MINISTÈRE
FV/LM DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction Générale des Affaires
Economiques & Financières
Service de Coopération
Economique

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

148

PARIS, LE 21 mai 1955

N O T E

a.s. Memorandum des pays du Benelux sur la relance européenne.

Le Memorandum traite à la fois du marché commun étendu à toute l'économie (approche générale) et de l'intégration par secteurs. Il semble que, dans l'esprit de ses rédacteurs, ces deux approches soient inséparables, autrement dit, que tout progrès dans l'intégration par secteurs doive nécessairement se faire dans le cadre d'un marché commun généralisé. Bien qu'une telle conception puisse se justifier sur le plan logique, elle ne s'impose pas absolument. On peut parfaitement concevoir des investissements en commun, sans intégration économique générale.

1. Approche par secteurs.

Le Memorandum du Benelux aborde d'abord la question de l'élargissement du marché commun que rendrait nécessaire

.../...

© Archives Diplomatiques (DE-CE 1945-1960) (Paris (La Courneuve)) inv.nr. 611
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01698

le développement des activités de la C.E.C.A. Il est clair que le fait que la C.E.C.A. ne couvrant qu'un secteur limité de l'économie rend plus difficile le fonctionnement de cette organisation.

Il faut remarquer cependant que le Memorandum du Benelux renverse le problème : il ne s'agit pas de savoir s'il convient de poursuivre l'intégration pour permettre le fonctionnement du marché commun de la C.E.C.A., mais de savoir si la poursuite de l'intégration représente en elle-même un intérêt pour les six pays considérés individuellement et collectivement.

2. Les problèmes de coopération en matière de transport, qu'il s'agisse de la standardisation des équipements, de la coordination des investissements, etc, sont déjà étudiés dans le cadre de la Conférence des Ministres des Transports, dont la procédure permet à certains membres de s'associer en groupe restreint, pour accomplir en commun des tâches précises.

L'élément vraiment nouveau de la proposition du Benelux est l'idée de la création d'un fonds d'équipement. Cette idée paraît juste en ce sens qu'il semble bien que ce soit l'absence de crédits qui ait empêché jusqu'à présent la Conférence des Ministres des Transports de mener à bien certaines des tâches dont elle a reconnu l'utilité.

En ce qui concerne les transports aériens, le Memorandum du Benelux paraît non seulement imprécis, mais réservé. Il fait mention d'une meilleure coordination entre les

.../...

transports aériens sans que l'on puisse déterminer si cette coordination devrait se limiter au domaine de l'exploitation ou bien s'étendre à la production et aux investissements.

3. Il est incontestable que la mise à la disposition des économies européennes d'énergie en quantité accrue et à meilleur marché contribuerait au progrès économique. Le problème consiste à déterminer comment cet objectif peut être atteint. Le Memorandum suggère des échanges de gaz, de courant électrique, de façon à augmenter la rentabilité des investissements et à réduire le coût des fournitures. Une telle coordination existe en fait déjà dans une large mesure ; il est probable qu'elle peut être encore développée, mais dans des limites assez étroites, et sans que pour autant apparaisse nécessaire la création d'institutions communes.

4. La question du pétrole est entièrement passée sous silence dans le Memorandum. Cette exclusion s'explique sans doute par la difficulté de concevoir une politique strictement européenne des produits du pétrole, et du fait des intérêts qu'une telle politique risquerait de mettre en cause. Il n'en est pas moins frappant de constater cette omission. Remarquons qu'un des problèmes qui se posent dès à présent est celui de la concurrence entre le charbon et le pétrole sur le marché de l'énergie.

5. Il semble que le Memorandum suggère une certaine coordination des investissements : Il prévoit la création éventuelle d'un organisme qui recevrait communication des programmes nouveaux et donnerait avis sur leur opportunité - sans

.../...

qu'il soit précisé d'ailleurs si un avis défavorable équivaudrait à une interdiction.

De ces suggestions on pourrait retenir l'étude commune des perspectives de développement de la consommation d'énergie (ce qui est d'ailleurs déjà en cours ou envisagé à la C.E.C.A. et à l'O.E.C.E.). En outre, l'éventualité d'investissements en commun ne devrait pas être exclue, encore que les possibilités à cet égard apparaissent assez limitées.

Quant à l'élaboration de "plans communs de développement", on peut se demander ce que signifie concrètement une telle suggestion. Certes, il y aurait intérêt à ce que l'implantation de certaines industries de production ou de transformation de l'énergie s'opérât au mieux des possibilités économiques ; il faut cependant rappeler à quel point il est difficile de coordonner les investissements. La C.E.C.A. n'a pas utilisé les pouvoirs, d'ailleurs assez limités, dont elle dispose à cet égard. Quant à l'O.E.C.E., elle a vainement tenté dans le passé de favoriser une certaine coordination en ce qui concerne la construction de raffineries de pétrole. Ces tentatives ont échoué.

7. C'est sur le problème de l'énergie atomique que le Memorandum des pays du Benelux apparaît le plus positif. Il prévoit un fonds commun, le libre échange des connaissances, techniciens, matières premières, sous-produits et outillages spécialisés, l'échange des résultats, la coopération avec les pays non membres, l'assistance aux pays sous-développés.

Toutefois, une réserve est faite en ce qui concerne

.../...

" les arrangements spéciaux souscrits par certains gouvernements avec des pays tiers ". Ce point est important ; il vise probablement les accords conclus ou en voie de conclusion entre la Belgique et les Etats-Unis en ce qui concerne l'uranium du Congo ; il a peut-être une portée plus générale encore.

En tout état de cause la France ne saurait s'engager à mettre en commun son capital de connaissances, d'expérience, de chercheurs, d'installations, sans savoir au préalable et de façon précise quel serait l'apport de ses partenaires.

Dans la mesure où ceux-ci se prêteraient sincèrement à une action commune en matière d'énergie nucléaire, nous devrions envisager d'étudier avec eux les conditions d'une telle coopération.

o

o o

8. En ce qui concerne l'approche générale, il convient d'observer ce qui suit :

La constitution d'un marché commun généralisé a fait l'objet d'une étude, à la suite de la Résolution du 10 septembre 1952 des Six Ministres des Affaires Etrangères, relative à la constitution d'une Communauté politique européenne.

La Conférence pour la Communauté politique européenne en a fait l'objet de son rapport du mois de mars 1954.

Sur la plupart des questions, il existait des diver-

.../...

gences de vues entre la Délégation française d'une part, les délégations de nos cinq partenaires d'autre part. Depuis cette époque, aucun élément nouveau n'est intervenu ni en ce qui concerne le fond des problèmes ni dans l'attitude des gouvernements intéressés, qui puisse faire penser que les positions puissent être aujourd'hui plus aisément rapprochées.

Au contraire, il convient de rappeler que l'opposition à la C.E.D. de milieux influents était fondée sur des raisons économiques - non pas tellement à cause des aspects économiques du Traité d'Armée Européenne proprement dit - mais en raison des perspectives de généralisation du marché commun que laissaient entrevoir, au-delà du Traité de la C.E.D., les projets de communauté politique. On peut se demander dans quelle mesure un gouvernement français peut s'engager dans la voie du marché commun généralisé, compte tenu de cette expérience.

D'autre part, grâce à l'Union Européenne des Paiements, l'Europe disposait, depuis plusieurs années, non d'une monnaie unique, mais d'une monnaie interchangeable. Or cette solidarité des pays européens dans le domaine monétaire est peut-être à la veille de se rompre. Si l'Angleterre rend sa monnaie convertible, certains pays, l'Allemagne, la Belgique notamment, la suivront dans la voie de la convertibilité. D'autres pays, en revanche, conserveront une monnaie inconvertible. Parmi ces derniers il est fort possible que se range l'Italie. N'y a-t-il pas une contradiction flagrante entre le projet d'intégration économique préconisé par le Benelux et la désintégration monétaire à laquelle il est possible que nous assistions dans les prochains mois ?

9. Ceci dit, le Memorandum cherche visiblement à

.../...

tenir compte des positions naguère prises par la France au sein de la Commission pour la Communauté politique européenne. C'est ainsi que la procédure et le rythme de la suppression progressive des obstacles aux échanges feraient l'objet d'un accord préalable et ne seraient pas confiés à la décision d'organisme de caractère supranational échappant au contrôle des gouvernements. C'est ainsi également que le Memorandum insiste sur l'harmonisation progressive des règlementations, notamment en matière sociale.

En examinant les propositions telles qu'elles sont formulées, on ne peut se défendre d'un certain scepticisme : les objectifs proposés semblent si ambitieux - puisqu'il s'agit d'harmoniser la politique générale des pays participants dans les domaines financiers, économiques et sociaux - que l'on pourrait se demander soit s'il ne s'agit pas, d'une tentative hollandaise de sauver la face en présentant un projet d'intégration si vaste qu'il n'ait a priori aucune chance d'être retenu, soit au contraire, si l'accent mis sur la notion d'harmonisation ne constitue pas un artifice de présentation destiné à faire accepter par la France ce que la Délégation française ava it à Rome et à Paris repoussé.

Entre ces deux interprêtations, il est d'autant plus difficile de se prononcer que rien n'indique clairement dans le texte quel serait l'ordre de priorité des facteurs : le rythme de l'établissement du marché commun serait-il fonction des progrès de l'harmonisation ou au contraire les deux actions seraient-elles menées parallèlement sans qu'il y ait interdépendance ?

En tout état de cause, il ne saurait être question

.../...

de reprendre purement et simplement les stériles discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission pour la Communauté politique européenne. Des discussions entre fonctionnaires ne pourraient aboutir que s'il y avait accord a priori des gouvernements sur le principe du marché commun, - accord qu'il parait difficile au Gouvernement français de donner -, et si un mandat précis était donné aux délégations. En l'absence d'un tel mandat, on se retrouverait dans la situation connue antérieurement; mais la position de la Délégation française serait extrêmement difficile ; nous nous trouverions à nouveau isolés et constamment sur la défensive, sans autre profit que de jeter de nouveaux doutes sur notre attitude et de discréditer la politique européenne.

10. La question qui est traitée de la façon la plus confuse dans le Memorandum est la procédure.

On voit mal notamment comment pourrait être rédigé un traité sur l'harmonisation de la règlementation sociale, étant données l'amplitude et les répercussions des problèmes qu'une telle harmonisation poserait.

D'autre part, le fait que le Traité fixant le cadre constitutionnel dans lequel les nouvelles tâches de coopération seraient entreprises, devrait être préparé séparément, semble indiquer que les auteurs du Memorandum songent encore et peut-être surtout à la Communauté politique. En effet, que signifierait ce cadre constitutionnel commun s'il ne s'agissait de la mise sur pied d'Institutions du type de celles qui avaient été envisagées au cours des travaux de l'Assemblée ad hoc ?

.../...

Il est également difficile de dire dans quelle mesure la proposition du Benelux correspond aux Résolutions de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. en date du 14 mai 1955, qui demande aux Ministres des Affaires Etrangères, lors de leur prochaine réunion :

a) d'inviter les institutions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier à élaborer des propositions concernant l'extension de compétences et de pouvoirs indispensables pour permettre à la Communauté de remplir efficacement sa mission définie par le Traité ;

b) de charger une, ou des conférences intergouvernementales, de l'élaboration, avec le concours approprié des institutions de la Communauté, de projets de traité nécessaires à la réalisation des prochaines étapes de l'intégration européenne, dont l'institution de la C.E.C.A. a marqué les débuts.

Il semble qu'entre les suggestions du Memorandum du Benelux et cette Résolution, il y ait une certaine unité d'inspiration.

Il est évident que les Ministres des Affaires Etrangères ne pourront prendre, au cours d'une réunion nécessairement brève, que des décisions portant sur le principe de la relance et sur la procédure. La question se posera de savoir :

- quelle sera la contribution des institutions européennes existantes à l'élaboration des accords envisagés ;

.../...

- si la suggestion émise de confier la présidence des conférences envisagées à une personnalité indépendante des Six gouvernements sera retenue ;

- si la Conférence ou les Conférences dont la réunion serait décidée auraient pour tâche de mettre en oeuvre des décisions de principe sur lesquelles existerait un accord préalable des Six, ou si elles devraient se livrer à une étude objective, les propositions auxquelles elles parviendraient étant in fine soumises à l'approbation des gouvernements.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, il paraît en tout état de cause inutile de prévoir de nouvelles discussions sur le marché commun généralisé sans un accord préalable des gouvernements sur le principe même de la création de ce marché commun.

Enfin, il semble que le problème institutionnel devrait être, au moins dans une première phase, laissé de côté, les solutions à intervenir dans ce domaine devant résulter de considérations pratiques et non pas définies a priori./.