen de demain. Nous mettrons en commun ce qu'il est nécessaire et indispensable de mettre en commun, dans l'intérêt de l'Europe et dans l'intérêt bien compris de chacun de nos six pays. Mais pour le surplus, nos États nationaux subsisteront. Il suffira — mais il sera indispensable — qu'ils coordonnent leurs politiques et qu'ils créent librement entre eux la cohésion nécessaire pour donner à l'Europe, sur le plan mondial, la place qui lui revient légitimement, sur la base des valeurs humaines, intellectuelles, économiques et sociales qu'elle représente, et sur la base aussi, ne l'oublions pas d'un potentiel humain de 160 millions d'Européens.

Les trois États du Benelux sont les plus petits partenaires de la future Communauté. Tout en acceptant loyalement et sincèrement les obligations que leur impose la solidarité européenne, les trois gouvernements veilleront à ce que, dans la Communauté, les droits légitimes et les intérêts vitaux des petits pays restent sauvegardés. La collaboration confiante et amicale des autres partenaires leur rendra cette tâche facile.

Le Marché commun doit garantir aux États membres une expansion économique accrue et rendre l'Europe plus saine et plus forte. Une Europe saine et forte, sur le plan économique et sur le plan politique, est un facteur de paix sur l'échiquier mondial.

Les trois pays du Benelux et le Benelux comme tel peuvent entrer dans le Marché commun, sans crainte et sans hésitations aucunes, à condition que les trois peuples continuent à faire preuve de leurs traditionnelles qualités d'ardeur au travail, d'initiative et de sens civique.

Dans le Marché commun, les trois pays du Benelux maintiendront leurs positions du passé et les amélioreront. Ils resteront ce qu'ils sont, des pays libres dans une Europe libre. Mais le Benelux ne parviendra à réaliser ces buts qu'à la condition de rester uni, la seule union faisant sa force.