A.30.6

133

RSL/LM

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIRECTION DES AFFAIRES
ECONOMIQUES ET FINANCIERES

Service de Coopération
Economique

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 18 mai 1955

N O T E

a/s : extension de la politique européenne.

Le Memorandum établi par les pays du Benelux propose une extension de la politique européenne qui se réaliserait selon la méthode "fonctionnelle" tout en visant à une intégration totale des économies. Un cadre constitutionnel commun servirait à atteindre ces deux objectifs. Il convient de noter l'attention toute particulière que les pays du Benelux accordent aux problèmes sociaux, sur lesquels la France a toujours insisté et qu'ils proposent de résoudre par une harmonisation progressive des réglementations nationales.

Les conditions ne paraissent pas réunies, qui permettraient d'entreprendre toutes les actions qu'implique l'intégration

.../..

© Archives Diplomatiques (OECE 1945-1960) (Paris, La Courneuve)) inv nr. 611
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01697

totale des économies. La méthode fonctionnelle correspond mieux à une vision réaliste de l'Europe; encore convient-il d'opérer une distinction entre le possible et l'impossible, l'utile et l'inutile.

I. L'intégration totale -

Le choix de l'intégration totale, même si elle doit s'accomplir progressivement, implique un renoncement aux demi-mesures. Il serait par exemple difficile de s'arrêter à la solution de la zone de libre échange sans aller jusqu'à la constitution d'une union douanière véritable. Or une union douanière porte en elle-même un germe d'union politique qui ne peut que se développer si l'on en arrive à la notion de monnaie commune et d'autorité monétaire commune. L'intégration totale des économies est l'amorce du fédéralisme. Ces perspectives susciteraient en France de vives oppositions. L'un des problèmes les plus graves serait celui de l'Union Française dont l'allégeance se trouverait remise en cause.

Au demeurant, il faudrait surmonter de très graves difficultés techniques, économiques et sociales :

- Problème des tarifs douaniers, les pays à bas tarifs (Benelux) insistant pour que le niveau de la protection commune ne soit pas supérieur à celui qu'atteignent leurs propres tarifs.

- Problème agricole, l'agriculture des pays européens n'étant pas prête à affronter la libération des échanges.

- problème du déséquilibre entre les régions plus riches et les régions plus pauvres.

- disparité des productivités et des prix.

- enfin problème social, résultant de tous les problèmes précédents, et dont la solution exigerait la mise en oeuvre de mécanismes puissants et de moyens financiers considérables.

Les propositions du Benelux évoquent sans doute la possibilité de prévoir des clauses de sauvegarde et de constituer un fonds de réadaptation. Nous pourrions ainsi recevoir l'assurance que les inconvénients techniques et sociaux de l'intégration se trouveraient supprimés ou tout au moins atténués. Les objections d'ordre politique n'en demeureraient pas moins vives.

Dans ces conditions il paraît préférable d'avertir nos partenaires européens que nous ne sommes pas prêts à envisager une intégration globale des économies, de manière à éviter que se répètent les discussions qui ont déjà eu lieu à Rome en 1953. Les malentendus et les pertes de temps seront ainsi épargnés.

II - La méthode fonctionnelle

En revanche, des progrès sont possibles dans certains secteurs. Le choix doit porter d'abord sur les secteurs eux-

mêmes, puis sur les objectifs de l'intégration, enfin sur les moyens à employer.

A. Choix des Secteurs.

Il est des secteurs qui ne présentent pas d'intérêt au point de vue européen, soit parce qu'une intégration n'y serait d'aucune utilité, ou parce qu'elle n'aurait aucun retentissement psychologique ou politique. Tel est le cas du pétrole, du gaz et de l'électricité. Dans ces trois domaines, des progrès demeurent sans doute possibles, mais ils peuvent être réalisés au moyen d'accords intergouvernementaux.

Au contraire une politique d'intégration peut porter des résultats favorables dans les secteurs des trans ports et de l'énergie atomique.

B. Choix des objectifs.

1) - Transports : Parmi les très nombreux problèmes que posent les trans ports européens, certains semblent ne pas devoir être abordés. Tel est le cas par exemple de l'harmonisation des tarifs, qui affecte de trop près les politiques économiques nationales pour pouvoir être pleinement réalisée autrement que dans le cadre d'une intégration globale.

La coopération européenne pourrait au contraire porter dès à présent sur les domaines suivants :

a) Coordination des investissements permettant d'éviter les doubles emplois et le suréquipement aussi bien que les insuffisances.

b) Investissements communs : grands travaux d'intérêt européen (routes, canaux, voies ferrées, ouvrages d'art, etc) qui pourraient être financés par des fonds communs. De même il pourrait être envisagé la production en commun de certains matériels dans la direction indiquée par la création de la Société Eurofima (matériel de chemin de fer).

c) Standardisation des matériels.

d) Coordination des transports aériens, de manière à éviter le suréquipement et les pertes financières qui peuvent résulter de la multiplicité des compagnies et des lignes aériennes européennes.

2) - Energie atomique : Au cours de réunions interministérielles qui ont eu lieu au Département les 22 et 25 avril, les représentants du Commissariat à l'Energie Atomique ont manifesté quelque réticence à l'égard d'une coopération trop étendue entre les pays d'Europe continentale. Ils estiment que si la France n'a atteint dans le domaine atomique qu'un niveau inférieur à celui du Royaume-Uni et, naturellement, des Etats-Unis, elle est cependant incomparablement plus avancée que tous les autres pays d'Europe et que, dans l'état actuel des choses, c'est elle qui

ferait presque tous les frais d'une intégration, les autres pays n'y trouvant au contraire que des bénéfices. Il convient toutefois de tenir compte des perspectives à long terme. L'inégalité des situations actuelles peut se corriger ou même se renverser avec le temps, et il serait illogique de refuser la coopération européenne dans 10 ans, sous le prétexte que nous pourrions alors être plus faibles que tel de nos partenaires, tandis que nous hésitons maintenant à l'envisager parce que nous sommes trop forts.

A quelle activité pourrait s'appliquer une coopération européenne dans le domaine atomique ? Il existe déjà un Centre européen de recherches nucléaires où des recherches sont effectuées en commun par des savants européens. Les propositions du Bénelux visent à constituer une autorité commune, qui devrait gérer un fonds commun, organiser des échanges d'information, de techniciens et de matières premières, mettre les résultats obtenus à la disposition des membres et leur octroyer l'aide financière nécessaire à leur utilisation. Un tel programme aboutirait à la supranationalisation de l'énergie atomique, et il est douteux qu'il puisse être mis en oeuvre tel quel.

En revanche, la coopération paraît pouvoir s'appliquer dans les domaines suivants :

a) Investissements communs : la France, l'Allemagne et la Belgique pourraient s'associer pour créer une industrie de séparation des isotopes.

b) Agence atomique européenne : Si les propositions du Président Eisenhower aboutissent à la création d'une Agence atomique mondiale, il pourrait y avoir lieu d'examiner la possibilité de créer une Agence Européenne qui serait en quelque sorte la succursale régionale de l'Agence mondiale. L'Agence européenne, sans exercer de monopole ni priver les Etats membres de leurs compétences en matière atomique, servirait à la fois de lieu de discussions et de négociations, et de "banque" pour les matières fissiles. Les accords spéciaux du type indiqué au paragraphe a) ci-dessus pourraient lui être rattachés et être exécutés sous son égide. L'Agence pourrait enfin affecter les fonds dont elle disposerait à certaines entreprises d'intérêt commun.

C. Choix des moyens.

Une grande partie des objectifs proposés ci-dessus pourraient être atteints au moyens d'accords intergouvernementaux de caractère classique. Cependant l'aspect psychologique et politique de la coopération européenne ne doit pas être perdu de vue : lorsque l'on parle d'extension de la politique européenne, on pense moins à la conclusion d'accords de ce type qu'à l'établissement d'institutions communes chargées de préparer l'action gouvernementale,

de la prolonger ou de s'y substituer.

_ Les propositions du Bénelux ne sont pas claires sur ce point, mais elles donnent l'impression d'une préférence pour la formule supranationale, telle qu'elle est appliquée par exemple dans la C.E.C.A. Dans la mesure où les conditions politiques qui prévalent actuellement paraissent s'opposer à un désaisissement des prérogatives nationales au profit d'autorités supranationales, il serait opportun de prévenir nos partenaires qu'une telle formule n'est pas de nature à recevoir notre agrément.

S'il apparaît nécessaire de revêtir l'extension de la politique européenne d'un caractère spectaculaire, les solutions pourraient être élaborées à partir des lignes directrices suivantes :

1/ - Primauté des Conseils intergouvernementaux.

L'organe directeur, aussi bien dans le domaine des transports que dans le cadre d'une Agence atomique européenne, devrait être constitué par un Conseil de Ministres, à qui il appartiendrait de définir la politique commune, de prendre les décisions et d'affecter les ressources communes à tel ou tel emploi déterminé. Sans doute serait-il difficile d'y conserver la règle de l'unanimité, mais le vote majoritaire pourrait être pondéré,

de manière à assurer aux pays les plus importants une voix prépondérante.

2/ - Administration internationale.

Si l'Administration rattachée au Conseil de Ministres se borne à préparer les travaux ministériels, sa mission ne se distingue point de celle des Secrétariats d'Organisations internationales. L'exécution des décisions est laissée à l'initiative des Etats membres.

Il paraît cependant possible d'aller plus loin. La notion de travaux communs constitue l'un des aspects essentiels de la coopération européenne dans les domaines des transports et de l'énergie atomique; l'administration internationale peut se voir confier le soin d'exécuter les décisions ministérielles assurant l'accomplissement de ces travaux.
Des pouvoirs supranationaux lui seraient ainsi confiés, puisqu'elle pourrait exercer de plano son activité sur le territoire des Etats membres. Une différence importante la séparerait toutefois de l'autorité supranationale telle qu'elle existe dans la C.E.C.A. : elle ne prendrait de décisions que dans la mesure où celles-ci seraient la conséquence nécessaire de mesures arrêtées à l'échelon ministériel. Une délimitation soigneuse devrait donc être établie entre les compétences des ministres et celles de l'Administration et une juridiction européenne devrait être

instituée afin de statuer sur les conflits et les excès de pouvoir éventuels.

° ° °

Les propositions du Benelux subiront probablement un premier examen lors d'une prochaine rencontre entre les Ministres des Affaires Etrangères des pays membres de la C.E.C.A. La Direction des Affaires Economiques et Financières estime que la France devrait, à ce moment, être en mesure d'exposer à ses partenaires :

1) qu'une distinction doit être établie dans les propositions du Bénelux entre ce qui est possible et ce qui ne l'est pas;

2) qu'une intégration économique totale paraît impossible dans les conditions actuelles et qu'il est préférable de ne pas engager à ce sujet de discussions qui ne pourraient aboutir qu'à un résultat identique à celui de la Conférence de Rome en 1953.

3) qu'une coopération paraît possible dans les secteurs des transports, terrestres et aériens, et de l'énergie atomique.

4) qu'en tout état de cause des pouvoirs supranationaux

ne peuvent être confiés qu'à de véritables Exécutifs européens, c'est-à-dire à des organes chargés d'exécuter les décisions arrêtées par des Conseils de Ministres, et soumis à ceux-ci./.