

## Brochure du comité d'action du Mouvement européen sur le Marché commun (1957)

**Légende:** En 1957, le comité d'action du Mouvement européen publie une brochure dans laquelle il analyse les enjeux économiques que pose la mise en place d'un Marché commun en Europe.

**Source:** Comité d'action du Mouvement européen. Le Marché commun. Pourquoi ? Comment ?. Paris-Bruxelles: Mouvement européen, 1957. 36 p. p. 5-36.

**Copyright:** (c) Mouvement européen

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/brochure\\_du\\_comite\\_d\\_action\\_du\\_mouvement\\_europeen\\_sur\\_le\\_marche\\_commun\\_1957-fr-14ab2fb3-7c9f-40c6-a766-98235573d274.html](http://www.cvce.eu/obj/brochure_du_comite_d_action_du_mouvement_europeen_sur_le_marche_commun_1957-fr-14ab2fb3-7c9f-40c6-a766-98235573d274.html)

**Date de dernière mise à jour:** 11/11/2016



## Brochure du comité d'action du Mouvement européen sur le Marché commun (1957)

### Ce qu'il faut faire

Appelée à se mesurer sur les marchés mondiaux avec deux très grandes nations disposant d'immenses marchés intérieurs, l'Europe occidentale ne pourra retrouver et maintenir son rang qu'en s'unissant pour constituer, elle aussi, une économie de grand espace.

Les Etats-Unis assurent à eux seuls, presque dans chaque domaine, la moitié de la production mondiale. La production industrielle de l'U.R.S.S. a triplé entre 1940 et 1955. L'Europe, en revanche, voit ses positions extérieures s'affaiblir, son influence décliner, sa capacité de progrès se perdre dans ses divisions.

En 1953, la production de charbon des six pays groupés maintenant dans la C.E.C.A. n'avait pas atteint le chiffre de 1938, c'est-à-dire 242,7 millions de tonnes. Mais la production de charbon des Etats-Unis était passée, durant la même période de quinze ans, de 355 à 438 millions de tonnes et celle de l'U.R.S.S. de 113 à 240.

La consommation d'électricité de l'Europe occidentale avait certes doublé pendant cette période. Mais elle s'était accrue de plus de trois fois aux Etats-Unis et dans l'U.R.S.S.

Pourquoi cette faiblesse économique de l'Europe en face de deux communautés dont les régimes, les méthodes, les idées sont si différentes?

Chacun sent, intuitivement, que la raison principale en est simple : c'est que malgré de nombreux aspects contradictoires, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ont en commun un atout important qui a malheureusement manqué à l'Europe : une économie de grand espace. D'un côté, deux vastes marchés intérieurs, l'un de 200, l'autre de 160 millions d'habitants. De l'autre, pour 290 millions d'habitants, 15 frontières, 15 marchés, 15 économies, 15 monnaies.

Certes, la production européenne s'est développée au cours des dernières années. Mais il a fallu, pour cela, une puissante aide extérieure. Et il a fallu de plus qu'une puissance non européenne couvre 80 % des frais de défense de l'Europe occidentale. D'ailleurs, ce développement ne saurait faire illusion. Dans son état présent de morcellement, l'Europe ne pourra pas prolonger ces progrès et soutenir par ses propres forces une expansion satisfaisante. L'économie européenne redeviendra stagnante par rapport aux économies des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. Dans vingt-cinq ans l'Europe apparaîtra, en se comparant à eux, comme une zone retardataire.

Il y a certes des entreprises prospères, qui ne vendent qu'à quelques dizaines de kilomètres à la ronde. Il y a de petits pays, hautement spécialisés, qui font un commerce lucratif avec le monde entier malgré leurs frontières étroites. Il y avait de même des entreprises et des communes relativement riches au temps où les douanes et les péages cloisonnaient chaque province en une multitude de marchés dérisoires. Et il y avait des partisans sincères de cet état de choses suranné. Mais les peuples savaient bien que leur niveau de vie pouvait être plus haut. Ces entraves gênantes parurent insupportables dès qu'il devint clair qu'elles étaient non seulement pénibles mais nuisibles. Ces cloisonnements excessifs furent détruits par la violence là où ils ne furent pas éliminés par la raison. Et l'Europe ayant su constituer des espaces économiques à la taille de l'époque, permit à son industrie le magnifique essor qui lui assura le premier rang dans le monde, jusqu'au jour où il lui fut ravi par une économie dont la taille était mieux proportionnée aux besoins d'une technique transformée et aux possibilités nouvelles des transports.

### Pourquoi il faut une économie de grand espace?

Les bienfaits d'une économie de grand espace sont en effet nombreux. Par une division accrue du travail, elle élimine le gaspillage des ressources, chaque région pouvant se spécialiser davantage dans les productions pour lesquelles elle se trouve le mieux placée. La sécurité des approvisionnements devenant plus grande, il n'est plus besoin de multiplier des productions parallèles, à quelques kilomètres de distance,

qui ne se justifient actuellement que par la crainte de voir le voisin vous priver brusquement d'un produit nécessaire. Placées dans une économie plus ample, les entreprises trouvent des débouchés assez grands pour les encourager à se développer, se rationaliser, se spécialiser. Le regain de concurrence entre elles stimule les qualités des entrepreneurs. La reconversion des facteurs de production mal employés fait hausser le niveau moyen de la productivité. Les prix de revient se trouvent ainsi abaissés, la qualité et la variété des produits se trouvent améliorées, c'est-à-dire que les besoins du consommateur se trouvent mieux couverts. Le niveau global de la production et de l'emploi se trouve accru grâce au stimulant que constitue une division du travail sur une aire plus vaste. Et en définitive le niveau de vie et la puissance de l'ensemble sont relevés dans de fortes proportions.

En revanche, plus un territoire est compartimenté, du point de vue de l'économie, et plus les grandes ressources de matières premières et de produits agricoles ont de chances d'y être irrégulièrement réparties. Il y aura pléthore dans tel compartiment, et insuffisance dans l'autre. De même la distribution des richesses sera d'autant moins rationnelle que le territoire sera plus petit, puisqu'elle sera liée aux frontières au lieu d'être commandée par la seule géographie physique et humaine. Plus il y aura de compartiments et plus il y aura de chances pour que dans chacun d'eux tel ou tel produit soit relativement rare. Dans chacun, il y aura ainsi des privilégiés qui feront payer au consommateur une prime de rareté dont le cumul abaissera le niveau de vie de l'ensemble, et même celui des privilégiés eux-mêmes qui, profitant de la prime de rareté qu'ils perçoivent, seront néanmoins accablés par les primes de rareté que leur imposent à leur tour leurs voisins, pour d'autres produits nécessaires.

Comme au temps des douanes intérieures qui morcelaient les provinces, il est ainsi aisé de démontrer à tous les Européens que la situation actuelle, dans laquelle il faut demander trois autorisations administratives et payer force droits de douane pour expédier un fromage de Hollande à Dunkerque ou un litre de vin de Bordeaux à Vienne est non seulement gênante, mais nuisible. On peut être certain qu'elle ne sera plus longtemps supportée.

Les progrès de la technique l'ont rendue encore plus absurde. Il est clair qu'en tout secteur où se pratique la production de série, les études pourront être poussées d'autant plus que la série sera plus grande : l'économie de travail et de matière y sera donc d'autant plus fructueuse. Il est clair que c'est une bien piètre affaire que de freiner la production d'une machine qui serait capable, au même coût, de servir un plus vaste marché.

Or, que voyons-nous déjà? 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 pays d'Europe n'est capable de construire, sans apports extérieurs, de grands avions de transport. Enfin, malgré de louables efforts, l'Europe se voit distancée dans la course à l'énergie atomique. Et aucun de ses pays n'est à l'échelle des immenses efforts de recherche et d'argent que la révolution atomique exige. Dans cette Europe aux marchés trop petits, une entreprise ne peut atteindre la dimension optima que dans la mesure où elle y dispose d'un monopole de fait. Et si elle en dispose, elle n'aura aucun stimulant pour se moderniser.

Chaque pays doit y choisir, d'autre part, entre la spécialisation et l'autonomie. S'il choisit la première voie, il peut, certes, recueillir les avantages matériels de la spécialisation, mais dépendant alors du bon vouloir d'autrui pour les autres fournitures essentielles, il devra soit se réfugier dans la neutralité, comme la Suisse ou la Suède, en espérant qu'elle le protégera, soit lier son sort à autrui sans garantie réelle de réciprocité. S'il choisit l'autonomie, c'est-à-dire s'il fabrique le plus possible de tout, il peut certes se faire encore l'illusion de rester une grande puissance. Mais son influence décroîtra constamment en faveur des vastes pays qui peuvent pratiquer l'autonomie sur de plus grands espaces. Et il connaîtra l'insatisfaction croissante du champion irrémédiablement déchu.

L'union de l'Europe en une économie de grand espace constitue chaque jour davantage le seul moyen de concilier la production de masse et l'absence des monopoles exploitant les primes de rareté. Elle constitue chaque jour davantage le seul moyen de concilier la richesse que procure la division du travail et l'indépendance qu'assure une large mesure d'autonomie.

Les six gouvernements européens qui ont décidé, à Messine, de préparer un vaste marché commun qui

unirait, dès le départ, la France, l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, l'Italie et le Luxembourg, ont donc choisi la seule voie qui pouvait épargner à l'Europe une déchéance progressive.

### **Pourquoi il faut une union douanière?**

Economie de grand espace... Ne suffirait-il pas, pour l'obtenir, de décréter que les échanges seraient libres entre les pays de l'Europe? Ne pourrait-on pas s'éviter la peine de créer un marché commun structuré?

La réponse est incontestablement : Non.

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 presque insurmontables. Les pays garderaient, dans ce cas, des tarifs douaniers différents. A la faveur de ces différences, les acheteurs du pays A se procureraient à travers le pays B ou C les produits provenant du pays X, extérieur à la zone. On serait du coup obligé de restreindre rapidement la « libre circulation » aux seuls produits originaires de cet ensemble européen. Comment y parvenir, sans maintenir, aux frontières intérieures de ce « marché commun » illusoire, tous les contrôles retardataires?

Mais il y a une autre raison. Faute d'intégration, une simple zone de libre échange laisse subsister chez chacun, vis-à-vis du monde extérieur, des politiques commerciales divergentes. Ces politiques divergentes affectent les échanges au sein du marché « libre » lui-même. L'ensemble tend ainsi vers la rupture au lieu de tendre vers l'harmonisation.

La « libéralisation des échanges », comme les tentatives déjà faites dans cette voie le montrent d'ailleurs clairement, ne suffit donc pas à produire une économie de grand espace. Elle est d'ailleurs d'autant plus précaire que chaque pays peut en fait révoquer à tout moment, dans ce système, les engagements qu'il a pris. Il faut donc un véritable marché commun constitué par une union douanière.

### **Pourquoi pas « tous », « tout de suite »?**

Entre des pays souverains ayant atteint des niveaux de développement économique très différents, il n'est pas concevable qu'on puisse aller jusqu'au bout de l'élimination des droits de douane, c'est-à-dire jusqu'à une vraie union douanière. Or, en s'arrêtant à mi-chemin, on remplace les distorsions existantes par de nouvelles distorsions, qui peuvent n'être pas moins néfastes.

Une union douanière réelle n'est donc possible qu'entre des Etats qui se sentent assez près les uns des autres pour faire prévaloir dans leur politique la solidarité nécessaire et orienter leurs législations vers l'harmonie voulue.

Elle ne peut donc qu'être régionale, au départ, ce qui ne signifie pas qu'elle soit fermée à autrui, ni qu'elle diminue les échanges avec autrui.

Au contraire, elle donne aux économies réunies au sein du marché commun la force nécessaire pour que l'ensemble ait lui-même besoin d'une protection moindre. Elle lui permet ainsi de contribuer à l'abaissement général des barrières douanières, et d'établir avec les pays tiers des relations sans doute plus étroites que celles qu'ils entretenaient auparavant avec chacun de ces Etats, alors qu'ils étaient séparés.

### **Pourquoi ce marché commun doit-il être organisé?**

Mais si l'union douanière est nécessaire, n'est-elle pas aussi suffisante? Quel besoin de l'orienter, d'y établir des règles? Ne suffit-il pas de supprimer les barrières, pour que les forces économiques assurent spontanément la sélection des plus aptes et la meilleure division du travail?

La réponse est de nouveau négative.

Il ne suffit pas de supprimer les barrières pour assurer des conditions normales de concurrence. Une telle mesure pourrait aussi bien, dans certains cas, accroître le terrain d'action d'un monopole.

Dans d'autres, des ententes pourraient se former, pour cloisonner à nouveau un marché et se le répartir clandestinement.

La concurrence pourrait se trouver faussée par des pratiques de double prix, et d'autres méthodes semblables, ou par des interventions divergentes des Etats.

Pour assurer une liberté réelle, il faut donc que cette liberté soit prudemment réglementée.

Mais il ne suffit pas, après avoir supprimé les obstacles douaniers, de s'assurer par une réglementation commune qu'ils ne seront pas remplacés par d'autres freins à la concurrence. Encore faut-il provoquer la création de ressources nouvelles. Et cette mise en valeur sera d'autant plus ample qu'elle sera le fruit d'une coopération organisée. Par exemple, il ne suffit nullement de faire communiquer librement un pays sous-développé et un pays industriellement puissant pour hâter le développement du premier. Comme l'expérience l'a souvent montré, cette mise en communication peut au contraire le confirmer dans son retard. L'infrastructure nécessaire au développement industriel lui faisant totalement défaut, et cette infrastructure ne pouvant se créer qu'à la suite d'efforts ingrats, la mise en communication a pour seul effet de faire fuir vers le pays développé les capitaux et les hommes actifs du pays sous-développé et d'accroître ainsi sa stagnation. Il faut donc un effort coordonné pour développer les régions les moins favorisées et pour assurer le meilleur emploi de la main-d'œuvre et des capitaux.

### **Pourquoi faut-il des institutions?**

Pour que le marché commun porte ses fruits, il faudra :

- veiller au respect des engagements pris par les Etats;
- veiller au respect, par les entreprises, des normes de la concurrence;
- fixer les conditions du maintien ou de l'élimination des subventions;
- pallier les distorsions, et préparer une certaine harmonie des législations;
- s'occuper du développement et de la réadaptation des investissements;
- administrer, le cas échéant, les clauses de sauvegarde;
- promouvoir une politique commune à l'égard des pays tiers;
- obtenir une convergence d'efforts pour le maintien de la stabilité d'un haut degré d'emploi et d'un haut niveau d'activité.

Les mesures nécessaires ne peuvent être toutes déterminées avec précision d'avance dans le cadre d'un traité. Elles ne peuvent être laissées à de simples discussions entre les gouvernements membres sans courir le risque qu'elles ne soient tour à tour le fruit de marchandages incertains, d'échanges de bons procédés partiels, de victoires éphémères de majorités contradictoires.

On voit mal, notamment, comment le contrôle de l'exécution des engagements pris ou l'administration de clauses de sauvegarde pourraient être soumis au veto des gouvernements. Un organe doté d'une autorité propre et d'une responsabilité commune apparaît donc indispensable. Telle est la première institution nécessaire.

Mais il y a des mesures que les gouvernements, surtout pendant la première période, ne peuvent que décider en commun et à l'unanimité au sein d'un Conseil des Ministres. D'autre part, l'existence d'un organe du marché commun doté d'une autorité propre implique d'abord qu'il sera contrôlé par la voie parlementaire et ensuite que l'on pourra faire recours contre ses décisions. Ce qui exige deux autres institutions.

Il faut donc un Conseil des Ministres, dans lequel l'unanimité soit la règle; une Commission européenne qui aura, suivant le cas, un droit de décision, un rôle d'instruction, une fonction de gestion ou le devoir de proposer aux ministres des mesures communes; une Assemblée parlementaire qui doit évidemment être

l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. puisque celle-ci remplit déjà, dans un secteur précis, un rôle analogue, mais où le nombre de députés pourrait être très largement accru; enfin une Cour qui doit évidemment être celle existant déjà pour la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

### **Pourquoi doit-on procéder par étapes?**

L'établissement d'un marché commun provoquera chez ses membres des transformations profondes, qui seront d'autant plus heureuses et d'autant moins douloureuses qu'elles se feront progressivement. La conjoncture économique change sans cesse et force dès maintenant chaque pays d'Europe à des réadaptations perpétuelles. Il y a chaque année des faillites, des entreprises qui en absorbent d'autres, des transformations d'activité. C'est donc une grande illusion que de croire qu'en préservant obstinément des frontières douanières périmées un pays se protège contre le changement et garantit les positions acquises. La coopération dans un marché commun augmente, en revanche, l'incidence des changements prévisibles mais diminue le risque des transformations imprévues.

Les réticences devant le marché commun proviennent donc en général, là où elles répondent à des mobiles honnêtes, d'une vision erronée des choses, et de la crainte qu'il s'agisse d'une opération violente qui ne pourrait se faire qu'au milieu de bouleversements dangereux. Or, il serait absurde de provoquer des crises de réadaptation alors qu'on peut les éviter par une action graduelle, de susciter des fermetures d'usines au lieu d'aider celles-ci à trouver une activité accrue par une reconversion opportune, de risquer des poussées locales de chômage par manque de prudence.

Il faut donc une période de transition assez longue, articulée elle-même en étapes successives. Une période transitoire de douze ans, comprenant trois étapes de quatre ans, constitue un délai raisonnable, et ne peut laisser aucun motif de crainte à ceux que l'inconnu effraie. Une marche prudente et graduelle vers des étapes prévues d'avance constitue évidemment le contraire d'un « saut dans l'inconnu ».

### **Pourquoi il faut un calendrier fixe.**

Mais pour qu'il y ait marche graduelle, il faut qu'il y ait un horaire précis et des étapes certaines.

Il est dans la nature des hommes d'affronter avec des facultés d'initiative redoublées les changements inéluctables, mais de repousser longuement les changements facultatifs. La tendance sera de retarder indéfiniment un effort d'adaptation tant qu'un doute, si mince soit-il, subsistera sur son inévitabilité.

L'expérience de la C.E.C.A. a d'ailleurs démontré que les secteurs où l'on manifestait au départ le maximum d'inquiétudes furent souvent ceux où l'on s'adapta avec la vigueur la plus efficace, une fois que l'on fut virilement confronté avec l'épreuve. Telle industrie dolente, qui craignait d'affronter l'heure de la décision, et eût souhaité la retarder à jamais, se trouva ainsi amenée à une santé qu'elle avait longtemps perdue, parce que le calendrier avait rendu inévitable le réveil de ses possibilités dormantes.

On peut, et on doit même préserver dans ce calendrier gradué une certaine dose de souplesse. On doit fuir l'esprit de système. On doit prévoir, en cas de besoin, le recours à des clauses de sauvegarde. Mais en laissant le champ nécessaire à la prudence et au pragmatisme, il faut préserver à tout prix la certitude irrévocable à la fois dans le but final et dans la durée des étapes par lesquelles ce but sera atteint. Une période transitoire sans calendrier fixe constituerait soit un sabotage hypocrite de l'œuvre entreprise, soit la certitude qu'une longue période d'atermoiements paresseux serait suivie par une avalanche dangereuse de décisions précipitées.

C'est à la lumière de ces principes que l'on appréciera l'ensemble cohérent et heureux que constitue le rapport du Comité intergouvernemental, qui fut chargé par la Conférence de Messine de préparer le marché commun. Rapport que les gouvernements de France, d'Allemagne occidentale, de Belgique, de Hollande, d'Italie et du Luxembourg ont adopté comme base pour le Traité qu'ils se sont engagés à signer prochainement.

On verra que ses dispositions forment un tout, fournissant à la fois aux Etats, aux entreprises et aux syndicats d'Europe les apaisements nécessaires, tout en garantissant aux populations européennes la réalisation certaine d'un projet qui mettra fin à leur découragement, leur insatisfaction et leur déclin.

En voici les dispositions essentielles.

## **I. — Fusion des marchés**

### **a) Comment seront éliminés les droits de douane.**

Pour éviter les chocs, la suppression des droits de douane doit être progressive. Pour éviter les distorsions, elle doit porter simultanément sur toute la gamme des productions.

La formule la plus simple eût été de dire : « Tous les droits de douane, dans chacun des pays, baisseront de tant pour cent tous les X mois. » Mais le Comité intergouvernemental a préféré un système plus souple, pour faciliter, aux productions les plus sensibles, les adaptations nécessaires. La première baisse de droits de douane sera seule tout à fait automatique. Pour les baisses ultérieures, les gouvernements auront une liberté de choix non négligeable dans un cadre qui est cependant dessiné à l'avance d'une façon parfaitement claire.

Les produits seront classés par catégories, dans chaque pays, selon des normes qui ne prêtent à aucune contestation. On examinera, en effet, les droits de douane effectivement perçus, au cours des années 1953, 1954 et 1955, sur les divers produits. On en fera la moyenne, quitte à réduire le chiffre obtenu si le dernier droit perçu est plus bas que ce niveau moyen. Et on classera ensuite les produits par tranches, selon l'importance des droits de douane qui leur étaient appliqués. La première tranche, par exemple, sera celle des produits qui ne subissaient que des droits de douane de 0 à 5 %, la seconde celle des produits frappés de 5 à 10 %. Pour les droits de douane situés entre 10 et 50 %, qui sont les plus nombreux, les tranches seraient plus minces, donc plus nombreuses. Le gouvernement qui serait appelé à réduire ses droits de douane de 10 % au cours d'une année, ne serait pas obligé de réduire d'un dixième les droits de tous les produits. Si dans une tranche les droits de douane qui s'appliquent aux produits A, B et C lui donnaient 100 millions et les droits sur les produits E, F et G lui procuraient 150 millions, il lui suffit de réduire pour les produits de cette tranche ceux des droits qu'il préfère, à condition que l'ensemble ne rapporte plus que 225 millions au lieu de 250, à importations égales. Bien plus, la souplesse du système a été accrue encore davantage : pour donner plus de latitude aux gouvernements, ceux-ci peuvent associer les « tranches » deux par deux au moment d'établir leurs calculs. En associant par exemple la tranche 4 et la tranche 5, le gouvernement pourra donner plus de temps de protection à certains produits de la tranche 5, à condition de diminuer davantage la protection dans la tranche 4, afin de rétablir l'équilibre.

On a ainsi concilié le principe de la simultanéité avec le maximum de souplesse. De même, le principe de la progression continue a été assorti du maximum de prudence.

Le processus de suppression des droits de douane doit en effet durer au moins douze ans. Pendant une première étape de quatre ans, il n'y aura qu'une réduction de 30 %, soit 10 % à la fin de la première année, 10 % encore au bout des dix-huit mois suivants, et 10 % au cours des dix-huit mois qui restent. Pendant la seconde étape, la baisse serait encore de 30 %, soit 10 % au bout de dix-huit mois, 10 % de plus au cours d'une période égale, et 10 % encore avant la fin de l'étape. Au cours de la troisième étape, seulement, on éliminerait les 40 % restants.

D'ailleurs, les experts ont évité, même dans ce calcul des étapes, un automatisme trop rigide. Il est prévu que pour la seconde et la troisième étape les mécanismes pourraient être modifiés et les délais pourraient être prolongés. On a ainsi permis les ajustements raisonnables en éliminant les atermoiements néfastes. Il est en effet précisé que le délai ultime ne pourra en aucun cas être porté au-delà de quinze ans. Il est précisé aussi que les modifications éventuelles devront être proposées par la Commission Européenne et adoptées à une majorité qualifiée s'il s'agit de retarder les choses. En revanche, pour donner le maximum de garanties aux gouvernements, aucun raccourcissement des délais ne pourra être imposé à quiconque. Tout abrègement devra donc être voté à l'unanimité.

## **b) Comment seront établis les droits de douane par rapport aux pays tiers.**

Lorsque des pays forment une union douanière, ils ne peuvent avoir qu'un seul tarif douanier commun face aux autres pays. De même qu'ils iront progressivement vers la suppression de leurs droits de douane « intérieurs », les pays du marché commun s'orienteront progressivement vers le rapprochement puis vers la fusion de leurs tarifs face aux Etats tiers. Cela impliquera des baisses de tarifs pour certains face aux pays situés hors du marché commun, et des hausses pour d'autres. Mais les baisses ne seront pas bien dangereuses, puisque le marché commun aura accru la productivité de ses membres. Et les hausses ne risquent guère de faire monter le coût de la vie dans les pays membres qui les appliqueraient : elles seront largement compensées par la suppression des droits de douane au sein du marché commun lui-même.

Les experts estiment d'ailleurs que l'établissement du marché commun donnera à l'ensemble des pays qui le constitueront une grande force pour négocier avec les Etats tiers et obtenir d'eux des abaissements parallèles de protections. Non seulement le tarif commun des pays membres évitera donc, comme le veut le G.A.T.T. de constituer une charge douanière globale plus élevée que la somme des anciens droits nationaux, mais encore le marché commun contribuera à un abaissement général des tarifs dans tout le commerce international.

Pour établir ce tarif commun, les experts ont prévu un système à la fois ingénieux et simple. Le tarif commun sera calculé selon la moyenne des tarifs nationaux des différents pays membres, des calculs séparés étant faits pour les matières premières, les demi-produits et les produits finis et des ajustements étant prévus là où c'est nécessaire. C'est de façon progressive que les différents pays membres combleront les écarts entre leurs tarifs et ce tarif moyen. Et des précautions précises sont prévues pour que ces ajustements ne permettent pas des « détournements de trafic ».

D'ailleurs une clause de sauvegarde est prévue. Dans les cas particulièrement délicats, un pays pourra obtenir, pour une durée limitée, l'autorisation de retarder l'abaissement ou le relèvement d'une partie de son tarif face à un pays tiers. La Commission européenne devra donner son accord. Et il faudra, pour qu'il y ait accord, que l'exemption temporaire ne porte pas sur un produit représentant plus de 5 % de la valeur des importations totales en provenance du pays en question.

Quant aux négociations avec les pays tiers sur les questions douanières, il est évidemment prévu qu'elles seront menées en commun, par la Commission européenne. Mais c'est seulement après la fin de la deuxième étape que la Commission pourra se contenter, au moment de faire approuver ses propositions de négociation, d'une majorité qualifiée, et seulement pour des modifications ne s'écartant pas considérablement du tarif commun de base. Pour agir plus tôt, ou pour aller plus loin, elle devra obtenir l'accord unanime des participants.

## **c) Comment seront supprimés les contingentements.**

L'abaissement des droits de douane doit évidemment être accompagné d'une élimination progressive des contingentements. Un pays A qui abaisserait ses droits de douane sur un produit X mais n'autoriserait d'en importer qu'un contingent dérisoire ne pratiquerait manifestement pas une politique de marché commun. Mais il ne faut pas que dans l'effort que l'on fera porter à la fois sur les droits de douane et sur les contingents, les deux actions se gênent l'une l'autre.

Cela risquerait d'être le cas si l'on se bornait à dire : « Tous les pays membres doivent supprimer, cette année, tant pourcent de leurs contingents, mais sont libres de choisir lesquels. » En maintenant des contingents sur des produits importants, tout en supprimant les droits de douane sur ces produits, les pays pourraient ainsi « tricher ». Cet abaissement de droits de douane, tout en ne servant pas à grand-chose, compterait fortement dans la moyenne, et permettrait de retarder des abaissements de droits de douane ailleurs.

Même si l'on disait : « Il faudra que l'élimination progressive des contingents se fasse dans tous les secteurs,

on n'éviterait pas un autre danger : les pays pourraient retarder au maximum, dans chaque secteur, la levée des contingents protégeant les produits les plus sensibles et se rattraper sur les produits les moins sensibles du secteur. Finalement l'opération, pour les produits les plus délicats, devrait se faire brutalement, au dernier moment, et d'un coup. »

Les experts proposent donc qu'on adopte, assez rapidement, un système différent : tous les contingents seraient progressivement élargis, d'un peu plus chaque année, jusqu'au moment où, devenus si larges qu'ils ne servent plus à rien, ils pourraient être supprimés. On partirait d'une base raisonnable, et l'on commencerait le processus d'élargissement assez tôt. Chaque année on pourrait ainsi rendre les contingents plus larges d'un cinquième par rapport à ce qu'ils étaient l'année précédente. Les experts soulignent d'ailleurs que les producteurs auraient intérêt à ce que cette suppression des contingents fût terminée avant la fin de la période transitoire. Il leur resterait ainsi pendant quelque temps une protection douanière qui sauvegarderait les produits sensibles malgré l'élargissement des contingentements.

Evidemment, les contingents, pendant la période transitoire, seraient ouverts sans discrimination à tous les membres du marché commun. Dès le moment où un élargissement automatique des contingents est prévu, des accords de contingentement bilatéraux, entre tels ou tels membres, n'auraient, en effet, aucune raison d'être.

Mais il y a d'autres achats « contingentés » : ceux qu'effectuent, au sein de chaque Etat, les groupements publics ou privés auxquels l'Etat a donné un monopole pour l'acquisition de tel ou tel produit. Dans ces cas, l'autorité qui fixe la limite des importations se confond avec l'acheteur lui-même. Les experts ont affronté ce problème. Ils recommandent qu'à la fin de la période transitoire ces organismes soient remplacés par une organisation commune, ou que leur activité soit du moins intégrée. Dans l'intervalle, la Commission européenne suggérera, aux divers monopoles d'achat nationaux, des formules d'adaptation et des projets de développement de leurs achats combinés, les laissant libres de s'adapter progressivement au marché commun par la voie d'accords librement négociés.

#### **d) Comment seront supprimés les contrôles à l'exportation.**

Pour que la division du travail puisse porter le maximum de fruits au sein du marché commun, il faut que l'acheteur du pays A soit libre d'importer à son choix du pays B, ou C, ou D. Il ne le serait pas si l'un de ces pays conservait le droit d'interdire ou de limiter les exportations de tel ou tel de ses produits, ou de les empêcher par la voie indirecte d'une taxe de sortie gênante. De telles restrictions, à l'égard des pays membres, ne pourront évidemment être tolérées à la fin de la période transitoire.

Mais là encore le système proposé est souple. Pendant une première étape de quatre ans, des restrictions pourront être tolérées, pour autant que le gouvernement qui estime devoir en maintenir consulte au préalable la Commission européenne.

Par rapport aux pays tiers, les restrictions d'exportation, s'il y en a, ne pourront évidemment, à la fin de la période transitoire, qu'être communes à tous les membres du marché commun. Jusque là, elles devront être harmonisées, afin d'éviter qu'un pays tiers n'achète dans le pays B le produit que le pays A vend à ce dernier mais ne voudrait pas être obligé de vendre à l'extérieur.

Les experts ont d'autre part noté que cette division du travail accrue, au sein du marché commun, pourrait augmenter la dépendance réciproque des pays membres. Si A dépend davantage, pour telle industrie, des approvisionnements de B, il doit être d'autant plus sûr que B continuera à les lui fournir : argument supplémentaire pour la suppression progressive des « contrôles de sortie » au sein du marché commun.

#### **e) Comment seront accrus les échanges de services.**

Un marché n'est pas seulement constitué par des offres ou des demandes de marchandises. On y offre aussi, et on y demande des services, qu'il s'agisse de services de transport, de soins personnels, du concours des professions libérales, ou d'autres. Et l'importance des services devient même de plus en plus grande dans

l'ensemble. Un marché commun devrait impliquer qu'une liberté totale fut donnée aux transferts de devises nécessaires aux déplacements personnels des citoyens des pays participants. Il implique une élimination progressive des obstacles de tout ordre qui empêchent tel citoyen ou telle entreprise d'un pays A de louer s'ils le désirent, leurs services à un citoyen ou une entreprise d'un pays B. Dans la plupart des cas, ces obstacles proviennent des réglementations nationales. Il n'est donc pas question de définir à l'avance une formule unique d'élimination.

Dans chaque secteur, la Commission européenne fera les études nécessaires et proposera des mesures raisonnables, afin d'harmoniser ces réglementations. Là où les réglementations répondent à des besoins d'ordre public, elles devront être entièrement harmonisées à la fin de la période transitoire. Là où elles ne répondent qu'au désir de protéger des situations acquises, elles devront être en fin de compte supprimées. Mais pendant les huit premières années, les propositions de la Commission européenne dans ce domaine sont soumises à une approbation unanime du Conseil. C'est seulement après cette première étape de huit ans que les propositions pourront être approuvées à la majorité des voix, et encore à une majorité qualifiée. Evitant, là aussi, tout esprit de système les experts ont d'ailleurs admis que certaines réglementations nationales séparées pourraient être acceptées même après la fin de la période de transition, dans la mesure où leur bien-fondé aurait été reconnu par la Commission européenne et par une majorité qualifiée.

Les transitions devront être particulièrement étudiées dans le domaine des transports. S'il est évident qu'un marché commun implique le droit pour les citoyens des Etats membres de se fournir chez n'importe quel transporteur situé dans la Communauté, il est tout aussi clair que la libéralisation totale dans ce domaine ne pourra qu'être la conséquence de la libre circulation des produits, qui aura contribué peu à peu à égaliser, au sein du marché commun, les niveaux des salaires, les systèmes fiscaux et le coût des équipements. La liberté des transports devra donc être pleinement assurée à la fin de la période transitoire. Mais il n'y a aucune intention de brûler, d'ici là, les étapes.

Notons enfin que le Comité intergouvernemental a fixé un ordre de priorité pour la libération des services. Viennent en tête ceux qui agissent directement sur les coûts de production et l'échange des marchandises. D'autre part, le Comité a recommandé qu'on élimine toute discrimination portant sur la nationalité de celui qui offre un service, sauf naturellement quand il s'agit de l'accès à des fonctions publiques. Il a suggéré que les équivalences de titres universitaires soient développées de la façon la plus large. Il a indiqué qu'aucune restriction nouvelle ne devait être admise après la signature du Traité.

#### **f) Quel sera le régime agricole?**

Les experts ont commencé par souligner la nature particulière des problèmes qui se posent à l'agriculture et qui expliquent que dans beaucoup de pays l'intervention de l'Etat soit très étendue dans ce domaine. Une période de transition y est donc particulièrement nécessaire. Mais d'un autre côté c'est l'un des secteurs dans lesquels les progrès de productivité qui résulteront du marché commun peuvent procurer le plus d'avantages aux producteurs comme aux consommateurs. Il faut donc éliminer les obstacles aux échanges dans ce secteur comme dans les autres, mais en tenant le plus grand compte de la complexité du problème.

Les atouts sont d'ailleurs nombreux. Malgré la rapidité accrue des transports, il existe pour des produits agricoles périssables une protection géographique de fait qui tend par elle-même à tempérer la concurrence. De plus, il y a beaucoup de produits agricoles pour lesquels l'ensemble de la communauté sera assez largement déficitaire : le marché commun risquera d'autant moins de gêner les producteurs de ces produits. Pour les produits les plus riches, la consommation est très inégale et peut donc être facilement augmentée, ce qui fournira des débouchés nouveaux. La Communauté continuera enfin à exporter ses produits excédentaires au dehors, où ils ont déjà preneur. Il n'y aura donc pas, pour ces produits, de congestion du marché. L'élimination des droits de douane sur les produits industriels égalisera d'ailleurs les chances des agriculteurs du marché commun dès avant la fin de la période transitoire.

Sur le plan agricole, les objectifs du marché commun ne sont d'ailleurs pas seulement d'élever le niveau de vie des producteurs et des consommateurs grâce à la spécialisation progressive des productions et à l'élargissement des débouchés, mais encore d'assurer la stabilité des marchés, la sécurité des

approvisionnement, le maintien d'un niveau de revenu suffisant pour toutes les entreprises normalement productives.

Il ne s'agit donc pas de supprimer les mesures destinées actuellement à augmenter la stabilité et la sécurité des marchés agricoles. Il s'agit de les harmoniser et de les rendre plus efficaces encore par cette harmonisation. Des mécanismes stabilisateurs, qu'il s'agisse par exemple de stockage ou de prix garantis, seront manifestement plus efficaces à l'échelon de la Communauté qu'ils ne le seraient si les pays membres continuaient à agir en ordre dispersé.

De même, la période transitoire sera utilisée pour répandre dans toutes les campagnes les procédés techniques les plus avancés, afin de rapprocher les niveaux de rendement.

L'harmonisation des règlements internes sera faite progressivement et l'on n'écartera dès l'abord, parmi les réglementations nationales, que celles dont la validité économique ne pourra pas être démontrée. Des mesures conjointes seront prises pour éviter les mesures de dumping. Et l'on ne supprimera les contingentements qui servent actuellement à protéger les produits sensibles soumis à des fluctuations dangereuses que lorsque des mécanismes de remplacement assurant la même fonction utile, auront été mis en place.

Comme pour les services, il s'agit donc d'harmoniser les réglementations nationales pour aboutir à des réglementations communes — qui pourront d'ailleurs être différentes de produit à produit — et de ne supprimer que les réglementations nuisibles.

Et là encore, la Commission européenne ne pourra agir qu'avec l'accord unanime des Etats membres pendant la première étape. Par la suite, l'accord de la majorité suffira. Mais il devra s'agir, là aussi, d'une majorité qualifiée.

La Commission ne se bornera pas, on le voit, à lever des obstacles aux échanges. L'un de ses rôles les plus positifs sera d'harmoniser les mesures favorables aux agricultures des pays membres.

Et pour cela elle devra définir, dès la première étape, avec l'appui unanime des pays membres, une véritable politique agricole commune.

Ce qui nous conduit à examiner la politique économique du marché commun.

## **II — Politique du marché commun**

### **a) Eviter, par une action souple, les discriminations et les ententes abusives.**

Il ne suffit pas d'établir une union douanière pour être certain que la libre concurrence y produira tous ses fruits et que les activités s'y répartiront de la façon la plus rationnelle.

Elle perdrait, par exemple, ses effets bienfaisants si un fournisseur gardait la possibilité de favoriser les acheteurs de telle nationalité et de pénaliser les autres, par des pratiques de « doubles prix » ou s'il conservait la possibilité d'effectuer un dumping dans tel ou tel pays membre.

L'un des avantages d'un véritable marché commun, c'est qu'il tend à dissiper de lui-même ces problèmes qui restent si aigus dans la simple coopération commerciale entre pays sans marché commun. Le fournisseur d'un pays A ne pratiquera pas longtemps des doubles prix si les acheteurs des pays B, C ou D peuvent s'adresser à un concurrent qui ne les imposera pas. De même il ne pourra pas longtemps faire du dumping dans le pays B, ou C, si les acheteurs de son propre pays peuvent librement acheter ses produits là où il les vend au-dessous du prix coûtant. C'est dans la mesure même où le marché national d'une entreprise est protégé que celle-ci peut pratiquer le dumping chez les tiers.

Le problème des discriminations ou du dumping ne se posera donc de façon vraiment sérieuse, pour la

majorité des productions, que pendant la période transitoire. Une fois terminée la période transitoire, il ne continuera à se poser sérieusement que pour les produits qui feraient l'objet de monopoles ou d'ententes.

Au cours de la période transitoire, les Etats seront libres de maintenir ou d'introduire des législations antidumping, conformes aux notions admises par le G.A.T.T. Et la Commission européenne ou l'Etat lésé ne portera plainte devant la Cour contre de telles législations que si elles sont indûment restrictives. Mais dès ce moment, la Commission européenne étudiera et proposera une législation antidumping uniforme, à laquelle on devra en tout cas aboutir à la fin de la période de transition. Le Traité contiendra des principes de non-discrimination qui seront assez précis pour permettre à la Commission européenne de soumettre à l'Assemblée des règlements clairs d'exécution. Les décisions pourront faire l'objet de recours devant la Cour. Mais on évitera au maximum une multiplication des procès grâce à l'institution d'un comité de conciliation et d'arbitrage. C'est seulement au cas où ce Comité n'aurait pas abouti, dans les deux mois, à une solution acceptée par les parties, qu'il pourrait y avoir plainte devant la Cour, qui serait jugée par une des chambres spécialisées.

Le système envisagé est souple. La discrimination, pour commencer, est très clairement définie : « Une intervention sera justifiée quand l'acheteur est pratiquement obligé de se soumettre aux conditions du vendeur et subit, de ce fait, un dommage dans la concurrence. » Il y a donc deux conditions précises pour qu'on puisse parler de discrimination répréhensible. Les ententes abusives sont de même définies. Ce sont celles qui rétablissent le cloisonnement du marché par une entente entre entreprises, qui cherchent à limiter la production ou freiner le progrès technique, qui tendent à l'absorption ou la domination par une seule entreprise du marché de tout un produit. Ce dernier genre d'entente irait à l'encontre des objectifs du marché commun qui sont précisément de concilier l'emploi de techniques de production massive avec le maintien de la concurrence.

Mais il s'agit de faire évoluer les esprits plutôt que d'imposer des solutions rigides. Il ne s'agit nullement, par exemple, d'obliger les acheteurs à relâcher leurs relations commerciales traditionnelles ni à élargir systématiquement leurs appels d'offres. Quant aux ententes n'ayant qu'une incidence locale, on ne s'en préoccupera pas à l'échelon de la Communauté.

#### **b) Eliminer, parmi les aides et les subventions, celles qui faussent la concurrence.**

Une autre garantie importante doit être donnée aux entreprises : c'est que le jeu de la concurrence ne sera pas faussé par les avantages artificiels dont bénéficieraient leurs concurrents.

La méthode reste la même : Reconnaître avec réalisme qu'il peut y avoir toutes sortes d'aides de ce genre, revêtues de multiples déguisements. Ne s'attaquer qu'aux aides nuisibles. Et pour cela délimiter avec précision ce qu'on veut éviter. Ainsi, seront jugées incompatibles avec le marché commun les aides qui, « sous quelque forme que ce soit, faussent la concurrence et la répartition rationnelle des activités en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Sont mises hors de cause toutes les aides n'ayant pas ce caractère.

Ainsi, il ne s'agit pas d'empêcher les aides données aux établissements désintéressés, écoles, hôpitaux, etc., ni d'empêcher les subventions dont bénéficient les consommateurs, par exemple sur tel ou tel produit de première nécessité, à condition qu'elles soient accordées à ce produit sans discrimination du lieu d'origine.

Il ne s'agit pas non plus d'empêcher les encouragements qu'un Etat peut donner à des entreprises qui iraient s'installer dans des régions désavantagées ou moins industrialisées, puisque ce serait là une compensation légitime.

Des aides à la reconversion sont non seulement autorisées pendant la période transitoire, elles pourraient très bien être instaurées de façon plus large, afin de permettre à des exploitations marginales de subsister en se réadaptant. Et là où la transition provoquerait des distorsions temporaires, des aides pourraient être accordées pour compenser ces distorsions.

Tout se ramène donc à un problème de discernement. C'est la Commission européenne qui devra statuer après consultation du Conseil. Mais lorsqu'il s'agit d'aides ou de subventions affectant l'économie générale d'un des pays membres, elle n'aura pas compétence pour décider par elle seule. Il lui faudra l'accord du Conseil à l'unanimité dans la première étape, à la majorité qualifiée par la suite.

### **c) Compenser, puis éviter les distorsions réelles.**

Les lois et les règlements en vigueur dans un pays ont des effets certains sur les prix de revient. Si, par exemple, dans tel pays, la sécurité sociale est financée par des cotisations annexes des salaires, ce sont les industries employant beaucoup de main-d'œuvre qui sont le plus fortement frappées. Si dans le pays voisin, le financement de la sécurité sociale se fait par le budget, c'est-à-dire en fin de compte par des impôts frappant l'économie d'ensemble, les industries employant beaucoup de main-d'œuvre sont relativement avantagées par rapport aux autres, qui contribuent autant qu'elles à l'impôt.

Il y a ainsi distorsion en faveur de telle industrie du pays B et aux dépens de telle industrie du pays A.

Le Comité intergouvernemental n'a nullement négligé ce problème. Il réclame au contraire que ces distorsions soient étudiées, puis compensées, avant d'être progressivement supprimées, afin d'assurer dès l'abord, au sein du marché commun, le maximum de justice.

Il attire notamment l'attention sur les distorsions pouvant provenir de systèmes d'impôts différents, de régimes différents de sécurité sociale, de réglementations de prix diverses, de politiques différentielles de crédit, des conditions distinctes de travail : salaires masculins et féminins, durée du travail, heures supplémentaires, congés payés.

La Commission européenne, en liaison avec les industries et les gouvernements, devra les étudier, et proposer des mesures. Au cours de la première étape de quatre ans, celles-ci devront être approuvées à l'unanimité, puis à une majorité qualifiée. Si la période transitoire de douze ans est prolongée, une majorité simple suffira pendant la période supplémentaire.

Une fois la mesure adoptée, les gouvernements devront l'appliquer si elle dépend d'eux, ou user de leurs bons offices en sa faveur si elle dépend d'accords privés — par exemple de contrats de travail librement négociés.

Si sa proposition est rejetée, la Commission peut néanmoins protéger l'industrie désavantagée en lui accordant une clause de sauvegarde, par exemple en retardant la baisse des droits de douane qui la défendent, et en accélérant celle-ci, au contraire, là où la distorsion joue en faveur des concurrents.

A plus long terme, la Commission cherchera à provoquer une harmonisation des lois et des règlements parmi les pays membres, notamment en ce qui concerne l'égalité des salaires masculins et féminins, le régime des heures supplémentaires et la durée des congés payés. Mais elle emploiera une méthode réaliste. Au lieu de trancher dans le vif, avec un calendrier fixe et rigide, elle s'emploiera surtout à profiter des circonstances, par exemple en orientant les octrois d'avantages sociaux, là où ils seront décidés, vers des formes qui assurent un rapprochement avec ce qui se passe dans les autres pays membres. Elle y sera aidée par l'établissement graduel du marché commun lui-même, puisque celui-ci tendra spontanément à harmoniser les systèmes sociaux et encouragera automatiquement les syndicats des divers pays à chercher à obtenir des avantages similaires.

On corrigera donc les distorsions réelles. Et pour les trouver, il y a de meilleures méthodes que les raisonnements vagues et généraux. Il n'y a pas distorsion, par exemple, si telle industrie paie de plus hauts salaires mais profite d'une main-d'œuvre de plus haute productivité. Il n'y a pas de distorsion spécifique lorsqu'une industrie est désavantagée au sein de son pays, mais que ses concurrentes sont également désavantagées dans les pays voisins.

Il n'y a pas de distorsion nuisible lorsque les matières premières sont plus abondantes dans telle région ou les

capitaux sont meilleur marché dans telle autre. Il y a en effet intérêt économique pour tous à ce que les industries reposant sur des matières pondéreuses se développent près des lieux de production ou de livraison de ces matières. Il est avantageux que celles qui demandent de gros investissements s'orientent là où les capitaux sont abondants, et que celles demandant beaucoup de main-d'œuvre aillent là où elle est nombreuse. Le marché commun fera graduellement disparaître une bonne partie de ces différences : le mouvement vers les zones abondantes en capitaux et en main-d'œuvre rendra ceux-ci plus rares. Mais cette harmonisation sera la conséquence du marché commun. Il serait néfaste, du point de vue du niveau de vie général, d'en faire la condition préalable.

Enfin, ce n'est pas par des clauses de sauvegarde que l'on peut équilibrer une distorsion générale provenant d'un niveau de prix général trop haut, dans un pays par rapport aux autres. Un tel décalage provient d'un niveau de change trop haut et doit être réglé autrement. Dans ce domaine, il y a donc avant tout des cas d'espèce. Et le réalisme commande de les affronter un à un selon leurs mérites propres. La Commission européenne y veillera. Ainsi y aura-t-il sans doute moins de distorsions dans le marché commun qu'il n'en existe actuellement, d'industrie à industrie, au sein des divers marchés nationaux.

#### **d) Coordonner les politiques de transport.**

Cela est évidemment nécessaire, puisque par le biais des tarifs de transports pourrait subsister, sans cela, des discriminations qui constitueraient pratiquement des droits de douane ou des subventions indirectes.

Un tarif de soutien est une forme de subvention. Il sera jugé légitime, comme toute autre subvention, s'il joue un rôle économique utile, et néfaste dans le cas contraire. Une taxe de franchissement de frontière constitue une sorte de droit de douane, mais peut être rendue nécessaire si le franchissement de la frontière impose effectivement au transporteur des dépenses supplémentaires. C'est donc en obtenant des gouvernements qu'ils éliminent ces dépenses supplémentaires qu'on pourra résoudre le problème.

L'harmonisation des tarifs n'offre pas de grosses difficultés. Des solutions ont déjà été appliquées pour les produits charbon-acier grâce à la C.E.C.A. Or l'ensemble charbon-acier constitue la partie la plus importante des marchandises à échanger. Les mêmes principes et les mêmes méthodes d'action, qui ont déjà fait leurs preuves dans le domaine du charbon et de l'acier, peuvent donc être assez facilement étendus à l'ensemble.

Une politique commune des transports implique que les plans de coordination nationaux seront coordonnés à leur tour. Comme il y aura développement des échanges, il faudra développer les infrastructures et ce progrès pourra être réalisé plus économiquement s'il est étudié et entrepris en commun. Une large publicité sera nécessaire, pour que les utilisateurs connaissent les avantages qu'ils peuvent tirer de transports coordonnés.

#### **e) Réaliser une entraide pour l'équilibre des paiements.**

Eviter les déséquilibres dans les balances des paiements des pays membres, tout en maintenant un haut degré d'emploi : cela sera naturellement un impératif pour le marché commun. Peu importe que chacun des pays membres ait ou non une balance équilibrée avec chacun des autres participants. Il peut fort bien obtenir des excédents avec des pays tiers qui compenseraient son déficit dans la zone commune. Mais il convient que la balance générale de tous soit équilibrée, car c'est cette balance générale qui donne la mesure du juste niveau des coûts et des prix.

Le maintien d'un tel équilibre sera facilité par la coopération des banques centrales des Etats membres, qui deviendra forcément plus étroite. Et le caractère très progressif de l'établissement du marché commun, en permettant aux productions et aux coûts de s'ajuster peu à peu, fera qu'on aura d'autant moins besoin de chercher des ajustements globaux par des manipulations monétaires.

Des Etats pourraient craindre que certains de leurs partenaires n'utilisent la dévaluation comme moyen de concurrence déloyale. Ce risque sera évité si la Commission européenne reçoit le droit d'accorder des clauses de sauvegarde à ceux qui seraient victimes d'une telle mesure. Le système des clauses de sauvegarde

pourra être également appliqué, au cours de la période transitoire, en faveur d'un pays qui serait en difficulté, du point de vue de sa balance des paiements. Et l'on pourrait aller jusqu'à autoriser ce pays à ralentir l'abaissement de ses droits de douane, ou l'élimination de ses contingents, ou même lui permettre de rétablir certaines restrictions temporaires.

Mais c'est par le concours mutuel que l'on cherchera avant tout à préserver l'équilibre des balances. Par exemple, pendant la période transitoire, la Commission européenne pourra proposer un concours à tel ou tel pays, en demandant que les autres membres favorisent ses exportations par un abaissement spécial de droits de douane ou un élargissement de contingents. Si cette proposition n'obtenait pas l'adhésion suffisante pour rendre les mesures efficaces, la Commission accorderait des clauses de sauvegarde au pays gêné, qui ne pourraient être écartées que par un vote à la majorité qualifiée.

Ce n'est évidemment pas la même méthode que l'on emploiera une fois que le marché commun sera entièrement établi. Revenir à des restrictions serait aller alors à l'encontre du but visé. C'est par l'octroi de crédits que l'on aiderait alors le partenaire en difficulté, si la coopération des banques centrales et les autres moyens communs n'étaient pas suffisants. Il suffirait d'une majorité qualifiée pour approuver cet octroi de crédits que proposerait la Commission européenne, qui serait évidemment chargée d'examiner, avec le bénéficiaire de ce soutien, les efforts de redressement nécessaires.

Il est clair qu'une fois supprimé tout cloisonnement au sein du marché commun, la politique commerciale des pays membres avec le monde extérieur ne pourra être qu'une politique commune. Constituant un marché commun, avec un tarif commun par rapport aux Etats tiers, il n'y aurait aucun sens pour eux de signer avec des tiers des accords commerciaux différents. Inévitablement, cette politique commerciale commune impliquera chez eux une attitude convergente dans les relations monétaires internationales.

### **III — Développement et pleine utilisation des ressources européennes**

#### **a) Le rôle et l'organisation du Fonds d'Investissement.**

Un Fonds d'Investissement européen est nécessaire, à la fois pour aider au financement des projets d'intérêt général, pour permettre le développement des régions les moins favorisées, et pour faciliter la reconversion des entreprises qui réorienteront leurs activités. Son action sera extrêmement importante. Les investissements du Fonds favoriseront la vente d'équipements et renforceront ainsi la situation des pays dont l'expansion économique est liée à leur production. Ils créeront de nouveaux emplois, luttant ainsi contre le chômage qui est un des plus grands obstacles au libre mouvement de la main-d'œuvre. L'agriculture bénéficiera des plans de développement régionaux. Et la création d'activités nouvelles fournira une issue aux entreprises marginales, qui pourront recevoir du Fonds une aide pour s'y adapter, et trouver ainsi plus de sécurité, plus d'utilité économique et une situation plus florissante.

La réorientation sur place des entreprises qui végètent est en effet la solution à la fois la plus humaine et la plus saine. Elle évite les fermetures d'entreprises, les licenciements de main-d'œuvre. Elle permet d'utiliser à plein les moyens de production existants ainsi que les logements, les moyens de transport, les commerces qui existaient déjà là où se trouvait l'entreprise. Le Fonds apportera ainsi aux entreprises non seulement des possibilités nouvelles d'activité, mais encore les moyens de s'y adapter.

Pour cette aide à la reconversion, le Fonds ne fera nullement concurrence à l'action des divers Etats. Il mettra au contraire des sommes à leur disposition, en leur laissant la responsabilité de s'en servir au mieux.

C'est en faisant appel au marché, c'est-à-dire à l'épargne, que le Fonds doit trouver l'essentiel de ses ressources. Mais il doit se présenter devant le prêteur comme un organisme au crédit assuré, et devant l'emprunteur comme une institution aux ressources sûres et durables.

On a donc prévu une dotation initiale de capital, à souscrire par les Etats membres, de l'ordre d'un milliard de dollars au total, et un système qui aurait un double objectif : stimuler le Fonds à compter au maximum sur le marché de l'épargne, tout en lui assurant une stabilité de ressources indépendante des fluctuations de ce

marché. Les Etats, une fois versée leur contribution initiale, ne verseraient ensuite au Fonds que des sommes dont la limite serait précisée à l'avance, et ne le feraient que dans la stricte mesure où cela serait nécessaire pour compléter le produit des souscriptions privées.

On déciderait par exemple que le Fonds n'aurait pas besoin de plus de 300 millions de dollars par an, et que les Etats ne verseraient pas plus, tous ensemble, que 130 millions de dollars dans l'année. Si le Fonds trouvait 300 millions sur le marché, les Etats ne verseraient donc rien. Ils verseraient 100 millions si le Fonds en avait trouvé 200, et 130 si le Fonds avait trouvé 170 ou moins.

Pour concilier une saine gestion financière avec une conception assez large des nécessités économiques et techniques auxquels le Fonds fera face, il y aura une Direction générale ou un Comité directeur de caractère bancaire, et un Conseil de gouverneurs réunissant les représentants des Etats membres et de la Commission européenne.

## **b) Rôle du Fonds de réadaptation de la main-d'œuvre.**

On ne peut concevoir un progrès sans changement et sans mouvement. Le progrès économique provoque ainsi forcément une certaine mobilité des emplois. Il s'agit d'écartier au maximum les risques que cela comporte pour le travailleur. Une stabilité de l'emploi ne signifie pas que chacun fera éternellement le même travail à la même place. Elle signifie que les changements nécessaires ne priveront pas de ressources le travailleur.

Un Fonds de réadaptation sera créé, qui contribuera à mettre la main-d'œuvre à l'abri de ces risques. Il interviendra, ou offrira d'intervenir en cas de fermeture totale d'une entreprise ou d'un établissement, en cas de fermeture partielle, c'est-à-dire de cessation définitive de certaines fabrications, et en cas de réduction d'emploi affectant au moins 10 % des effectifs et dix personnes employées. Il contribuera à couvrir des indemnités de réinstallation au cas où les travailleurs seraient amenés à changer de résidence et des indemnités de rééducation professionnelle au cas où ils devraient changer de métier.

Bien plus : il pourrait aider une entreprise à continuer à rémunérer sa main-d'œuvre pendant qu'elle se reconvertrait ou à retarder sa fermeture pour permettre une réorientation progressive.

L'on ne chercherait pas à déterminer si ces fermetures totales ou partielles seraient ou non la conséquence du marché commun. Le Fonds pourrait être appelé à fournir son aide en tout cas, dans la mesure où l'événement se produirait après les premières mesures d'établissement du marché commun. Le contrôle serait simple. Il est aisé, par les livres de l'entreprise, de vérifier qu'il s'agit bien d'une fermeture totale ou partielle ou d'une reconversion valable. Et les Etats peuvent facilement vérifier qu'il n'y a pas eu réemploi immédiat.

Le régime prévu ne s'appliquerait d'abord qu'aux salariés. Il s'étendrait au domaine de la distribution et des services lorsque ceux-ci entreraient dans le marché commun. Il serait étendu aux artisans ou aux petits exploitants agricoles dans la mesure où les Etats eux-mêmes leur étendraient les aides de réadaptation prévues pour les salariés. L'aide du Fonds ne portera pas, en effet, sur la totalité des indemnités de réadaptation. Il fournira 50 %, la réadaptation n'intéressant pas seulement la Communauté dans son ensemble mais encore, de façon particulière, l'Etat membre chez qui elle se produit, et qui devra subvenir à l'autre moitié de la dépense. Cette procédure a un avantage : elle incitera les Etats à introduire des mesures d'aide appuyées sur les mêmes critères et reposant sur la même assiette financière. Elle tendra ainsi d'elle-même à harmoniser les régimes d'aide à la réadaptation au sein des divers pays membres.

Le financement du Fonds sera simple. Chaque pays membre y participera en proportion des charges totales de main-d'œuvre qui existent chez lui, qu'il s'agisse de salaires directs ou indirects. On exceptera les secteurs déjà soumis au régime spécial de réadaptation que la C.E.C.A. a prévu pour l'ensemble charbon-acier.

## **c) Comment sera réalisée la libre circulation des travailleurs.**

La main-d'œuvre constitue une des ressources les plus précieuses du marché commun. Il y a donc un intérêt

majeur à ce que son utilisation optimale ne soit pas empêchée par des barrières artificielles. Il y a un intérêt égal à ce que la liberté plus grande donnée à l'immigration de main-d'œuvre n'augmente pas les risques courus par la main-d'œuvre nationale déjà sur place. Ces deux intérêts peuvent parfaitement être conciliés.

Il n'y aurait pas utilisation optimale de la main-d'œuvre si l'on interprétait la notion de « libre circulation » comme un encouragement à une sorte de nomadisme général. Des mouvements de ce genre ne sont d'ailleurs guère à craindre. En dehors de l'obstacle constitué par la pénurie des logements, et qui devrait être temporaire, les migrations sont freinées par des réticences naturelles, chez les travailleurs, aux changements de résidence. Elles le sont aussi par la conviction croissante, dans les pays à main-d'œuvre abondante, que l'émigration n'est pas en soi la meilleure solution. Portant avant tout sur la population active, elle accroît, dans le pays surpeuplé, la proportion de la population inactive et à charge et complique ainsi encore le problème, qui peut en revanche être favorablement résolu par des plans de mise en valeur et de création d'emplois sur place. Or le Fonds d'Investissement facilitera précisément ces développements dans les zones les moins favorisées. Et l'aide à la reconversion des entreprises et à la réadaptation de la main-d'œuvre diminuera encore davantage le besoin d'émigrer.

Pour écarter les risques que la libre circulation des travailleurs peut comporter en théorie, il suffit donc d'une triple précaution :

Tout d'abord, préciser en quoi cette liberté consiste. Et pour cela, bien voir qu'elle n'implique pas la liberté d'encombrer le marché du travail, mais « de se présenter dans tout pays de la Communauté aux emplois effectivement offerts et d'y demeurer, si un emploi est effectivement obtenu sans restriction qui ne s'appliquerait de la même manière aux travailleurs nationaux eux-mêmes ».

Ensuite interdire effectivement toute autre discrimination entre travailleurs nationaux et étrangers, tout en veillant à empêcher des baisses de salaires. Il n'y aurait alors aucun intérêt pour un employeur à faire appel à une main-d'œuvre étrangère de préférence à la main-d'œuvre nationale. Il ne ferait appel à des travailleurs immigrés que pour couvrir des postes restés effectivement disponibles.

Enfin, procéder dans ce domaine comme dans les autres de façon prudente et progressive, en prévoyant des clauses de sauvegarde pour le cas où les travailleurs nationaux de tel secteur ou de tel autre se trouveraient atteints, contrairement aux prévisions, par un afflux de main-d'œuvre étrangère.

Pour assurer la progression, l'on emploiera la méthode suivante : il y aura élargissement annuel (qui pourrait commencer par un taux d'environ 1 %) du contingent de travailleurs admis dans chaque pays en provenance des autres pays membres. Le rythme d'élargissement pourrait d'ailleurs être plus lent là où la base est plus large, c'est-à-dire là où le nombre total de travailleurs salariés est déjà le plus haut. Au début du processus, l'on continuerait à restreindre, pendant cinq ans, les droits des immigrants en précisant qu'ils seraient limités, pour cette période, à telles industries ou à telles professions. La durée de cette période restrictive serait progressivement raccourcie.

Les propositions que fera la Commission européenne aux pays membres s'inspireront de ces principes et de ces méthodes.

#### **d) Comment sera rendue possible la libre circulation des capitaux.**

Libérer les mouvements de capitaux, c'est élargir les sources de financement et permettre que s'utilisent au mieux, dans un espace élargi, les ressources d'investissement disponibles. Cette libération est donc nécessaire, et sera fructueuse pour le niveau de vie général dans la mesure où on aura résolu les problèmes qu'elle comporte.

En pratique, ces problèmes seront moins grands qu'ils n'apparaissent en théorie. Les « fuites de capitaux », pour des raisons spéculatives, se produisent actuellement entre tel pays A et tel pays B, malgré les contrôles des changes, parce qu'ils sont stimulés par la disparité des situations entre ces pays. Le taux de change peut être plus haut dans le pays B. La pénurie de capitaux y peut être forte. La monnaie du pays A peut donner

des inquiétudes.

Dans le marché commun, dès les premières phases de la période transitoire, il y aura une harmonisation plus grande, une coopération plus étroite des banques centrales, un concours mutuel pour résoudre en commun les problèmes de balances de paiements, et pour compenser par des mesures de sauvegarde les difficultés passagères. Les « fuites de capitaux » perdront ainsi beaucoup de leur raison d'être.

De même, des mouvements de capitaux se produisent aujourd'hui d'un pays C vers un pays D, parce qu'il est plus facile de trouver, dans ce pays D, une « porte de sortie » vers l'extérieur. Une harmonisation des attitudes face au monde extérieur, qui sera le corollaire de l'établissement du marché commun, écartera ces divergences.

Actuellement, la rentabilité des capitaux varie du pays A au pays B à cause de régimes fiscaux très différents. L'action qui sera entreprise au sein du marché commun pour compenser les distorsions et harmoniser les fiscalités diminuera les migrations que cette disparité peut stimuler.

Enfin, les capitaux d'un pays D peuvent avoir actuellement tendance à aller vers des investissements rémunérateurs dans le pays E plutôt que vers les régions sous-développées de D dont l'infrastructure est insuffisante. L'action du Fonds d'Investissement en faveur des régions sous-développées corrigera ces déviations.

L'exemple du Benelux démontre que la libération du mouvement des capitaux peut non seulement se réaliser de façon très favorable, mais encore être recherchée par les méthodes les plus souples.

L'effort portera d'abord sur la consolidation des libertés déjà existantes pour les transferts des services d'emprunts et pour ceux des bénéficiaires ou des revenus du capital investi.

Les contrôles qui limitent les investissements directs seront examinés et ceux présentant un caractère protectionniste seront éliminés le plus rapidement possible.

On accordera aux prises de participation les mêmes libertés qu'aux investissements directs et on éliminera toute discrimination relative à la nationalité en ce qui concerne les émissions et les souscriptions par des entreprises privées ou des capitaux privés, pour autant que les uns et les autres ressortissent aux Etats membres.

Les propositions de la Commission européenne, dans ce domaine, devront être adoptées à l'unanimité pendant la première étape de quatre ans, à une majorité qualifiée par la suite. On pourra faire jouer des clauses de sauvegarde, pendant la période transitoire, pour le cas où se produiraient des mouvements spéculatifs de capitaux affectant l'équilibre des paiements.

La méthode, on le voit, est la même dans les divers domaines : Préciser les objectifs. Analyser les difficultés réelles, en éliminant les faux problèmes. Définir les solutions. Fixer un calendrier précis, mais employer des moyens souples et réalistes. Agir de façon progressive, en s'entourant, grâce aux clauses de sauvegarde, de toutes les précautions nécessaires. Assurer enfin à chaque Etat membre pendant la période de rodage, un contrôle total sur les mesures concrètes suggérées, qui ne se muera en contrôle collectif qu'à mesure que l'intégration et l'harmonie se trouveront déjà réalisées.

## **Conclusion**

Pour éviter la décadence de l'Europe, il faut, nous l'avons vu, donner à ses pays cloisonnés une économie de grand espace. Celle-ci doit comporter une véritable union douanière et un certain nombre d'institutions sont indispensables pour veiller au respect des engagements pris, administrer les clauses de sauvegarde, étendre et orienter la politique d'investissement.

On doit certes procéder par étapes, avec toute la prudence nécessaire. Mais l'établissement, dès le départ,

d'un calendrier fixe comportant pour chaque étape des limites précises est absolument nécessaire.

Un véritable marché commun n'exige d'ailleurs pas seulement une vague libéralisation des échanges. Il faut supprimer non seulement, peu à peu, les droits de douane et les contingents, il faut éviter encore les discriminations, les ententes abusives et veiller à ce que des subventions diverses ou des avantages particuliers ne rétablissent sournoisement les cloisonnements antérieurs. Il faut une action positive, concertée et contrôlée pour favoriser la division du travail et la libre concurrence. Il faut harmoniser les législations, coordonner les politiques de transport, veiller en commun à l'équilibre des paiements. Il faut un fonds d'investissement commun et un fonds de réadaptation de la main-d'œuvre. Et une action à la fois souple et concertée est nécessaire pour permettre une meilleure circulation des travailleurs et des capitaux.

Les problèmes parfois complexes qu'une telle politique comporte ont été étudiés avec soin par les experts réunis à la suite de la Conférence de Messine. En analysant le rapport détaillé qui fut le fruit de leur travail, nous avons vu que des solutions réalistes, à la fois efficaces et prudentes, ont été trouvées à ces problèmes. Et il suffit de lire attentivement cette analyse pour constater que la plupart des objections que l'on oppose encore à ce programme reposent en fait sur un manque d'information.

Il faut, maintenant, agir. L'établissement d'un véritable marché commun est la condition absolue d'une renaissance de l'Europe. Les peuples d'Europe ne pardonneraient pas à ceux qui, s'abritant derrière des demi-mesures inefficaces, les pousseraient vers la stagnation.