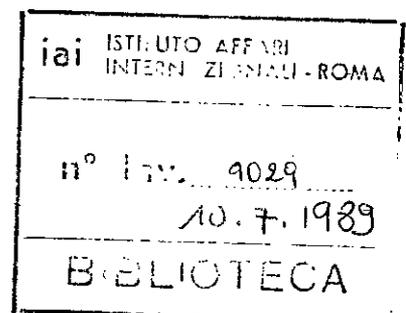


COMITE' D'ACTION POUR LES ETATS UNIS D'EUROPE  
Quinzième session  
Bruxelles, 15-16/VII/1969

1. "Report...on the institutional problems involved in British membership of the common market"/ Walter Hallstein
2. "Rapport...sur les problemes de l'adhesion de la Grande-Bretagne au marché commun en ce qui concerne l'agriculture"/ Edgard Pisani
3. "Rapport...sur la cooperation technologique dans une communauté elargie par l'adhesion de la Grande-Bretagne"/ Lord Plowden et Karl Winnacker
4. "Rapport...sur le problèmes de l'adhesion de la Grande-Bretagne au marché commun en ce qui concerne les questions monetaires"/ Robert Triffin





1

Not to be distributed till  
released by decision  
of the Commission

ACTION COMMITTEE FOR THE UNITED STATES OF EUROPE

REPORT

by

PROFESSOR WALTER HALLSTEIN  
FORMER PRESIDENT OF THE EEC COMMISSION

on

THE INSTITUTIONAL PROBLEMS INVOLVED IN BRITISH MEMBERSHIP  
OF THE COMMON MARKET

Fifteenth Session  
15 and 16 July 1969  
Brussels

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

## Introduction

1. The European Community is an indissoluble union of European States and peoples. Their integration is not a state of affairs, it is continuous, creative evolution. This dynamic process is proceeding in four directions:

First, the aim is to create, in a strictly organized process of development, the conditions for an economic area of continental scale. To this end, the economic policies of the Member States are merged into a Community policy. This is a comprehensive and indivisible policy. It includes in particular monetary matters and technology.

At the same time, the European Community provides a core and starting point for three further developments; these are:

- (i) An increase in the number of members through the admission of other European countries which are able and willing to join; several applications have been received;
- (ii) The inclusion of further fields, in particular non-economic foreign policy and defence policy;
- (iii) The development of the institutional order beyond the still underdeveloped state of the existing Communities, in particular the strengthening of the position and the extension of the tasks of European Parliament and European Commission.

2. These developments are complementary and intertwine to form one overall process which advances by stages; in part they are written into and secured by treaties currently in force, in part they call for fresh agreements.

Their ultimate purpose is the creation of a European federal State. Without such a State, it will be impossible to maintain lasting peace in and for Europe or to enable Europe effectively to maintain its position in the world. Without such a State, Europe will be bound to slip further and further behind the world powers in its economic and technical progress.

The experience of the past twenty years shows that this road can lead

.../...

to complete unity in Europe. That is what most of the peoples in Europe desire; it lies in the hands of their governments whether it will be achieved.

There is nothing to justify the assumption that the historical situation which makes unity possible today will last for ever. Action, determined action, must be taken without delay.

3. The negotiations on the membership applications will serve as a start in the process of enlargement. The stages through which this process will pass and the forms it will take must fit into and be adapted to the overall process of European unification.

One sign of this gradual attainment of unification is that the institutional order of the Community is increasingly being perfected, to the point where it will be a complete constitution for Europe. It and it alone will guarantee the indispensable transformation of foreign policy conflicts into matters of internal politics and ensure a peaceful reconciliation of divergent interests. Nothing else will ensure the democratic foundation and control of the powers vested in the institutions of the European Communities. On its inviolability will rest lasting confidence between the peoples of Europe; without such confidence the transfer of national powers to the Community cannot continue smoothly.

Only such a constitution can guarantee Europe's ability to act internally and externally, its stability and the continuity of its policy. The organizational and constitutional problems of European integration are therefore a matter of the highest priority.

4. With regard to the institutional order, too, the negotiations on enlargement of the Community will therefore have to take account of this evolutionary aspect of integration, and it is this aspect which underlies the considerations set out below.

#### The Community institutions

5. Attainment of the Community's objectives will call for forms other than those that have so far been evolved in international co-operation. An

.../...

institution which has extensive competences but no power of decision (such as the Council of Europe or OECD) would undoubtedly fail to achieve these aims. But even an organization which has executive powers but can exercise them only in a narrowly circumscribed sector of the economy (such as the Coal and Steel Community or Euratom) would not succeed. The promise of attaining the Community's objectives is offered only by an order which, firstly, provides for a comprehensive range of competences and, secondly, assigns these competences to institutions whose ability to decide rests on a sound institutional structure and, thirdly, ensures that the Member States comply with the decisions of these institutions. These are the characteristics of the Community constitution.

6. Only in a few instances does the EEC Treaty<sup>+</sup> contain rules that are directly applicable (provisions on the establishment of the customs union; the so-called stand-still provisions; rules prescribing the elimination of discriminations). On the whole the Treaty does no more than lay down general aims and fix the framework of action which the institutions must keep to in order to achieve these aims (outline treaty).

This structure gives the Treaty a new quality compared with a treaty of rules such as for instance the one that forms the basis of the Coal and Steel Community: provided the objectives written into the Treaty are maintained, it can accommodate new needs and be adapted to changed conditions; the instruments provided are always available. Normally they can be interchanged and therefore applied in the best conceivable way. As a rule it is only the constitutions of individual States which have these qualities.

Although the nature and the intensity of the Community powers vary from one field to another, no major area of economic or social importance has been excluded from the Treaty in a way that prevents the Community from taking

.../...

---

<sup>+</sup> The activity of the Community is primarily determined by the EEC Treaty. When the Treaties are merged, its structure and legislative methods will replace the rules of the two Communities that cover specific sectors (Coal and Steel Community, and Euratom).

action in it. To enable the Community to act even in fields where the instruments provided prove insufficient, its institutions are authorized to extend their framework of action autonomously so long as there is no conflict with the aims of the Treaty.

7. The Community institutions are conceived in such a way that at any moment they have the ability to decide, which is necessary in order to fill in the framework of the Treaty. The most important characteristics of the organizational system of the Treaty are:

- (i) All institutions are virtually always ready to function.
- (ii) There is an independent political institution, standing above national interests, which is endowed with the essential integrating powers.
- (iii) The institution that decides in major political questions can do so by majority vote.
- (iv) The Member States are constantly being watched to ensure that they act in compliance with the Treaty.

8. The decisions of the Community institutions are, apart from the rare cases when recommendations are made and opinions issued, binding on the Member States. Regulations, which are the most frequent form of action of the Community, are directly applicable to the citizen. They have precedence over all national rules and have to be observed by all national authorities, including in particular the Courts (judgement of the Court of Justice of the European Communities of 15 July 1964).

9. The way the Community institutions work and the demands that will have to be made on them in the future are illustrated best if we distinguish between three basic functions:

- (i) Decisions which serve as directives filling in the framework provided by the Treaty;
- (ii) Implementation;
- (iii) Political control and legal supervision.

.../...

The Treaty of Rome being simply an outline treaty, the centre of the Community's institutional network is not occupied by an executive body as in certain international organizations. This centre is formed instead by a group of bodies whose duty it is to see to the gradual establishment and further development of the Community. So far it has consisted of Commission and Council; in various cases the European Parliament and the Economic and Social Committee, acting separately or jointly, also form part of the group.

#### Commission

10. The Commission is independent, particularly of instructions from the Member States. This independence is not an end in itself. It is indispensable if the Commission is to fulfil its most important task properly, that is, to use its practically unlimited right of initiative. Only in a few exceptional cases (e.g. modifications or suspensions of the duties of the Common Customs Tariff) can the Council act without a proposal from the Commission; the very first time the competence of the several institutions are redistributed, these cases too must be brought within the Commission's right of initiative.

This exclusive right to submit proposals makes the Commission the central planning institution and the motor of the Community. Its right to take the initiative also covers policy on external economic relations, a field in which it is both the negotiator and the spokesman of the Community.

It is the Commission's task to make its own assessment of regional needs and then, with due regard for balance between one sector and another, to draw up far-sighted and comprehensive proposals, to press for decisions and to play the honest broker in the search for an acceptable balance between Community interests and the special wishes of individual countries. Where necessary, it has to let the European public know who bears the responsibility for the rejection of a proposal or the acceptance of a solution which does not serve the Community's interest.

At the same time the Commission must, in making its proposals, take account of essential political or factual aspects even though not all Member States view them in the same way; where the interests of individual countries, particularly those of the smaller Member States, deserve protection,

it must reconcile them with the requirements of the Community. This duty may imply that the Commission refuses entirely to submit proposals along certain lines; it may also involve amendment of a proposal once made, for the Commission is free to make changes at any stage in the discussion of a proposal, in order to take account of special interests which were found in the course of the discussions to be worthy of protection. Lastly, this duty may prompt the Commission to oppose solutions in the Council which change the proposal substantially, or may indeed force it to withdraw a proposal if it is to be used to serve extraneous interests or if it proves to be impracticable.

Although the Council may invite the Commission to submit proposals on a specific subject, it can never require the Commission to make them along certain lines. Nor can the Council, although it is entitled to make amendments by unanimous vote, use this right to transform a proposal radically. It is not entitled to go beyond the subject matter to which the proposal relates, any more than it can depart from the main lines contained in the proposal.

11. Both the ultimate political purpose of the Treaty and the experience gained so far point to the need for a further strengthening of the Commission's role as the planning, driving and mediating element in the decision-taking process. It is the guarantee of continuity in the action by the Community. The fullest possible safeguards must be provided for the Commission's ability to function as the institution endowed with the right of initiative.

In the longer view, this right of initiative is of greater importance than, in particular, the reconciling of federal interests, a task which the Commission performs today and which is one of the reasons why it includes nationals from all Member States. In the long run, this task of reconciling federal interests can jeopardize the Commission's ability to act, particularly if it leads to too large a Commission. The number of commissioners should be kept as small as possible. The Governments have agreed on nine as the optimum number; an increase to 14 members is expressly limited to a short transitional period after the merger of the Executives. This means that when the Community is enlarged, it will probably not be possible to maintain the principle that nationals from every Member State must sit on the Commission. If the size of the individual Member States were also taken into account -

and that would be reasonable enough - the principle of having nationals from all Member States would mean that the Commission, as driving force of the Community, would be unwieldy to the point of inability to act (if, for example, France, Great Britain, Italy and Germany had three members each, Belgium, the Netherlands, Denmark, Norway and Ireland two each, and Luxemburg one).

In future, the task of reconciling the interests of the various sectional and political forces will in any case be transferred in greater measure to a directly elected European Parliament. The Commission will thereby be relieved of the burden of having to reconcile federal interests, and its role as a force contributing to unity will have to be brought out more clearly. Its composition and powers will, for instance, depend on investiture by the European Parliament.

As long as the authority of the European executive does not rest on some such democratic foundation, there may be a case for an arrangement under which the members of the Commission (and possibly also its most senior officials) could be heard before the national parliaments and their committees when important Community matters are being considered.

#### Parliament, Economic and Social Committee

12. Submission of a proposal by the Commission is at present followed by consultation of the European Parliament, and in many cases of the Economic and Social Committee. Often the Treaty makes such consultation compulsory; in many other cases the consultation is on a voluntary basis. As yet, neither of these two institutions can as such exert on the decisions taken by the Council an influence based on any formal texts. They can persuade only by their political weight and the factual content of their comments.

The Treaty clearly points to action which would eliminate this democratic shortcoming by providing for direct elections to the European Parliament. In a first stage, these elections should be combined with the parliamentary elections in the Member States, and the possibility of dual membership should be preserved. Later, membership of the European Parliament

.../...

should be made incompatible with membership of a national parliament.

As motor of the forces working for unity, a directly elected European Parliament will be the obvious representative of the European peoples. This task makes it essential to move gradually towards uniformity in representation (one member representing, for instance, 750 000 inhabitants). This general principle could be tempered by the provision of a minimum level of representation (say 3 members for every country).

13. The powers of the European Parliament require gradual strengthening in three respects:

- (i) In the field of relations between the institutions, the Parliament must share the responsibility for appointment of the President and members of the Commission. This could best be achieved by giving the Parliament a right of proposal, objection or appointment.
- (ii) In the field of the creation of law, the Parliament must be given true powers of approval and parallel rights to put forward proposals. As long as the Council has final responsibility for legislative decisions, the Parliament must in certain circumstances have an effective right to object.
- (iii) In the budgetary field, too, power must be shifted gradually from Council to Parliament. This shift is indispensable if the Community is to be given, as stipulated in the Treaty, sufficient resources of its own and financial autonomy. Taxes could also be used as a source of revenue.

#### Council

14. The power to adopt the legislative proposals put before it and to make them binding is for the time being reserved to the Council. It is the federal institution of the Community. Its task is to give particularist interests a fixed place in the decision-taking process of the Community and, in so doing,

.../...

to make sure that the views of the smaller States receive due attention. At the same time, the work of reconciling interests in a federal structure and the formal principle of equality among the States cannot get out of hand, thanks to the weighting of votes and the possibility of majority decisions, which is an essential element if the Community is to be able to function. Already, then, the Council is in its procedure something other than a governmental conference - the sort of conference that is normal under classical international law and that in the Community too is not completely unknown (Treaty amendments, admission of new members); since the beginning of the third stage of the transitional period, decisions can be taken in the most important fields, particularly on the establishment of common policies in agriculture, transport and foreign trade, by a qualified majority of the weighted votes.

15. This is one of the most important constitutional principles of the Community. Not without some cause, it was for many years the target of the most varied political attacks on its existence, its field of application and its factual effectiveness. It blazes the trail for the gradual transformation of the Council into a chamber representing the States and provides a bridge between a system of inter-State relationships and the constitution of a federal State.

16. The majority principle is a decisive element in the Council's ability to act. It makes the systematic refusal to agree not only legally ineffective but also politically dangerous. It promotes readiness to accept a compromise and renders it difficult to push through the special interests of one country. It is possible because the minority is protected from arbitrary disregard of legitimate interests by means other than the veto: for Commission proposals to be changed there must be unanimity. No member country need fear that a majority of the other Member States will violate an interest which the independent institution of the Community has recognized as legitimate.

17. If the Community's ability to function is to be maintained even when the Community has been enlarged, the majority principle must in a first phase be applied with even more determination. This includes its extension to fields which at present still require a unanimous decision (for instance approximation of legislation), together with action to make use of the veto more difficult where it remains available; one way might be to provide that the Member State

or States exercising the veto must dispose of a given minimum weight in terms of votes or that the veto can be overruled by a decision of the Parliament adopted with a special majority. The tendency to avoid majority decisions in practice would also have to be guarded against. It would, for instance, be conceivable to adopt an arrangement under which the decision shall be taken by the Parliament if the Council fails to decide within appropriate time-limits on a proposal for whose adoption a qualified majority is sufficient.

Formal treaty changes - and this includes the admission of new members - will for the time being still require a unanimous decision.

18. The experience gained in the first membership negotiations shows that various combinations of figures are conceivable for the new fixing of the weight of votes in the Council<sup>+</sup>. These will, however, be acceptable only if they conform with certain principles that apply already, namely that:

- (i) Every Member State shall have at least one vote in the Council;
- (ii) The qualified majority is equal to two thirds of the weighted votes;

.../...

---

<sup>+</sup> The fixing of the weight of votes will continue to constitute a compromise between the principle of equality among States and that of the proportional influence of the various populations, with the first principle bound to lose in weight as the European federal constitution develops. Great Britain's vote will be of the same weight as that of the other large Member States, while the votes of Denmark, Ireland and Norway would have to come somewhere between those of Belgium and the Netherlands and that of Luxemburg. In the light of these circumstances, the weightings that have been suggested are (a) 8 - 4 - 3 - 2 (or 1), (b) 7 - 3 - 2 - 1 and (c) 8 - 3 - 2 - 1.

The total number, the qualified majority and the blocking minority would be as follows:

	<u>Total</u>	<u>qualified majority</u>	<u>blocking minority</u>
(a)	51 (or 50)	34	18 (or 17)
(b)	41	28	14
(c)	45	30	16

- (iii) Commission proposals can, even if a qualified majority is sufficient for their adoption, be changed by the Council only by unanimous decision, which means that any Member State can prevent a Commission proposal being modified to its detriment;
- (iv) The votes of those States with a large population suffice for a qualified majority decision only if under the Treaty the decision has to be adopted on the basis of a Commission proposal, that is, if the Commission approves the decision;
- (v) Accordingly, the group of States with smaller populations form a blocking minority if under the Treaty the decision does not rest on a Commission proposal;
- (vi) Decisions can be adopted against the vote of one of the States with large populations.

19. In a subsequent stage, the Council will have to be developed into a chamber representing the States, in conformity with the line of development envisaged in the Treaty. This will put an end to the unanimity rule, except perhaps where decisions relate to a revision of the constitution. On the pattern of a two-chamber system, decisions on legislative and budgetary matters will be the joint responsibility of Parliament and Council.

#### Implementation of Community law

20. Derived Community law, created in the process outlined above, requires to be implemented. There are in addition various individual fields where the Treaty does not have the character of a constitution (outline treaty) but rather that of a law (treaty of rules), and where its application is simply executive action. In both cases a distinction must be made between implementation at Community level and implementation at the level of the Member States. Experience has shown that the way in which Community and State institutions are to concert their action in this field must be laid down with particular care.

21. To begin with implementation at Community level, it follows from the system and the spirit of the Community constitution that here the Commission

is just what the executive body should be. This applies in very special measure where decisions are a matter of urgency or call for special objectivity (e.g. protective measures). Grounds for reserving to the Council powers to implement a given regulation exist in the present constitutional set-up of the Community only where the measures cannot be adopted without exercising a considerable degree of political judgement (e.g. in the case of certain price decisions to be taken in pursuit of the common agricultural policy).

Experience with the application of the Treaty confirms these findings. The Council is by its nature not suited to carrying out administrative tasks; in the main, therefore, it has already handed this role over to the Commission.

22. This experience needs consolidating. The Commission should be given the right to adopt all necessary implementing measures and not have to be given special authorization to do so. Rights reserved to the Council - and they may still be required during a transitional period - would have to be narrowly circumscribed: it could be provided that the executive power should not lie with the Commission if Council and Parliament were to adopt identical decisions to this effect.

23. For the Commission's executive activity it will be necessary to evolve an appropriate procedure which will reduce the burden on that collegiate body wherever such a reduction can be justified. It could be done by loosening the system of collective responsibility in this field through the establishment of departmental responsibilities or of agencies which would deal on their own with specified executive tasks, without constantly bringing in the Commission, yet working under its supervision and responsibility.

24. Implementation of the law created by the Community institutions is however, and will continue to be largely in the hands of the Member States. There are good reasons for this. Here, the constitution of the Community, unlike, for instance, that of the United States, follows the European federalist tradition, in which the principle of "subsidiarity" is a general characteristic. Only those measures are reserved to the higher level where appropriate decisions cannot be taken at a lower level, i.e. where the necessary knowledge of the broader context is lacking. With implementing

measures there is particularly little need for centralization. That the Community institutions should enter into direct relations with the citizen (law on restrictive business practices) will continue to be a rare exception to the general rule.

It is, then, the natural task of the Member States to fit Community law harmoniously into the framework of their municipal law through the implementing provisions they adopt. Due allowance can thus be made for the special needs arising for their citizens because of their language, their origin or any national peculiarities.

#### Supervision

25. The decision-taking process and the administrative implementation of the decisions are subject to political and legal supervision.

The political supervision which the Parliament already exercises over the Commission must be supplemented and strengthened by a major say in the appointment of the Commission. As long as the Council remains the dominating decision-taking body, the way it carries out its tasks requires political supervision. Under the present system such supervision can be exercised only indirectly through the Parliaments of the member countries. The results are not very satisfactory. This is why direct election of the European Parliament must be coupled with a process increasing its share in the powers held by the Council, so that it shall be assured, as under a two-chamber system, of an effective influence on the way the Council carries out its tasks.

26. The Commission's right to call in the Court of Justice is an efficient instrument to ensure that the behaviour of the Member States and of the Council is in line with the Treaty. Some of the burden involved could be taken off the Commission's shoulders if the Parliament were also entitled to apply for a court decision when the Treaty is being infringed. It should also be made clear that, should the efforts to put an end to a breach of the Treaty by agreement be unsuccessful, the case shall automatically be referred to the Court of Justice.

.../...

27. The legal supervision which the Court of Justice exercises over the Member States and the Community is working satisfactorily. Additions which touch on principles will be necessary only when, as a result of the complete interpenetration of municipal and Community law, it becomes necessary to provide a possibility of appeal to the European Court of Justice against judgements handed down by national courts.

Final remark

28. It is not correct to claim that the enlargement of the Community to seven or more members will necessarily entail a change in its character, a watering down of its aims, a reduction of its dynamism. This would be true only if enlargement were not taken as an occasion to streamline the Community's organization and strengthen its constitution.

Nor is it correct to assume that enlargement in itself means a strengthening of the Community. This will occur only if the entry of a new member is accompanied by the improvements to the Community structure which have been sketched in the foregoing paragraphs.

The thoughts outlined above are the author's contribution to the key question of how the Community's constitution will have to be developed and strengthened if its enlargement is really to be a step towards political unity in the continent of Europe.

WALTER HALLSTEIN

29  
Texte final

COMITE D'ACTION POUR LES ETATS UNIS D'EUROPE

RAPPORT

de

M. EDGARD PISANI

ANCIEN MINISTRE DE L'AGRICULTURE

SUR LES PROBLEMES DE L'ADHESION DE LA GRANDE-BRETAGNE

AU MARCHÉ COMMUN

EN CE QUI CONCERNE L'AGRICULTURE

Quinzième session

15 et 16 juillet 1969

Bruxelles

Istituto Affari Internazionali

Tavola Rotonda:

"Mete e problemi di un rilancio europeo"

23 ottobre 1969

Documentazione per la discussione

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Avant l'impression de son rapport, M. Edgard Pisani a apporté quelques modifications de forme à son texte initial. Il a repris certains éléments de son exposé devant le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe à Bruxelles les 15 et 16 juillet 1969 et il a fait rectifier quelques erreurs techniques mineures.

Ce qui suit est le texte final du rapport de M. Edgard Pisani.

I

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
I. <u>APPROCHE GLOBALE</u> .....	1
II. <u>ANALYSE DE QUELQUES PROBLEMES - ESQUISSE DE SOLUTIONS</u>	12
A. Situation actuelle .....	13
1. Données de base .....	13
- Population active et revenus de l'agriculture	13
- Exploitations et exploitants agricoles	14
- Aide publique .....	15
2. Formes d'intervention et procédures..	16
Ce qu'elles sont : - les prix .....	16
- l'offre .....	17
- la demande .....	18
- les structures	19
Capacité d'adaptation des politiques britannique et commune :	
- diversification	20
- évolution .....	20
B. Prix communs et coût de la vie en Grande-Bretagne	25
C. Répercussions financières de l'application de la politique agricole commune .....	29
1. Influences sur le budget britannique	29

	<u>Page</u>
2. Répercussions sur la balance des paiements	30
a) Modification de la balance commerciale	30
b) La Grande-Bretagne et le FEOGA .....	30
D. Mesures de transition nécessaires .....	32
E. Les agricultures britannique et communautaire et le monde	34
1. Nouvel équilibre d'un marché commun agri- cole élargi	34
2. Obligations internationales du Royaume-Uni	38
3. Responsabilités internationales d'une Communauté élargie	45
F. Le Danemark, l'Irlande et la Norvège .....	47

I. L'agriculture occupe dans les débats européens une place plus large que celle à laquelle lui permettrait de prétendre son importance économique ou sociale réelle. Cet état de fait résulte de plusieurs éléments dont il nous faut être clairement conscients :

- a) le monde agricole a toujours constitué un domaine privilégié de préoccupation pour les hommes politiques toujours soucieux ;
- b) l'agriculture est un phénomène fondamental de civilisation et un domaine traditionnel d'interventions publiques ; elle tend à être, de ce fait, un élément significatif de chacune des nations ;
- c) du fait de circonstances diverses la politique agricole a progressé dans la Communauté plus vite qu'aucun autre aspect de la construction européenne.

Ainsi se trouvent créées les contradictions qui paralysent la politique agricole ou la font apparaître comme responsable de déséquilibres dont elle est pourtant la victime.

II. L'agriculture est au centre des problèmes mondiaux. Les marchés mondiaux de denrées agricoles et alimentaires sont en effet ceux qui connaissent les irrégularités les plus marquées. Ainsi, la plupart des pays du monde, qu'ils soient exportateurs ou importateurs, sont-ils très attentifs à tout fait nouveau qui pourrait jeter les bases d'une organisation nouvelle et ainsi risquer de porter atteinte au courant traditionnel si péniblement créé. Mais aussi la conscience politique mondiale s'émeut de la coexistence d'excédents alimentaires et de sous-alimentation, comme elle s'émeut des désordres économiques que connaissent les pays en voie de développement du fait de l'instabilité des marchés agricoles.

III. La Communauté Economique Européenne a réservé dans le Traité de Rome une place spécifique à la politique agricole et la définition de celle-ci a été entreprise avec une particulière efficacité. Il convient cependant d'indiquer que la politique agricole commune pose aujourd'hui des problèmes difficiles dont il faut préciser l'origine et le contenu. Dans un premier temps, l'objectif principal des négociateurs chargés d'assurer l'application du Traité dans le domaine

agricole a été d'assurer la réalisation de l'unité du marché, c'est-à-dire l'absence d'obstacles intérieurs et la définition des interventions aux frontières. Pour parvenir à ce résultat substantiel, qui fut en fait atteint le 14 janvier 1962, les négociateurs ont été amenés à se consacrer à l'élaboration de mécanismes européens capables de se substituer à la foule des mécanismes nationaux. Pour les faire accepter ils ont été conduits à fixer des niveaux de prix qui correspondaient plus à des considérations politiques et intérieures qu'à des considérations économiques et mondiales. En fait, les années 60 ont été plus consacrées à la création d'un espace économique qu'à la définition d'une politique agricole. Et lorsqu'en 1965 ont éclaté au grand jour les difficultés de politique générale, la politique agricole a été bloquée au moment où, ayant défini ses mécanismes, elle allait aborder la définition de ses objectifs et de sa stratégie.

IV. Il est à noter que la construction européenne dans le domaine agricole a fait apparaître les contradictions internes de chacune des politiques nationales et que chaque pays, en changeant de dimension, a dû changer d'optique et de conception. Il est à noter, en outre, que le niveau d'auto-provisionnement de la Communauté a profondément évolué entre la date à laquelle la politique agricole a été conçue et celle à laquelle elle est effectivement entrée en application. Résultant de ces coups de frein nationaux et de cette évolution économique, la situation de l'agriculture européenne est aujourd'hui critique : le revenu des agriculteurs ne suit pas une courbe satisfaisante et la charge que l'agriculture fait peser sur les budgets de la Communauté et des Etats, suit une courbe encore moins satisfaisante. Elle menace d'atteindre un niveau insupportable et de poser ainsi des problèmes économiques et politiques fort graves.

V. Pour faire face à cette situation, la Commission des Communautés a, le 18 décembre 1968, déposé un "mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne". Ce texte, qui se présente comme un document de travail, a en fait pour objet de définir un double objectif de production et de structure et de proposer enfin une vraie politique agricole commune. Ses imperfections

et ses outrances volontaires ne doivent pas cacher la gravité urgente du choix proposé : l'Europe des Six ne peut pas sans risques se dispenser de définir en matière agricole ses objectifs et ses moyens, elle doit passer du stade d'une intervention mécanique et dangereuse au stade d'une intervention sélective et volontaire. L'Europe et les six Gouvernements doivent accepter, pendant un temps, de cumuler la charge d'une intervention sur les marchés et celle d'une intervention sur les structures, faute de quoi, ils s'épuiseront bientôt en une intervention sur les marchés qui pour être insupportable n'en est pas moins incapable d'assurer aux agriculteurs la rémunération souhaitable.

VI. La définition d'une nouvelle utilisation des mécanismes créés par la politique agricole commune revêt, à la vérité, une importance de plus en plus considérable. Elle conditionnera l'attitude de l'opinion britannique qui considère les événements actuels comme peu raisonnables, elle déterminera l'attitude de la plupart des pays du monde à l'égard du continent européen aujourd'hui considéré comme responsable des désordres que connaissent les marchés mondiaux.

Elle orientera surtout l'attitude positive ou réservée des européens eux-mêmes, agriculteurs ou non, à l'égard d'une construction qui leur inspire l'inquiétude après leur avoir inspiré l'espérance.

Par delà le rapport de la Commission créé dans le droit fil des pensées qui l'ont inspirée, la politique agricole commune doit clairement affirmer :

- a) le rôle essentiel joué dans l'orientation des productions et dans la maîtrise des marchés par les organes d'aval industriels et commerciaux et la nécessité d'articuler la production agricole sur ces marchés.
- b) l'évidente nécessité d'accompagner par toutes mesures appropriées la diminution de la population active agricole, afin que deviennent compatibles la compétitivité de la production agricole européenne et la parité sociale revendiquée par les agriculteurs.
- c) la possibilité de recourir à un double système de prix, une certaine quantité de la production bénéficiant d'un prix garanti relativement élevé, le surplus étant vendu au cours mondial à la condition toutefois que ce système soit exclusif de tout contingentement national

ou régional.

- d) la nécessité de bien distinguer les mécanismes économiques des mécanismes sociaux et de ne point chercher dans le prix du marché la solution des problèmes provisoires ou définitifs posés par telles exploitations ou telles régions qui doivent être aidées en tant qu'exploitations et en tant que régions et non en tant que productrices, et ce en vertu de mécanismes dégagés du jeu normal des marchés.
- e) que la conduite d'un tel effort ne peut être le fruit d'une suite d'improvisations mais exige une planification rigoureuse dans le cadre de la politique à moyen terme.
- f) que la conduite d'un tel effort exige l'adhésion des hommes et qu'une attention très particulière doit être consacrée à leur formation et à leur information, à défaut de quoi une politique agricole nouvelle et la construction en référence deviendraient vite insupportables, à défaut de quoi ne serait pas créée cette adaptabilité, cette flexibilité des structures, des attitudes et des modalités qui sont les conditions de l'efficacité.

VII. La candidature britannique vient se brocher sur cette construction et sur sa nécessaire évolution, dans des conditions dont il faut être tout à fait conscient pour porter un jugement convenable sur les données actuelles du débat : les premières négociations à Six, relatives à l'entrée de la Grande-Bretagne ont suivi de très près l'adoption du règlement financier du 14 janvier 1962, et jamais les négociateurs ne sont parvenus à se dégager complètement des difficultés qu'ils avaient eues dans l'élaboration de la politique agricole commune ni de la crainte ou de l'espoir que les problèmes posés par l'Angleterre pourraient mettre en cause certains compromis réalisés dans le cadre des Six. Mais ensuite, la rupture des négociations a constitué un événement politique qui a envenimé les relations à Six et cinq de ceux-ci n'accepteront d'entrer dans une phase nouvelle de la construction de l'Europe que si le sixième accepte de considérer que le débat peut et doit être engagé avec la Grande-Bretagne. Mais, en sens inverse, il est clair que la France n'acceptera de prendre une attitude positive à l'égard d'une négociation anglaise que si elle a préalablement

convaincu ses cinq partenaires de mettre au point le règlement financier définitif de la politique agricole commune.

VIII. La position de la Grande-Bretagne à l'égard du problème agricole est diamétralement différente de la position européenne globale, même si elle subit actuellement de grandes évolutions et connaît de grandes incertitudes, même si elle a quelque parenté avec les positions initiales de tel ou tel des Six. Pour l'Angleterre, presque toujours déficitaire, l'agriculture est une industrie et le marché intérieur n'est pas protégé, seuls sont protégés les revenus des agriculteurs. Aussi, l'Angleterre connaît-elle le double avantage d'avoir une agriculture relativement prospère et des prix alimentaires relativement bas. Pour l'Europe des Six, souvent excédentaire, l'agriculture est un ensemble spécifique méritant un traitement particulier, voire privilégié, isolé du marché mondial, et l'agriculture européenne connaît des revenus relativement bas malgré le coût relativement élevé des produits alimentaires. Quant à la charge publique que l'agriculture représente pour les budgets publics, elle n'est pas fondamentalement différente lorsque l'on analyse successivement ce qu'elle est en Angleterre et dans l'Europe des Six.

IX. La confrontation des deux situations et des deux conceptions qui en découlent ne peut pas manquer de provoquer d'utiles réflexions. Nous voici parvenus, les uns et les autres, à l'heure de<sup>la</sup> vérité. Pour des raisons autres qu'agricoles, la Grande-Bretagne est amenée à demander son entrée dans le marché commun. Elle doit manifester qu'elle accepte de changer de méthode, de pensée, d'habitudes, d'interventions, car, toutes les différences institutionnelles et réglementaires mises à part, elle passe d'un système de marché déficitaire et ouvert à un système de marché excédentaire et fermé. Par suite des conditions dans lesquelles elle a élaboré sa politique agricole, la C.E.E. est appelée à s'interroger sur les objectifs de celle-ci, elle doit permettre à son agriculture de devenir avec le temps un secteur économique ouvert, abandonnant progressivement son système de protection, pour aborder, avec quelques chances de succès, l'économie concurrentielle.

../..

X. Mais il ne saurait être question de confondre les difficultés que l'Europe des Six connaît actuellement du fait de son agriculture, avec les principes mêmes d'une politique agricole qui, pour des raisons extérieures à elle, n'est pas parvenue à son plein épanouissement. Et l'Angleterre ne saurait prétendre, pour entrer, obtenir une modification des bases de la politique agricole : l'unité intégrale du marché européen, sa protection aux frontières, la solidarité des agricultures nationales exprimées dans les mécanismes du financement communautaire constituant les fondements d'un édifice dont il faut accepter l'architecture même si l'expérience suggère de lui apporter quelques aménagements.

XI. La dialectique qui a donné son dynamisme à la construction européenne réside dans un processus qui conduit d'abord à définir les objectifs et le statut définitif pour en déduire, dans un deuxième temps, les phases intermédiaires de telle sorte qu'elles conduisent au stade définitif. Ce mode d'opérer ne doit pas, ne peut pas être abandonné. Il faut en tirer deux conclusions : le pragmatisme britannique sera mis à rude épreuve, l'Europe ne peut pas se dispenser de clarifier d'urgence les objectifs et les règles du jeu de sa politique agricole.

XII. Il appartient aux responsables politiques d'arriver sur ces points à un gentlemen's agreement sur la base duquel le travail des responsables agricoles prendrait une utilité et un sens qui comporterait un engagement des Sept sur la définition des objectifs de la politique agricole commune dans ses nouvelles dimensions. C'est alors, et alors seulement, que ceux-ci pourraient en effet proposer une réponse aux diverses questions qui leur sont posées. C'est alors, et alors seulement, qu'ils pourront dire les équilibres globaux de l'agriculture au niveau de l'Europe élargie et les voies par lesquelles les Six, d'une part, l'Angleterre, d'autre part, pourront s'y préparer.

XIII. Dès lors qu'une volonté politique d'élargir l'Europe se serait affirmée, dès lors qu'enfin une conscience exacte aurait été prise des difficultés agricoles de l'Angleterre et des Six, il serait donc possible de définir puis de conduire un effort concret d'intégration dans la politique agricole commune de deux systèmes aujourd'hui profondément différents.

Il convient pourtant de souligner que le problème agricole ne saurait être isolé de son contexte plus général : il impose des suggestions qui résultent des choix opérés dans le domaine monétaire, mais en sens inverse, la politique agricole commune, telle que définie, impose des limites au choix monétaire.

De la même façon les exigences de la gestion très quotidienne de l'agriculture européenne sont telles que des conséquences doivent être tirées dans le domaine institutionnel. Les institutions européennes ne sont pas seulement faites pour orienter et arbitrer dans le domaine agricole, elles ont à résoudre des problèmes de gestion.

Enfin, dans le domaine technologique la structure de l'industrie alimentaire des Six est, à quelques exceptions près, peu adaptée aux exigences d'un marché qui vit d'innovations, et l'effort technologique que l'Europe élargie doit accomplir, ne peut être limité au domaine des techniques de l'espace ou de l'électronique, il a un champ d'action privilégié au niveau de l'alimentation des Hommes.

XIV. Il serait vain de dissimuler et dangereux d'ignorer que l'Europe élargie devenant le principal acteur sur les marchés agricoles mondiaux, la responsabilité réelle et supposée de notre espèce économique sera largement engagée dans un domaine où les équilibres sont difficiles et grandes les inquiétudes. L'Europe ne doit pas accepter d'être, comme elle le fut naguère, l'accusée, alors que sa construction n'aggrave pas le mal qu'elle fait apparaître avec plus de cruauté, elle doit assumer comme il convient les responsabilités qui sont les siennes en prenant en compte les relations traditionnelles et en leur donnant le temps d'espérer leur mutation. Mais elle peut et elle doit surtout reprendre l'initiative d'une approche nouvelle des marchés mondiaux, et dépassant les accords classiques dont les échecs ont été retentissants, elle doit proposer que le problème soit posé, non point de corriger les déséquilibres d'un marché structurellement déséquilibré, mais de définir dans un effort commun de construction un système concerté d'équilibre fondé sur "la négociation", de

politique agricole interne et sur la responsabilité internationale en matière de lutte contre la sous-alimentation. Elle devra aborder ce vaste domaine de l'organisation du Monde avec l'autorité qui revient normalement à un ensemble politico-économique qui ne se contente pas de jouer un rôle important sur le marché, mais qui a démontré sa capacité de créer une organisation internationale efficace.

XV. Il convient enfin d'aborder de façon particulière les problèmes que pose à la Grande-Bretagne elle-même son adhésion au Marché Commun dans les domaines agricole et alimentaire.

- a) L'application des règles actuelles de financement de la politique agricole commune ferait supporter à la Grande-Bretagne des charges qui, dans certains cas, pourraient atteindre 50% de la charge totale. Une telle proportion serait à la vérité impraticable. Elle doit être atténuée sans porter atteinte à la solidarité financière des Etats-membres, mais aussi sans détruire des mécanismes dont l'objet réel et avoué est d'inciter ces Etats à s'approvisionner par priorité sur le marché européen.
- b) L'entrée dans le Marché Commun détournera la Grande-Bretagne de ses sources traditionnelles d'approvisionnement, ce qui aura des effets importants sur le niveau des prix alimentaires intérieurs et sur les relations privilégiées qu'elle entretenait avec un certain nombre de pays dont elle assumait jadis la responsabilité politique. Sur ce point il convient de noter que l'alimentation représente une charge décroissante sur les budgets des ménages et que le produit agricole brut représente une part décroissante du prix final des produits alimentaires. Ainsi peut-on affirmer que l'accroissement du coût de la vie serait en tout état de cause inférieur à 4% de son niveau actuel. Cet accroissement, quoique mesuré, mérite cependant des précautions ne serait-ce qu'à cause de ses effets psychologiques. Il est de ce fait raisonnable de prévoir une période transitoire permettant d'assurer les adaptations nécessaires et pouvant comporter des subventions à la consommation.

En ce qui concerne les engagements conclus par la Grande-Bretagne avec la Nouvelle-Zélande et les divers pays développés ou en voie de développement, il est clair qu'ils devront être tenus et qu'en cas d'adhésion ce serait la Communauté élargie qui aurait à en négocier le renouvellement. Elle le ferait avec le sens exact de ses responsabilités nouvelles.

- c) La durée de la période transitoire pose un problème que la Grande-Bretagne doit d'abord arbitrer elle-même entre ses intérêts contradictoires : elle sera poussée à allonger la durée de cette période en considération de ses intérêts agricoles et alimentaires, et à la raccourcir en considération de ses intérêts industriels. Sachant que le même délai sera appliqué à tous les secteurs, les Six et l'Angleterre parviendront aisément à un accord raisonnable.

Mais plus important que la durée intervient le contenu de la période transitoire, sa signification, ses objectifs. Elle est en fait moins un délai qu'un temps de discipline et d'adaptation. Il conviendra de préciser à l'avance le contenu exact de la période définitive, les évolutions convergentes que devront suivre les orientations de la politique agricole commune, et des structures, règles et pratiques de la politique britannique, les moyens et méthodes de concertation de deux ensembles qui, destinés à ne plus faire qu'un, devront pouvoir, pendant la période d'adaptation, articuler leurs efforts et leur progrès. Il y va du succès de l'entreprise.

XVI. La deuxième partie du présent rapport a pour objet de donner des ordres de grandeurs, de préciser des réalités, de soutenir des raisonnements.

Quant à l'ensemble du rapport, il ne pouvait être question de le présenter comme la base d'une négociation à entreprendre, mais comme l'analyse objective d'une situation. Il apparaît à son auteur (qu'aucun préjugé n'inspirait au départ) que l'adhésion

de la Grande-Bretagne est une affaire assez difficile pour que les politiques s'en saisissent dès l'abord, et en décident avant de confier aux experts le soin de dire par quelle voie concrète elle pourrait se réaliser.

Il est temps que les politiques disent ce qu'ils veulent, sans chercher d'alibis dans les difficultés techniques. Il est temps, car l'évolution interne de la Grande-Bretagne et de certains des Six n'est pas nécessairement favorable au souhaitable élargissement de l'Europe.

Edgard PISANI.

II

ANALYSE DE QUELQUES PROBLEMES  
ESQUISSE DE SOLUTIONS

A. Situation actuelle

1. Données de base

- Population active et revenus de l'agriculture

L'orientation traditionnelle de l'économie britannique dans son ensemble vers l'industrialisation a fait prendre conscience très tôt aux agriculteurs de ce que la mécanique et la technique autorisaient une moindre immobilisation de la population active dans l'agriculture sans porter préjudice aux objectifs de production et favorisaient la rationalisation de cette production, en vue d'obtenir rendement et profit.

Le taux de population active agricole en Grande-Bretagne est le plus bas du monde : de 10% en 1900 il était inférieur à 5% en 1947 et atteint à ce jour environ 3,0% soit 750.000 travailleurs ou exploitants sur 26.000.000 de personnes actives.

Quoique l'exode rural aille en croissant dans chacun des États membres du Marché commun, la moyenne de population active agricole, en 1967, se situait encore à 13,5%, soit 11.800.000 travailleurs.

en %

	GB	Com. eur.	Fr.	All.	Ital.	Pays- Bas	Belg.	Lxg.
Pourcentage de population active agricole	3,0	15,8	17	11	24,7	8	6	13,5
Pourcentage du produit national brut d'origine agricole	3,0	7,8	8,4	5	12,5	7,5	5,8	6,2
Sources : Statistiques CEE 1965, 1966 et 1968								

..//..

Le revenu agricole britannique s'est élevé en 1966 à environ 3.360 millions d'UC (aide publique comprise) et ses importations agricoles à environ 4.800 millions d'UC, alors que la Communauté avait importé en 1966 pour 9.350 millions d'UC de produits agricoles et que son agriculture lui procurait un revenu de 25.170 millions d'UC (aide publique exclue).

- Exploitations et exploitants agricoles

La superficie moyenne des exploitations présente des disparités que vient confirmer leur utilisation.

	GB	CEE					
		dont					
		F	A	I	PB	B	L
Surface moyenne en hectares	30	11 17,8 (1963)	10,6 (1967)	6,8 (1966)	11 (1966)	10,5 (1967)	16,9 (1967)
% de la surface agricole utile en terres arables (1)	60	56 54,4	57,2	60,1	40,1	53,6	50,3
% de la surface agricole utile en pâturages (1)	40	37,3 40,5	41,4	26	57,2	44,5	48,5
(1) En 1966 pour la CEE et les Etats membres							
Source : pour la CEE et les Etats membres : annexes au mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE - décembre 1968.							

La répartition de la propriété agricole met en évidence le caractère patronal de l'agriculture britannique.

	GB	CEE	dont	
			F	A
Chefs d'exploitation	300.000	3.907.880	1.286.000	669.000
Salariés agricoles et aides familiaux	454.000	2.937.790	793.000	451.000
	I	PB	B	L
Chefs d'exploitation	1.627.000	181.300	139.700	4.880
Salariés agricoles et aides familiaux	1.615.000	88.900	36.500	3.390
<p>Source : pour la CEE et les Etats membres : annexes au mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE - 1968 (chiffres de 1966) ; pour la GB : Annual Review 1969, Table J (chiffres de 1966)</p>				

- Aide publique

L'aide publique dispensée au secteur agricole reste une donnée permanente. Toutefois, son montant n'est pas uniforme : le budget agricole représente 2,7% du budget britannique et ce pourcentage tend à décroître bien qu'en valeur absolue l'aide financière reste stable ; il représente une moyenne de 4,8% des budgets nationaux des Six et ce pourcentage tend plutôt à croître.

Lors de la prochaine campagne britannique, l'aide publique assurera 57% du revenu agricole. Dans la Communauté, elle se situe environ à 40% ; les formes de l'intervention rendent son évaluation extrêmement délicate.

Les revenus agricoles ont sensiblement augmenté ces dernières années, tant en Grande-Bretagne que dans la Communauté, sans pour autant compenser l'écart qui les sépare de ceux des autres catégories professionnelles.

## 2. Formes d'intervention et procédure

### - Ce qu'elles sont

#### LES PRIX

Dans chacun des deux systèmes il est procédé dans un premier temps à un examen annuel de la situation agricole ; des données statistiques et comptables fournissent la base de réflexion des comités paritaires et alimentent le rapport final ; les organisations professionnelles sont consultées avant l'élaboration de ce rapport. Dans un deuxième temps, les autorités gouvernementales usent de leur pouvoir de décision exclusif et final et fixent le niveau des prix.

Ces procédures présentent cependant plusieurs dissimilarités :

1. En Grande-Bretagne, le gouvernement est sous l'obligation légale de consulter les syndicats agricoles sur les conditions économiques et les perspectives de l'agriculture, mais cette obligation ne s'applique pas aux niveaux de prix qui sont déterminés par le gouvernement. Dans la Communauté, cette tâche incombe à la seule Commission.
2. En Grande-Bretagne, la valeur globale des garanties, compte tenu des changements de coût, ne doit pas être inférieure à 97,5% de leur valeur globale l'année précédente. Une telle obligation n'existe pas dans la Communauté.
3. En Grande-Bretagne, les données statistiques de base sont d'origine gouvernementale complétées par celles des universités et des organisations agricoles, alors qu'elles sont d'origine exclusivement gouvernementale dans la Communauté.

..//..

4. En Grande-Bretagne, le Parlement peut débattre du niveau des prix après que le gouvernement ait défini dans la révision annuelle, leur montant et les orientations générales puisque toutes les dépenses prévues sont inscrites au budget, alors que dans la Communauté, l'avis du Parlement Européen est demandé à titre unique et définitif avant le dépôt par la Commission de ses propositions au Conseil.

La différence essentielle entre la procédure annuelle de révision du Royaume-Uni et la fixation des prix de la Communauté, c'est que le gouvernement britannique est sous l'obligation légale de consulter les représentants des producteurs, avant de déterminer les prix garantis pour l'année qui vient ; une telle obligation n'existe pas dans la Communauté. L'organisation professionnelle des exploitants britanniques (National Farmer's Union) devrait renoncer à conserver l'intégralité de ses droits actuels. Toutefois, dans la mesure où elle n'est pas contraire aux principes communautaires, il est possible qu'une consultation officielle et obligatoire des organisations professionnelles soit instituée au niveau de la Communauté. Cependant, une telle consultation pourrait difficilement se limiter aux seules organisations d'exploitants agricoles, car les prix communautaires, à l'encontre des prix britanniques dont les conséquences financières sont presque exclusivement limitées au seul budget, ont des conséquences économiques qui s'étendent à l'ensemble des économies nationales.

Pour ne pas alourdir les négociations, la procédure définitive de fixation des prix à retenir par la Communauté élargie devrait être décidée, de préférence, après que la Grande-Bretagne ait adhéré ; des délais pourraient être fixés par les négociateurs.

#### L'OFFRE

##### a) Les importations

Sauf pour les produits horticoles, les importations agricoles britanniques sont libres. Mais ce principe admet de nombreuses exceptions dues à l'évolution de la production nationale ou aux relations commerciales traditionnelles.

Le marché commun est protégé des fluctuations du marché mondial par des prélèvements et des tarifs douaniers unifiés qui favorisent aussi les échanges intracommunautaires.

b) la production nationale

En Grande-Bretagne, douze produits agricoles de première importance se voient garantir chaque année, lors de la révision annuelle, des prix minimum (deficiency payments). Si les producteurs ont obtenu de la vente, librement effectuée, de ces produits sur le marché britannique, un prix inférieur au prix garanti, ils sont en droit de recevoir le complément par voie de compensation. Seule la production de seigle, d'avoine, de viande bovine et de viande de mouton bénéficie sans limite de quantité de cette garantie, car il existe de nombreuses exceptions. Des dispositions réglementaires limitant les quantités produites admises à bénéficier de la garantie, s'appliquent seulement au lait de consommation, à la betterave à sucre, et, dans une mesure limitée, au porc. Pour certains produits seul un volume fixé reçoit un prix garanti, pour d'autres, la garantie est dégressive au-delà d'une quantité déterminée, pour d'autres enfin, c'est la production de surfaces limitées d'exploitation qui est assurée du prix garanti.

Dans la Communauté, le volume de l'offre d'un produit agricole est généralement libre dès qu'il a été décidé de son prix commun. Lorsque les cours tombent et que les prix de marché atteignent un niveau fixé, légèrement inférieur au prix commun, les autorités nationales compétentes achètent ces produits à des prix dits d'intervention. Ces dépenses d'intervention sont remboursées par la Communauté à l'aide des ressources de la section "garantie" du FEOGA, depuis le 1er juillet 1967. La Communauté prend aussi en charge les dépenses de stockage et de dénaturation des excédents.

LA DEMANDE

a) Les exportations

En Grande-Bretagne, elles sont marginales en volume et en valeur. Dans la Communauté, elles représentent environ 20% des exportations totales. Lorsqu'elles s'effectuent à perte, elles sont prises en charge par le FEOGA, qui rembourse aux autorités nationales compétentes le

montant des restitutions versées aux exportateurs pour compenser la différence entre le prix mondial et le prix d'intervention. Il leur rembourse aussi directement les frais d'exportation des excédents absorbés par voie d'intervention.

b) La demande nationale

En Grande-Bretagne, aucune intervention directe ne vient contrôler le volume de la demande. Néanmoins, le rapport des prix entre eux respecte les orientations de la politique : par exemple, le rapport entre prix garantis aux éleveurs et prix garantis aux céréales est, plus que dans la Communauté, favorable aux premiers. Indirectement, la demande individuelle des agriculteurs a été accrue, mais elle a fait l'objet d'investissements en capital plutôt que de consommation.

Dans la Communauté, l'intervention affecte plus directement la demande des produits agricoles dotés d'une certaine élasticité. La fixation de prix de marché relativement élevés et l'introduction d'un procédé mécanique de réduction des excédents ont fait reprocher au système communautaire, dépourvu de mesures régulatrices, d'obéir à des préoccupations plus sociales qu'économiques.

LES STRUCTURES

A Le présent paragraphe compare les dépenses du budget britannique et les dépenses du FEOGA sans tenir compte des dépenses pour les structures des divers gouvernements nationaux. Pour ce qui est du Royaume Uni, les dépenses pour les structures étaient encore récemment bien inférieures à celles consacrées aux garanties de prix ; toutefois, contrairement aux dispositions actuelles de la politique agricole commune, les dépenses de structure (grants) ne sont pas limitées et depuis une dizaine d'années elles se rapprochent des dépenses de garantie de prix. En 1967/68, elles se sont élevées à 273 millions d'UC contre les 285 millions d'UC du Fonds européen. L'aménagement des structures agricoles britanniques est déjà très avancé et leur confrontation avec celle des Etats membres du Marché commun devrait inciter ces derniers à donner aux aspects structurels de la politique agricole commune une réalité et une efficacité plus grandes. Actuellement, les

organismes communautaires n'ont pas de pouvoir initiateur, leur unique fonction est de choisir parmi les projets que leur soumettent les Etats membres ceux qui respectent les objectifs communautaires et au financement desquels le FEOGA participera en remboursant aux organismes nationaux de 25 à 45% de leurs dépenses.

- Capacité d'adaptation des politiques agricoles britannique et commune

DIVERSIFICATION

Les interventions publiques s'étendant à un nombre important de produits, leurs responsables ont dû interpréter la lettre des textes afin d'en respecter l'esprit dans des situations très dissimilaires. Ils ont eu recours à des instruments de plus en plus diversifiés.

On en trouve en Grande-Bretagne de multiples manifestations : au stade de l'intervention sur les marchés dans les offices de commercialisation (marketing boards) et dans les formes de limitation de la garantie de prix, au stade du contrôle des importations, où l'on relève, entre autres mesures, des limitations volontaires obtenues par accord amiable avec les exportateurs étrangers, des prix minima d'importation, des droits de douane et des contingents.

Dans la Communauté, les nécessités sectorielles, les limites budgétaires et la consommation ont joué un rôle prépondérant. L'intervention publique consiste même en des prix garantis à la production lorsque cette production est très marginale en volume et son implantation fortement localisée.

EVOLUTION

Sur le marché britannique, on a pu constater, à l'occasion de la révision annuelle, que des modifications sont apportées aux limites mises aux volumes de production assurés d'un prix garanti. Par ailleurs, le contingentement du beurre, institué après qu'en 1962 la résorption des importations se soit révélée difficile sur le marché intérieur, se trouve globalement réduit d'environ 8% pour la prochaine campagne; mais deux partenaires traditionnels de la

Grande-Bretagne sont protégés de ces réductions prévisibles : la Nouvelle-Zélande et, en partie, l'Australie. Les autorités britanniques envisagent d'adopter une réglementation similaire pour certains fromages.

L'action de la Communauté s'est montrée particulièrement souple en ce qui concerne la politique céréalière et laitière.

Pour la première, elle s'est employée à corriger l'erreur initiale que constituait la fixation à un niveau trop élevé du prix commun du blé tendre. Elle a aussi tenté de pallier l'absence d'une échelle de prix indicatifs des céréales qui aurait stimulé la culture des céréales fourragères pour le plus grand profit de l'élevage.

On sait combien le secteur laitier suscite d'inquiétude et de problèmes ; la Commission a proposé en décembre 1968 une série de mesures qui tiennent le plus grand compte de l'évolution défavorable des conditions structurelles et sociales.

La politique communautaire prend aussi en considération l'éloignement de certains points d'approvisionnement : ses prix indicatifs sont valables au point où les frais de transport et de commercialisation sont les plus élevés.

Parce que l'application automatique des prix uniques décidés pour certains produits pouvait entraîner de dangereuses fluctuations sur les marchés, il est prévu des prix garantis et des compensations, payés par le FEOGA et d'application sectorielle dégressive. Elle a permis pour les mêmes raisons des aides à la consommation.

Le tableau suivant relève les éléments et instruments essentiels de la politique agricole commune. Sa complexité est l'expression même de la souplesse du système en vigueur. Force nous est de constater que la complexité du système britannique est encore plus grande et qu'un tableau, s'il était réalisable, comporterait plus d'exceptions que de règles.

La politique agricole commune évolue par addition et complémentarité, sans abolir ni substituer. Et le mémorandum de la Commission de décembre 1968, ainsi que les réactions et les échanges de vues

qui l'ont suivi, prouvent à l'évidence qu'en Europe la difficile intégration économique de l'agriculture ne se fera pas à l'encontre des objectifs du Traité, mais qu'elle se fera. L'éventualité de l'adhésion de la Grande-Bretagne ne change en rien les termes de cette nécessité ni de cette volonté.

Il reste que nonobstant des situations de fait diamétralement opposées, la Grande-Bretagne et la Communauté se sont fixé des objectifs similaires en matière agricole et que nonobstant l'emprunt de voies divergentes elles sont l'objet d'évolutions convergentes.

---

**N.B.** : Parmi les mesures énumérées au tableau suivant, il faut noter que :

- l'intervention est à la discrétion de la Commission (1) et appliquée aux fromages elle n'intéresse que les "Parmesan" (4) ;
- la seule mesure frappant les importations de riz des pays non producteurs (c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) est un prélèvement fixe (2) ;
- les subsides aux consommateurs de beurre et de fromage ne concernent que l'Allemagne et les Pays-Bas (3) ;
- sur la base des prix d'orientation un prélèvement supplémentaire peut être appliqué (5) ;
- sur la base des prix de référence une taxe compensatoire peut être appliquée (6).

Les mesures d'organisation de marché  
dans le cadre de la politique agricole commune  
(situation en mai 1969)

<u>PRODUITS</u> <u>MESURES</u>	<u>Céréales</u>			<u>Produits laitiers</u>					<u>Boeuf et veau</u>		
	Céréales (riz et blé dur excepté)	Blé dur	Riz (2)	Lait frais	Beurre	Fromage	Lait écrémé	12 produits pilotes	Boeuf (Bétail)	Veau (Bétail)	Viande de boeuf et de veau
Prix de seuil et prélèvements variables	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Prix d'écluse				X							
Droits de douane				X					X	X	X
Quotas d'import											X
Prix indicatif	X	X	X	X							
Prix d'orientation									X5)	X5)	
Prix d'intervention 1)	X	X	X		X	X4)			X		
Prix d'interv. dérivé	X	X	X								
Restitutions à l'exportation	X		X		X	X	X	X	X	X	X
Deficiency payments		X									
Subsides à la production						X	X				
Prix de base											
Prix d'achat											
Prix de référence											
Standards de qualité											
Quotas de Production											
Subsides aux consommateurs					X3)	X3)					



B Prix communs et coût de la vie en Grande-Bretagne

L'application des prix communs en Grande-Bretagne présenterait des avantages pour une partie des agriculteurs, notamment les producteurs de céréales.

Par contre, les consommateurs britanniques se trouveraient confrontés avec une augmentation de prix de la plupart des produits alimentaires comme il ressort du tableau ci-joint.

Comparaison prix garantis GB et prix équivalents (1) CEE en UC/T  
(Situation en juin 1969)

	1968/1969		1969/1970		Ecart en % CEE	
	GB	CEE	GB	CEE	1968/69	1969/70
Blé dur		117,50		117,50		
Blé tendre	64,76	98,75	68,50	98,75	34,4	30,6
Orge	59,45	87,98	61,42	88,48	32,4	30,6
Maïs		94,94		95,94		
Seigle	50,98	91,90	50,98	91,00	34,0	44,0
Betteraves sucrières	16,12	17,00	16,12	17,00	5,2	5,2
Lait	95,45	103,00	96,30	(2)103,00	7,3	6,5
Beurre	(3) { 70,86 82,92	173,50	3) { 70,86 82,20	(2)111,00	244,8	165,5
Viande bovins (poids vif)	472,42	680,00	507,85	(2)680,00	30,5	25,3
Viande porcine (porc abattu)	623,91	750,00	640,45	(2)750,00	15,8	14,6
Mouton-agneau	931,45		964,52			
Oufs	598,68		595,99			
Pommes de terre	35,14		35,73			
Riz		189,70		189,70		
Huile d'olive		730,00		(2)648,50		

(1) On se réfère dans le présent tableau au prix d'intervention de base ou, à défaut, à un prix qui, par fonction, se rapproche le plus du prix d'intervention de base.

(2) Prix proposés par la Commission, mais pas encore arrêtés par le Conseil.

(3) Prix sur London Provision Exchange, respectivement en provenance de Nouvelle-Zélande/Australie et Danemark.

Ce tableau révèle que les écarts actuels entre les prix garantis britanniques et les prix communautaires sont :

- importants pour toutes les céréales et la viande bovine;
- peu importants pour les betteraves sucrières, le lait (1) et dans une certaine mesure, pour la viande de porc.

Il est intéressant de constater que les décisions prises en matière de prix agricoles pour 1969/70, par rapport à 1968/69 en Grande-Bretagne esquissent un rapprochement avec les prix communautaires. Les augmentations reflètent l'ordre des priorités du programme d'expansion sélective adopté par le gouvernement lors de la dernière révision annuelle.

Les répercussions de l'application du nouveau niveau de prix sur les consommateurs sont déterminées par les facteurs suivants :

- différence entre les prix CEE et les prix du marché britannique lorsqu'ils s'appliquent aux denrées alimentaires produites en Grande-Bretagne ;
- prélèvements communautaires effectués aux frontières britanniques sur les importations en provenance des pays tiers (moins les prélèvements sur les céréales fourragères) ;
- enchérissement des importations, en provenance de la CEE.

En tenant compte de ces facteurs et en admettant une demande alimentaire constante, en volume et en produits, on peut évaluer l'accroissement des dépenses alimentaires dans leur ensemble. Avant de répercuter le pourcentage d'augmentation ainsi obtenu sur le coût de la vie, il faut prendre en considération les phénomènes économiques suivants :

---

(1) En Grande-Bretagne plus de 60% de la production de lait est destinée à la consommation en nature, 15% est transformé ; le prix garanti s'applique seulement à 80% de la production ; les autres 20% sont vendus librement sur le marché au prix mondial. Le prix moyen est calculé sur la base de la production totale vendue.

- le revenu national et les revenus individuels suivent des courbes ascendantes parallèles, mais il n'en va pas de même des dépenses de consommation alimentaire qui représentent une fraction décroissante du budget des ménages ;
- le coût des produits alimentaires au niveau de détail se décompose en coût du produit agricole de base et coût des services de transformation et de commercialisation; or, ce dernier poste croît proportionnellement plus que le coût des produits agricoles.

Par conséquent, l'augmentation du revenu agricole qui devrait résulter de l'augmentation globale des dépenses de consommation est proportionnellement réduite. Finalement, on peut estimer de 3,5% à 4% l'augmentation globale du coût de la vie.

Il va sans dire que cette augmentation peut difficilement être absorbée d'un seul coup. En admettant que le Royaume-Uni bénéficie de mesures de transition pour s'adapter à la nouvelle politique, l'augmentation du coût de la vie pourrait elle aussi être étalée sur plusieurs années.

Tous les problèmes n'en seraient pas pour autant résolus : dans le système britannique actuel des "deficiency payments", la charge financière n'est pas supportée de façon égale par tous les contribuables, elle l'est surtout par ceux qui perçoivent les revenus les plus élevés. Dans ces conditions, l'augmentation du coût de la vie qu'entraînerait l'adoption des prix agricoles communautaires affecterait surtout les couches les plus défavorisées de la population, celles pour lesquelles, précisément, on ne constaterait aucun allègement sensible de la charge fiscale et dont les dépenses alimentaires sont relativement importantes.

Il incombera aux négociateurs de trouver des solutions à ce problème. On pourrait par exemple envisager des subventions à la consommation pour certains produits. De telles subventions se justifieraient également dans le cas où l'augmentation des prix risque de s'accompagner d'une diminution de la consommation de produits dont les excédents existent déjà (beurre).

C. Répercussions financières de l'application de la politique agricole commune

L'évaluation chiffrée des conséquences financières est particulièrement délicate en raison du grand nombre de paramètres en cause et du caractère quasi imprévisible des modifications dont ils pourraient être l'objet par suite de l'application de la politique agricole commune en Grande-Bretagne. Le chapitre qui suit doit être lu dans cette perspective.

En outre, en ce qui concerne la balance des paiements, la politique agricole commune est seulement l'un des facteurs qui l'affectera par suite de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Les autres facteurs sont en dehors du domaine du présent rapport, mais ils doivent évidemment être pris en considération pour apprécier les perspectives de la balance des paiements britannique à la suite de l'adhésion.

Les répercussions financières pour la Grande-Bretagne de l'application de la politique agricole commune se manifesteraient sur deux plans :

- le budget
- la balance des paiements.

1. Influences sur le budget britannique

L'application de la politique agricole commune signifierait pour le budget britannique que sont supprimés les deficiency payments, que des prélèvements sont perçus sur les importations en provenance des pays tiers et que lui est attribué un montant équitable de la section "orientation" du FEOGA.

L'économie nette qu'il pourrait réaliser s'élèverait à environ 190 millions d'UC.

..//..

## 2. Répercussions sur la balance des paiements

### a) Modification de la balance commerciale

- le degré d'auto-provisionnement de la Grande-Bretagne marque dès à présent une tendance à la hausse ;
- l'augmentation des prix en Grande-Bretagne pourrait avoir pour conséquence un déplacement de la consommation et une croissance réduite des dépenses alimentaires.

Sous ces réserves, on peut estimer que les importations britanniques de plusieurs produits agricoles en provenance de la Communauté augmenteraient en volume et aussi en coût.

Pour établir les répercussions sur la balances des paiements, il faut d'abord étudier les contributions que la Grande-Bretagne aurait à verser au FEOGA, et qui, ajoutées à l'augmentation du coût des importations, constituent la charge globale qui pèserait sur la balance des paiements.

### b) La Grande-Bretagne et le FEOGA

La conséquence principale de l'adhésion dans le domaine de l'agriculture serait la contribution de la Grande-Bretagne au FEOGA. Afin d'en estimer l'importance, les éléments suivants ont été pris en considération :

1. situation de l'approvisionnement de la Communauté élargie permettant de définir le montant des dépenses et des recettes du FEOGA ;
2. situation de l'approvisionnement de la Grande-Bretagne et structure de ses échanges d'importation avec la CEE, d'une part, et les pays tiers, d'autre part, permettant de déterminer les recettes britanniques de prélèvements ;
3. remboursements prévisibles du FEOGA à la Grande-Bretagne au titre des restitutions à l'exportation (sucre par exemple), des interventions sur le marché (par exemple aides directes en faveur du lait écrémé) et des améliorations structurelles.

Le degré d'auto-provisionnement de la Communauté à Sept deviendrait en général légèrement inférieur à celui des Six. On peut

donc supposer que les importations nettes seraient plus importantes et que les exportations brutes vers les pays tiers seraient plus faibles, en particulier parce que la Grande-Bretagne reçoit une partie des exportations des Six actuellement destinées aux pays tiers, exportations pour lesquelles il n'y a pas de restitution à prévoir.

Les dépenses du FEOGA, pour l'année 1970, en ce qui concerne les Six, sont estimées actuellement à 2.012 millions d'UC pour la section "garantie", auxquels s'ajoutent 285 millions d'UC pour la section "orientation". Un peu moins de 900 millions seront probablement fournis par les recettes de prélèvements.

Avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, le budget du FEOGA évoluerait, en appliquant les dispositions actuellement en vigueur entre les Six de la façon suivante :

	<u>Six</u>	<u>Sept</u>
<u>Dépenses</u> (millions d'UC)		
1. section garantie		
- dépenses (restitutions, aides, ...)	2.012	2.012
- restitutions économisées		- 460
- restitutions supplémentaires + aides		+ 190
2. section orientation	285	350
	<u>2.297</u>	<u>2.092</u>
<u>Recettes</u>		
Prélèvements	900	2.000
Contributions budgétaires	1.397	92
	<u>2.297</u>	<u>2.092</u>

Il est à noter que dans la Communauté à "Six", le versement de 90% des prélèvements au FEOGA est à peine suffisant pour assurer la moitié des dépenses totales.

../..

Par contre, dans une Communauté à "Sept", le versement de 90% des prélèvements couvrirait plus de 90% des dépenses totales. De ces dépenses totales le Royaume-Uni financerait donc plus de 50%. Cette proportion serait évidemment inéquitable étant donné que le revenu national de la Grande-Bretagne dans une Communauté à "Sept" représenterait environ 25% du total.

Il convient de se rappeler que le règlement financier de la Communauté doit être renouvelé le 1er janvier 1970. L'existence du Fonds consacre la solidarité financière des Etats membres dans l'effort d'intégration de l'agriculture. Cette solidarité est un élément déterminant de la Communauté de politiques instituées en ce domaine. C'est dans son cadre et par son canal que l'adhésion britannique prendrait sa signification européenne véritable.

#### D. Mesures de transition nécessaires

Il apparaît que l'adhésion du Royaume-Uni ne peut s'effectuer qu'en prévoyant des mesures de transition.

Il est à noter à cet égard que le Traité de Rome lui-même a prévu une période de transition, pour les membres fondateurs de la Communauté, d'une durée de 12 à 15 ans. En fait, la Communauté s'est contentée d'une dizaine d'années seulement pour établir une union douanière, et en ce qui concerne l'établissement des prix communs, cette période a même été plus courte.

Aussi, semble-t-il raisonnable de ne pas prévoir une période d'adaptation plus longue pour le Royaume-Uni. Dans la mesure où, du côté britannique, on insisterait sur une longue période pour s'adapter aux exigences agricoles, il est à craindre que la création de l'union douanière soit ralentie d'autant. En effet, on ne peut s'attendre à ce que la Communauté ouvre ses frontières aux produits industriels britanniques, sans que le Royaume-Uni soit prêt à assumer sa part des charges de la politique agricole commune. Toutes ces raisons militent en faveur d'une période d'adaptation relativement courte, n'excédant pas trois ou quatre ans.

Au cours de cette période il devrait être possible pour le Royaume-Uni d'adapter le niveau de ses prix au niveau communautaire en les relevant chaque année d'un certain pourcentage. Des mesures législatives et administratives pourraient être prises, de sorte qu'à la fin de la période d'adaptation un niveau commun de prix soit atteint ainsi qu'une harmonisation des mesures et des politiques administratives et législatives.

Pendant cette même période des mesures spéciales pourraient être prises pour remédier aux conséquences sociales résultant de l'application du niveau de prix communs. Si besoin est, ces mesures pourraient s'étendre au-delà de cette période à condition toutefois qu'elles ne faussent pas la concurrence et qu'elles aient un caractère dégressif.

La question de savoir si le Royaume-Uni devrait participer, dès son adhésion, aux décisions relatives à la fixation annuelle des prix agricoles, ressort du domaine des Institutions. Il n'est certes pas impossible de prévoir sa participation à de telles décisions. Il suffit pour cela que, lors des négociations, soit fixé le niveau commun des prix à atteindre ainsi que le pourcentage d'augmentation que le Royaume-Uni devrait appliquer à ses prix. Une fois fixé ce niveau, ce pourcentage, et donc la durée de la période d'adaptation, la participation du Royaume-Uni aux décisions touchant à la modification éventuelle du niveau des prix communs semble même souhaitable.

Toutefois, en acceptant le principe de la participation britannique aux décisions communautaires, les problèmes auxquels la Communauté doit faire face à l'heure actuelle seront aggravés. Le pouvoir de décision est attribué, dans la Communauté, au Conseil lorsqu'il s'agit de politique agricole à proprement parler (fixation des prix et politique des structures) et à la Commission lorsqu'il s'agit de gestion de cette politique. Cette distinction devrait être maintenue dans une Communauté élargie. Or, on a déjà constaté que le Conseil s'occupait trop souvent de questions qui, certes, ont une importance politique, mais qui relèvent au fond de la gestion de la

politique agricole. Il en est résulté des pertes de temps et un alourdissement du mécanisme de décision. Les difficultés successives qu'a suscitées ce partage de compétence ne pourraient qu'augmenter avec l'élargissement de la Communauté, et la nécessité, déjà reconnue, qu'il y aurait à préciser les limites de chaque domaine en serait elle aussi accrue. De même, le maintien du vote à l'unanimité au sein du Conseil, en dépit du Traité, explique l'adoption de prix élevés: il est politiquement plus aisé pour plusieurs pays d'accepter des augmentations de prix que pour un seul d'en accepter l'abaissement. Dans une Communauté élargie, les décisions en matière agricole auront des répercussions plus importantes encore et il semble pour des raisons institutionnelles, aussi bien que pour des raisons économiques, que la procédure doive être repensée.

#### E. Les agricultures britannique et communautaire et le monde

##### 1. Nouvel équilibre d'un marché commun agricole élargi

Comme il ressort du tableau ci-après, la Communauté a atteint un degré d'auto-provisionnement se rapprochant de la saturation pour un nombre important des produits agricoles énumérés (1).

Après la seconde guerre mondiale, la Grande-Bretagne produisait par rapport à sa consommation, 1/5ème des produits laitiers, 1/4 du sucre, environ la moitié de la viande et des oeufs et un peu plus de la moitié des céréales.

Depuis, une tendance générale d'accroissement de la production s'est manifestée sur l'ensemble des principales productions. Elle a été toutefois plus particulièrement importante pour les produits animaux, les oeufs, les produits laitiers et la viande ; leur degré d'auto-provisionnement s'est accru respectivement de 45%, de 29% et de 25%. Toutefois, le taux d'auto-provisionnement n'a augmenté que de 2% et 5% respectivement en céréales et en sucre.

L'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté modifierait le degré d'auto-provisionnement de celle-ci, notamment en ce qui concerne plusieurs céréales, le beurre, le sucre, les légumes et les fruits frais.

---

(1) Ce tableau a été repris du document de la Commission des Communautés Européennes " annexes au mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne - décembre 1968.

Degré d'auto-apvisionnement pour quelques produits agricoles dans la CEE  
 ("1958 - "1965) en %

Produits	∅ "1958"	∅ "1962"	∅ "1963"	∅ "1964"	∅ "1965"
Blé	93,0	95,1	101,7	102,4	103,9
Céréales fouragères (1)	77,7	75,3	76,2	74,7	72,5
Céréales totales (sans riz riz)	84,5	83,4	86,5	85,8	84,9
Sucre	99,1	92,0	98,2	101,6	100,2
Légumes frais (2)	105,2	103,4	102,4	101,8	102,3
Fruits frais (sans les agrumes) (3)	93,7	91,6	91,1	90,3	89,4
Vin	87,6	92,0	96,7	92,7	95,1
Viande de boeuf	88,9	90,9	87,8	84,2	84,7
Viande de veau	102,1	97,0	95,0	95,0	93,2
Lait entier (4)	102,7	101,7	101,7	102,7	103,4 <sup>(6)</sup>
Viande porcine	100,1	99,8	99,7	98,7	98,7
Volaille	93,2	90,2	92,5	93,9	95,7
Oeufs	89,7	95,0	96,7	96,9	97,0
Huiles et graisse (5)	38,5	40,6	37,6	38,5	37,7 <sup>(6)</sup>

(1) Orge, avoine, maïs, seigle et autres céréales

(2) Y compris les conserves de légumes en poids de produits frais

(3) Y compris les conserves et jus de fruits en poids de produits frais

(4) Y compris les produits laitiers exprimés en poids de lait entier

(5) Huiles végétales, huiles marines et graisses d'abattage

(6) Moyenne de deux années (1964/65 - 1965/66)

∅ 1958 = 1957/58 - 1958/59 - 1959/60 ∅ 1962 = 1961/62-1962/63-1963/64

∅ 1963 = 1962/63-1963/64-1964/65 ∅ 1963 = 1963/64-1964/65-1965/66

∅ 1965 = 1964/65-1965/66-1966/67

.../

Degré d'auto-alimentation des principaux produits agricoles et alimentaires dans la CEE et le Royaume-Uni ("Sept")

Ø 1965 (1)

---

Blé	91,6
Céréales fourragères	72,7
Total céréales	80,0
Sucre	78,8
Légumes frais	98,6
Fruits frais (à l'exclusion des agrumes)	83,2
Vin	94,1
Viande bovine	85,7
Viande de porc (à l'exclusion du bacon)	98,8
Viande de volaille	95,8
Lait entier	100,0
Oeufs	96,9
Huiles et graisses	31,9

---

(1) Ø 1965 = moyenne 1964 - 1965, 1965-1966, 1966 - 1967

Source : pour la CEE - OSCE - statistique agricole  
pour le Royaume-Uni : OCDE

---

En effet, le degré d'auto-alimentation du Royaume-Uni est inférieur à celui de la Communauté, bien que les tendances indiquent au Royaume-Uni aussi, l'accroissement soutenu de la production agricole, ainsi qu'en fait foi le tableau suivant :

..../..

Degré de l'auto-provisionnement du Royaume-Uni de quelques produits agricoles

Produits	Ø "1958" (1)	Ø "1963" (2)	Ø "1966" (3)
Blé	38,5	48,2	48,8
Céréales fourragères (4)	58,6	67,2	65,7
Total céréales à l'exclusion du riz	50,3	60,0	59,0
Sucre	26,0	29,6	32,3
Légumes frais (5)	78,2	78,6	77,6
Fruits frais à l'exclusion des agrumes (6)	40,3	43,4	33,8
Viande de boeuf (	74,0	82,3	87,2
Viande de veau )			
Lait entier	100,0	100,0	100,0
Viande de porc ( à l'exclu- sion du bacon)	97,0	99,2	100,2
Viande de volaille	91,3	95,8	97,1
Oeufs	99,1	98,4	98,8
Huiles et graisses	15,4	11,6	12,3

(1) Ø "1958" = moyenne de 1957-58, 1958-59, 1959-60

(2) Ø "1963" = moyenne de 1962-63, 1963-64, 1964-65

(3) Ø "1966" = moyenne de 1965-66, 1966-67, 1967-68

(4) Orge, avoine, maïs et autres céréales

(5) Y compris les conserves de légumes en poids de fruits frais

(6) Y compris les conserves de jus de fruits en poids de produits  
frais.

Malgré cette tendance à la hausse du degré d'auto-approvisionnement britannique, on peut s'attendre à une augmentation de ses importations en provenance de la Communauté, notamment en ce qui concerne le blé tendre, le beurre, le fromage, le sucre et les fruits et légumes. Cependant, dans la mesure où l'on veut tenir compte des intérêts des pays du Commonwealth, l'augmentation de ces importations, au moins dans les toutes premières années suivant l'adhésion, ne peut être que peu importante.

## 2. Obligations internationales du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a établi des liens spéciaux avec un certain nombre de pays tiers, notamment dans le cadre du Commonwealth. Les problèmes spécifiques, quant à l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté, résultant de ces liens spéciaux, sont essentiellement de trois ordres :

- le problème du beurre, et en particulier les garanties d'exportation données à la Nouvelle-Zélande ;
- le problème du sucre, et en particulier l'existence du Commonwealth Sugar Agreement ;
- les liens spéciaux avec des pays en voie de développement appartenant au Commonwealth.

### a) Le problème du beurre - Nouvelle-Zélande

#### - Production du Royaume-Uni

Un tiers environ de la production de lait que n'absorbe pas la consommation liquide est destinée à la production de beurre. Elle s'est élevée en moyenne, ces dernières années, à environ 30.000 tonnes par an. Cette production ne couvre que plus ou moins 6% des besoins de la Grande-Bretagne et explique l'absence de taxes sur les importations de beurre et l'existence d'un double prix sur le marché laitier intérieur.

Cependant, la production de beurre pour l'année 1969/70 est estimée à 65.000 tonnes et les stocks existant à la date du 1er avril 1969 à environ 111.000 tonnes contre 97.000 tonnes au 1er avril 1968.

Importations du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni importe à peu près 440.000 tonnes de beurre par an. Depuis 1962, ces importations ont été contingentées et des quotas individuels par pays ont été fixés. Pour l'année 1969/70, ces importations sont ramenées aux environs de 400.000 tonnes en raison d'une production nationale accrue et du volume substantiel des stocks.

Pour l'année 1969/70, les quotas sont les suivants :

<u>Pays</u>	<u>Long Tons</u>
Belgique	1180
France	2.840
Pays-Bas	8.770
Nouvelle-Zélande (2)	170.000
Danemark	93.135
Australie (1)	65.100
Irlande	26.000
Argentine	3.780
Afrique du Sud	1.075
Autriche	1.190
Bulgarie	580
Finlande	8.120
Hongrie	1.090
Kenya	500
Norvège	1.190
Pologne	8.660
Roumanie	2.020
Suède	2.660
Uruguay	110
Total:	<u>397.000</u>

- (1) L'Australie, en vertu de l'accord commercial conclu avec le Royaume-Uni, a droit à 15,9% des quotas totaux accordés.
- (2) L'accord commercial actuellement en vigueur et valable jusqu'au 30 septembre 1972 entre le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande prévoit un contingent minimum de 170.000 tonnes longues à son profit. Le marché britannique constitue pratiquement le seul débouché du beurre néo-zélandais. Environ 85% des exportations de beurre sont dirigés vers le Royaume-Uni.

N.B. - Depuis 1963, les importations de beurre au Royaume-Uni, de toutes provenances, sont exemptées de droits de douane.

- Esquisse des solutions possibles compte tenu des intérêts de la Nouvelle-Zélande

En supposant que dans les dix ans à venir les objectifs essentiels du mémorandum de la Commission de la CEE de décembre 1968 soient réalisés, notamment la réforme générale de l'agriculture, les mesures à moyen terme concernant le marché des produits laitiers et les propositions de prix des produits laitiers, les difficultés dans le secteur du beurre ne seront plus insurmontables. En effet, il faut s'attendre à ce que, en particulier suite à la réforme structurelle de l'agriculture dans la CEE, la production de beurre ait tendance à se stabiliser ou même à décroître (l'exemple des USA est frappant à cet égard). Dans ces circonstances les pays tiers, et notamment la Nouvelle-Zélande, pourraient éventuellement trouver dans la Communauté élargie un débouché plus ou moins comparable au débouché britannique actuel.

Pourtant, même au vu de ces pronostics très optimistes, on ne peut ignorer les problèmes qui se posent dans l'immédiat. Il est clair, d'une part, que le Royaume-Uni ne pourrait se soustraire aux obligations découlant des accords commerciaux conclus avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie avant la date d'expiration de ceux-ci, et d'autre part, que ces obligations ne pourraient continuer à être remplies après cette date.

Des solutions temporaires devraient donc être trouvées, mais les négociations de 1972 seraient conduites par la Communauté ou en accord avec elle, suivant l'état de l'élargissement à cette date.

..//..

b) Le problème du sucre (Commonwealth Sugar Agreement)

- Obligations de la Grande-Bretagne au titre du Commonwealth Sugar Agreement

En vertu des obligations prises dans le cadre du Commonwealth, le Royaume-Uni est tenu d'acheter une quantité déterminée de sucre à un prix négocié tous les trois ans.

En outre, les pays en voie de développement, exportateurs de sucre et signataires de l'accord, bénéficient d'un paiement additionnel spécial.

La quantité à acheter est répartie entre les pays producteurs du Commonwealth de la façon suivante :

	<u>En milliers de tonnes métriques</u>
Australie	354
Honduras	22
Afrique de l'Est	7
Fiji	148
India	26
Ile Maurice	401
Swasiland	90
Jamaïque, Barbades, Trinité, Antigua et St. Kitts, Guyane	765
	<hr/> 1.813 <hr/>

Outre cette quantité à prix négocié, le marché britannique absorbe une quantité supplémentaire d'environ 0,2million de tonnes de sucre du Commonwealth, qui bénéficie d'un droit préférentiel de 10%.

En outre, le Royaume-Uni importe environ 300.000 tonnes de sucre par an d'autres pays que du Commonwealth destiné à être raffiné et réexporté.

En 1968, des changements fondamentaux ont été apportés à l'Accord. Il a maintenant une durée indéfinie sous réserve

- a) du droit du Royaume-Uni d'apporter des modifications sous préavis de 3 ou 6 ans, suivant les dispositions, à donner en 1971 ou lors des révisions qui doivent ensuite avoir lieu tous les trois ans et
- b) au cas d'adhésion de la Grande-Bretagne à la Commission Economique Européenne, elle peut dénoncer les obligations contractuelles de l'accord après le 31 décembre 1974 ; elle accepte aussi, au cas où ces obligations ne seraient plus remplies, d'entrer en consultation avec ses partenaires pour trouver d'autres moyens d'atteindre les objectifs auxquels tendaient ces obligations.

- Bilan d'approvisionnement du Royaume-Uni

Les importations en provenance du Commonwealth couvrent plus des 2/3 des besoins de sucre du Royaume-Uni. La production de sucre de betterave - strictement réglementée par un système de licences de production - s'élève à 0,95million de tonnes environ.

Le bilan d'approvisionnement du Royaume-Uni est à peu près le suivant :

	En milliers de tonnes métriques de sucre brut <u>(moyenne 1965-67)</u>
Production de sucre de betteraves	950
Importations de sucre de canne brut	2.250
Importations de sucre blanc	50
	<hr/>
	3.250
	<hr/>

../..

- Esquisse des solutions possibles compte tenu des intérêts des pays producteurs parties au Commonwealth Sugar Agreement

La durée de validité du Commonwealth Sugar Agreement coïncide à peu près avec la période pendant laquelle l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre prévoit encore une répartition par Etat membre des quotas limitant la garantie de prix et d'écoulement. Le régime à appliquer dans la Communauté pour la période définitive entrera en vigueur après l'expiration du Commonwealth Sugar Agreement.

Le mémorandum de la Commission sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne prévoit que : " en liaison avec une politique de prix prudents, la production sucrière de la Communauté peut être orientée de telle sorte qu'à partir de 1970/71 elle ne dépasse pas la consommation humaine de plus de 600.000 tonnes environ en cas de récolte normale".

Quoiqu'il ne soit pas certain que ce résultat puisse être atteint pour l'année de campagne 1970/71, il semble que le développement futur de la politique communautaire dans le secteur du sucre soit orienté vers une diminution des excédents.

Si la Communauté élargie devait fixer des quotas de production qui laissent subsister un besoin d'importation d'environ 1,5 à 2 millions de tonnes net, les problèmes suscités par l'existence du Commonwealth Sugar Agreement pourraient être résolus jusqu'à 1974.

A cette date, en tenant compte des intérêts des pays en voie de développement, la Communauté élargie négocierait un accord avec les pays en voie de développement participant à l'ancien Commonwealth Sugar Agreement et les pays associés à la Communauté producteurs de sucre, sur les prix et les quantités de sucre à importer par la Communauté.

c) Les pays en voie de développement du Commonwealth

Lors des négociations du renouvellement de l'association des pays africains et malgache à la Communauté, il fut décidé de donner la

possibilité à des pays tiers ayant une structure économique et une production comparables à celles des pays déjà associés, de demander l'association.

L'article 58 de l'ancienne convention de Yaoundé la mentionne explicitement et stipule à cet égard que les pays déjà associés doivent être informés de la demande d'un pays tiers pour une telle association ou une autre forme d'association à la Communauté.

De plus, au moment où fut signée la convention de Yaoundé, le Conseil de Ministres de la Communauté fit une déclaration d'intention reconnaissant aux pays tiers ayant une structure économique et une production comparables, un choix entre :

- l'accession à la convention de Yaoundé, avec les mêmes droits et obligations que les pays qui sont déjà associés à la Communauté en vertu de cette convention ;
- l'association à la Communauté sur la base de l'article 238 du Traité de Rome ;
- l'arrangement commercial.

Aucune demande d'accession à la convention n'a encore été déposée. Par contre, plusieurs pays ont demandé d'être associés à la Communauté sur base de l'article 238 du Traité et des négociations furent entamées avec le Nigeria et les trois pays est-africains (Kenya, Ouganda et Tanzanie). Avec le Nigeria elles aboutirent en juillet 1966, avec les trois pays est-africains en juillet 1968. (Ces accords n'étant pas encore ratifiés, ne sont pas entrés en vigueur).

Il existe donc déjà des liens entre la Communauté et des pays africains anglophones. Rien ne s'oppose, en principe, à ce que ces liens s'étendent à d'autres pays du Commonwealth, s'ils en expriment le désir.

Les décisions à prendre dans ce domaine sont de nature essentiellement politique.

Tout élargissement de l'association risque de réduire les avantages que les pays associés originaires en tirent. C'est pourquoi, l'article 58 de la convention de Yaoundé comporte une obligation d'information ; en pratique, d'ailleurs, des consultations ont eu lieu entre la Communauté et les pays associés à l'occasion de la demande d'association du Nigeria et des pays est-africains.

Les principaux produits exportés de ces pays africains, anglophones et membres du Commonwealth sont les huiles végétales et le cacao, donc des produits qui seront en concurrence directe avec ceux des pays déjà associés.

Ces pays sont des exportateurs relativement importants de conserves de fruits et légumes et de viande. Une Communauté élargie devrait trouver des solutions pour l'exportation de ces produits vers la Communauté, en tenant compte des intérêts des pays associés lors de la mise en oeuvre et de l'application de la politique agricole commune.

### 3. Responsabilités internationales d'une Communauté élargie

La formation d'un marché communautaire agrandi aura pour effet de donner à la Communauté un rôle prépondérant dans les échanges mondiaux, en particulier pour les produits agricoles et notamment les produits agricoles de base. La place importante que prendrait une Communauté élargie dans le commerce international pourrait offrir de plus grandes chances de succès aux initiatives visant à une certaine stabilisation des marchés mondiaux et à la distribution améliorée des ressources disponibles.

Deux observations à cet égard méritent d'être faites :

- Il ne semble pas opportun de lier les initiatives à prendre éventuellement dans ce domaine aux négociations d'adhésion proprement dites. Ces initiatives devraient être prises par la Communauté élargie, c'est-à-dire après l'adhésion. En agissant de la sorte, on éviterait d'alourdir les négociations d'adhésion tout en augmentant les chances de succès de telles initiatives.

..//..

- D'autre part, il n'est pas exclu qu'au sein de la Communauté élargie des voix s'élèvent contestant la nécessité d'initiatives communautaires d'assainissement des marchés mondiaux. En effet, au fur et à mesure que la Communauté s'agrandit, la part de ses échanges commerciaux internes augmente et l'intérêt qu'elle porte au commerce international diminue. En dépit de ces réticences, il serait de la plus grande importance d'éviter autant que possible que les variations trop brutales des prix sur le marché "libre" ne viennent perturber inutilement la situation des marchés déjà organisés ( CEE élargie, USA).

L'adhésion de la Grande-Bretagne devrait et pourrait fournir l'occasion de repenser les relations de la Communauté avec les pays en voie de développement et d'éliminer les discriminations entre eux. Même si une Communauté élargie prenait les initiatives souhaitables et nécessaires, l'expérience a montré combien il est difficile d'atteindre des résultats concrets.

Le rôle d'une Communauté élargie dans la recherche d'un assainissement des marchés mondiaux devrait être de promouvoir la conclusion d'accords internationaux comportant la fixation de prix stables et rémunérateurs, l'établissement d'un degré de protection acceptable et, le cas échéant, l'institution de règles de conduite en matière d'aide alimentaire.

Une réorientation de la politique agricole commune est envisageable à la suite de la présentation, par la Commission, du mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE. Cette réorientation, dont les effets ne pourront être connus avant un certain laps de temps, semble offrir de meilleures possibilités aux initiatives éventuelles de la Communauté sur le plan international.

En tout état de cause, il est probable qu'une organisation rationnelle des marchés mondiaux des produits agricoles présentera plus d'avantages pour l'agriculture européenne que la recherche d'un degré d'auto-provisionnement aussi élevé que possible.

F. Le Danemark, l'Irlande et la Norvège

Le présent rapport se limite aux problèmes que pose l'adhésion de la Grande-Bretagne dans le domaine de l'agriculture. Mais il est évident que ces problèmes devront être traités en tenant compte du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège.

Ces pays, en effet, ont à la suite de la Grande-Bretagne présenté eux aussi une demande d'adhésion à la Communauté.

Leurs échanges de produits agricoles présentent pour eux une grande importance. Les modalités transitoires que comportera obligatoirement l'adhésion de la Grande-Bretagne devraient être déterminées en tenant compte notamment de leurs répercussions en ce qui concerne le Danemark, l'Irlande et la Norvège.

De toute façon, les solutions retenues devront répondre pleinement aux intérêts commerciaux de ces pays et les faire participer en particulier au développement de la Communauté dans le domaine de l'agriculture.

Pour ces raisons, le rapport ci-dessus consacré à la Grande-Bretagne, est complété par les données suivantes qui illustrent l'importance économique du problème pour le Danemark, l'Irlande et la Norvège.

En ce qui concerne le Danemark, 17% de sa population se consacrent à l'agriculture et fournissent 10% du produit intérieur brut. De 1963 à 1967, ses importations et exportations agricoles ont évolué de la façon suivante :

Importations

Années	Monde dont :	AELE	dont RU	CEE
1963	360.692	40.408	9.454	108.884
1965	456.996	57.865	11.935	75.981
1967	449.494	72.345	23.810	70.040

Source : Commodity Trade Statistics de l'ONU - en 1.000 US \$

Si les importations danoises en provenance de la Communauté se sont stabilisées depuis 1964, elles ont continué de croître avec l'AELE.

Exportations

Années	Monde dont :	AELE	dont RU	CEE
1963	1.036.261	487.586	380.481	355.951
1965	1.180.616	566.749	432.034	358.515
1967	1.181.519	601.933	452.803	287.249

Source : Commodity Trade Statistics de l'ONU - en 1.000 \$ US.

Les exportations danoises qui ont diminué de 70% à 50% entre 1950 et 1965 ont marqué entre 1963 et 1965 une augmentation sensible vis-à-vis de l'AELE, alors qu'elles décroissent vis-à-vis de la Communauté. Les 2/3 environ de la production danoise sont exportés. Les débouchés les plus importants sont le Royaume-Uni (40%), la République fédérale allemande (20%) et la Suède. La CEE et le Royaume-Uni représentent 70% de ses débouchés.

Pour ce qui est de l'Irlande, l'activité agricole mobilise 30% de sa population active et fournit 20% du produit intérieur brut. Ses échanges agricoles représentent plus de 50% de son commerce extérieur total.

Importations

Années	Monde dont :	AELE	dont RU	CEE
1963	167.157	56.886	52.256	14.965
1965	202.547	59.327	55.339	24.700
1967	193.085	60.544	56.538	16.185

Source : Commodity Trade Statistics de l'ONU - en 1.000 US \$

La progression des importations irlandaises est du même ordre vis-à-vis de la Communauté et de l'AELE.

Exportations

Années	Monde dont :	AELE	dont RU	CEE
1963	340.060	272.307	268.909	21.830
1965	363.518	287.325	284.246	49.729
1967	443.492	366.394	363.379	20.900

Source : Commodity Trade Statistics de l'ONU - en 1.000 US \$

Le niveau des exportations de l'Irlande vers la CEE présente des irrégularités imputables à des accords sectoriels qu'elle connaît aussi avec l'AELE. L'essentiel de ses exportations s'effectue d'ailleurs vers le Royaume-Uni avec lequel elle a depuis 1965 conclu le Free Trade Agreement.

Quant à la Norvège, c'est 19% de sa population active qui réalise par l'agriculture 8,5% du produit intérieur brut. Ses importations et exportations agricoles s'établissent ainsi :

Importations

Années	Monde dont :	AELE	dont RU	CEE
1963	236.539	46.141	22.316	32.507
1965	248.167	48.815	17.762	28.959
1967	272.569	50.802	15.269	31.802

Source : Commodity Trade Statistics de l'ONU - en 1.000 US \$

L'accroissement global des importations norvégiennes n'a que peu profité à l'AELE et pas du tout à la CEE.

Exportations

Années	Monde dont :	AELE	dont RU	CEE
1963	191.914	63.846	32.194	45.123
1965	265.132	103.746	58.660	64.877
1967	299.754	125.364	75.296	62.589

Source : Commodity Trade Statistics de l'ONU - en 1.000 US \$

Les exportations se sont réparties à peu près également entre l'AELE et la Communauté.

Le tableau suivant donne une indication de la nature du niveau des prix en vigueur dans ces trois pays.

Prix pratiqués sur les marchés danois, norvégiens et irlandais (1967/1968).

Produits	Nature des prix	Danmark	Norge	Eire
Froment tendre	Prix reçus par les producteurs (Valeur unitaire)	6,763	15,028	7,608
Orge	idem	6,488	11,472	5,616
Viande bovine	idem	35,200	52,640	33,960
Viande porcine (poids abattu)	idem	61,870	78,861	59,544
Oeufs de poule	idem	52,267	76,496	60,456
Volaille (poids abattu)	idem	42,530	76,800	59,829
Riz décortiqué	Prix à l'importation (valeur unitaire)	19,813	19,177	17,941
Maïs	idem	6,335	6,436	6,493
Huile olive	idem	81,102	71,420	70,130
Sucre blanc	Départ usine Prix à l'importation (valeur unitaire)	24,667	8,020	
Beurre	Prix à la production (moyenne du pays) (1)	100,300		
	Prix à la production (prix garanti)		108,200	
	Prix de gros			107,800
Graines oléagineuses (colza)	Prix de contrat	12,500		

(1) Prix du beurre à la production, destiné à l'exportation	: 83,810 UC/100 kg	} Moyenne 100,300 UC/100 kg
Prix du beurre à la production, destiné au marché intérieur	: 131,350 IC/100 kg	

COMITE D'ACTION POUR LES ETATS-UNIS D'EUROPE

---

RAPPORT

de

LORD FLOWDEN, KCB, KBE  
Président de Tube Investments Limited

et

le PROFESSEUR DR.-ING. KARL WINNACKER  
Président du Conseil d'Administration des Farbwerke Hoechst AG.

sur

LA COOPERATION TECHNOLOGIQUE DANS UNE COMMUNAUTE  
ELARGIE PAR L'ADHESION DE LA GRANDE-BRETAGNE

Quinzième Session  
15 et 16 juillet 1969  
Bruxelles

Istituto Affari Internazionali

Tavola Rotonda:  
"Mete e problemi di un rilancio europeo"  
23 ottobre 1969

Documentazione per la discussione

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

COMITE D'ACTION POUR LES ETATS-UNIS D'EUROPE

RAPPORT SUR LA COOPERATION TECHNOLOGIQUE

1. INTRODUCTION

1.1 Le présent rapport est consacré à la place qu'occupera la collaboration technologique dans une Communauté européenne élargie par l'adhésion de la Grande-Bretagne. Pour une grande part, les dépenses pour la recherche et le développement sont la conséquence de changements survenus dans la stratégie de la défense et du besoin d'armes nouvelles. L'efficacité avec laquelle les ressources disponibles pour la recherche et le développement ont été organisées a été influencée dans beaucoup de pays par les dépenses pour la technologie militaire. Toutefois le présent rapport est essentiellement consacré au développement de la technologie civile. Le Comité d'action s'occupera plus tard des aspects de la défense européenne.

1.2 Pour ce qui est de la technologie, rien ne s'oppose à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté économique européenne. Au contraire, la contribution scientifique et industrielle de la Grande-Bretagne dans le cadre d'une communauté élargie et intégrée pourrait renforcer d'une manière appréciable le potentiel des Six. Mais quels sont les avantages pour la Grande-Bretagne et les Six qu'on peut attendre d'une mise en commun des ressources technologiques de l'Europe ? L'idée d'une intégration des économies nationales de l'Europe comme une étape vers un ordre économique mondial est fondée sur l'opinion que les résultats économiques atteints par les Etats-Unis - et non pas en dernier lieu sur le plan de la technologie - peuvent être égalés en Europe par l'établissement d'un marché unique. Faisant partie du processus d'évolution industrielle, les transformations qui se produisent en matière de technologie (l'avènement de l'énergie nucléaire, les progrès du traitement automatique de l'information et la révolution dans le domaine des transports) demandent des investissements de capitaux qui s'évoquent le mieux dans le cadre d'un marché plus grand qu'aucun pays européen individuel ne saurait avoir.

1.3 Si, un marché restreint est un handicap pour l'Europe, l'avènement d'une communauté élargie lui donnerait une chance de devenir plus compétitive. La forte position des Etats-Unis dans le domaine de la technologie avancée et les industries qui en sont le résultat ont fait qu'on parle d'un "retard technologique". Il y a des craintes que l'importance et l'étendue de l'activité américaine en matière de recherche et de développement ne mettent en danger l'avenir d'industries similaires en Europe. Avec l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté, il y aurait des possibilités de réduire les disparités entre les deux continents aussi bien pour la gamme des industries technologiques que pour les ressources appliquées à la recherche, au développement et à la production.

1.4 Il est hors de doute que, dans les rapports de la Grande-Bretagne avec la C.E.E., les facteurs politiques seront probablement aussi importants, sinon plus importants, que les facteurs économiques. De toute façon, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de fournir une preuve concluante des avantages économiques qu'on retirerait d'une adhésion britannique. Or, cette constatation n'est qu'une indication des limites de l'analyse et de la prévision économiques. Jusqu'ici, les économistes n'ont qu'une connaissance insuffisante de ce qui détermine le besoin d'innovation technologique, les décisions d'investir et l'incitation à la concurrence. Dans le cadre d'une communauté élargie, il y aura toutefois la perspective d'avantages économiques du fait de l'intégration, avantages résultant en partie de l'accroissement des échanges existants grâce à la suppression des barrières douanières et autres. Les marchés étant devenus plus grands, les avantages de l'échelle se feront valoir dans la fabrication des produits technologiques établis et la production pourra être organisée avec un rendement plus proche de l'optimum. Des avantages pourront être retirés par les grandes entreprises du fait de l'échelle plus grande, mais il y aura aussi des possibilités plus grandes pour de petites firmes par une spécialisation plus poussée. Il semble cependant que des avantages beaucoup plus importants doivent être retirés de l'incidence de l'accès à un marché européen plus grand sur le développement et l'innovation. Il devrait être plus facile alors de réaliser d'une manière efficace des projets de technologie avancée, comme les avions civils et les ordinateurs, qui ne peuvent être produits à un prix de revient raisonnable que par la construction sur une grande échelle. De plus, toute

l'ambiance de la technologie européenne aurait un caractère plus compétitif. Bien entendu, l'objectif, c'est le profit économique et non pas le progrès technologique en soi. Dans une communauté élargie et en ce qui concerne la technologie, il y aura des possibilités pour la réduction des coûts et l'élargissement du choix. Quant à la question de savoir dans quelle mesure ces possibilités seront utilisées, tout dépendra des décisions des hommes politiques relatives au cadre dans lequel la demande des consommateurs s'exercera librement ainsi que la sagesse dont ils feront preuve dans l'investissement des fonds publics. Quelle que soit l'importance des avantages technologiques potentiels d'une Europe unie, il faudra de toute façon choisir parmi des alternatives. La Communauté et les institutions créées dans son sein devront faire leurs preuves en aidant les gouvernements à faire un choix sage.

1.5 Pour savoir comment les avantages d'une union de la Grande-Bretagne et des Six seront réalisés, le mieux est de faire l'inventaire de la situation actuelle. Dans le deuxième chapitre de ce rapport, on décrira la structure des industries européennes à base technologique ; au troisième chapitre, on compare des activités de recherche et de développement en Europe avec les mêmes activités aux Etats-Unis et on préconise un effort indépendant en Europe. Aux quatrième et cinquième chapitres on examine les objectifs et les progrès de la Communauté dans le domaine de la technologie, notamment pour ce qui est de la suppression des entraves aux échanges et à l'évolution dans le secteur public. Dans le chapitre final, on recommande certaines directions dans lesquelles la Grande-Bretagne et les Six pourraient mieux réaliser un marché unique où il sera possible, en Europe, tant de maintenir la technologie avancée que de la développer.

## 2. LES INDUSTRIES A BASE TECHNOLOGIQUE EN EUROPE

2.1 Malgré la diversité et les contraintes de son organisation politique, sociale et idéologique, notre monde est modelé d'une façon uniforme par le développement de la technologie moderne. Par son essence même, celle-ci est supranationale comme les lois de la nature dont elle se sert. Un coup d'oeil rapide sur son histoire

nous montre que, depuis les temps les plus reculés, elle ne s'arrête pas aux barrières douanières, ni aux frontières linguistiques ou politiques. Tous les pays de l'Europe où elle est née, et plus tard aussi la Russie, le monde nouveau et le Japon, ont contribué de manière diverse à son développement. Le tableau qu'elle offre de nos jours est celui d'une mosaïque composée de pièces extrêmement variées, réalisées par les scientifiques et les technologistes de beaucoup de nations et à des époques variées, chaque pièce se caractérisant par un modèle spécifique. A toutes ces époques et changeant continuellement, il y avait toujours l'un ou l'autre pays qui se trouvait à l'avant-plan. Avec certaines restrictions, on peut dire que la première évolution technologique jusqu'à la fin du 18e siècle eut lieu en Grande-Bretagne. Dans la première moitié du 19e siècle, la France s'y joignit ; puis dans la seconde moitié du même siècle, ce furent l'Allemagne et ses pays voisins en Europe centrale. Les autres pays du continent européen participèrent également dans une mesure progressive et furent marqués d'une manière similaire par cette évolution technique qui eut une influence tellement décisive sur l'Europe et sa situation dans le monde. Si, de nos jours, on demande quels sont les caractéristiques principales de l'Europe, c'est la technologie qu'il faut citer en premier lieu. Face à la diversité des langues et des cultures, des conditions géologiques et climatiques, du passé historique et de l'organisation politique, elle est le lien commun le plus visible entre les pays industriels de l'Europe et un facteur vital de leur prospérité économique.

2.2 Une technologie efficace et créative est une condition essentielle à toute économie moderne et compétitive. Réciproquement, ce n'est que dans une économie saine que la technologie peut se développer efficacement. Pour de grandes réalisations techniques, il faut une mise exceptionnellement importante de moyens financiers et humains. Les résultats obtenus dans un très grand nombre de cas imposent une charge par trop lourde à la capacité de l'économie d'un pays individuel. Souvent, un marché restreint ne permettra pas de tirer le plein bénéfice d'une réalisation nouvelle, parce que la main-d'oeuvre, le capital et l'initiative du pays en question ne suffisent pas à transformer la foule de résultats scientifiques dans de produits nouveaux vendables. De nos jours, le gouvernement de nombreux pays en Europe est confronté

par le fait que le pays est devenu, si l'on peut dire, plus petit, non seulement par le développement des moyens de transport modernes, mais encore par la somme des réalisations technologiques dans leur ensemble. Les pays ne peuvent plus vivre repliés sur eux-mêmes, s'ils veulent participer et contribuer à toute la gamme des progrès techniques. Face à l'exemple des Etats-Unis, les pays industriels traditionnels de l'Europe reconnaissent aujourd'hui les possibilités exceptionnelles fournies par la technologie moderne si celle-ci dispose d'un espace économique suffisamment grand et suffisamment homogène. En plus d'un marché intérieur élargi, il y a l'avantage décisif d'une structure cohérente et uniforme qui permet d'utiliser au mieux l'ensemble du potentiel et de déployer des efforts appropriés pour réaliser de grandes tâches. Ainsi, l'immense projet spatial, avec ses répercussions dans presque tous les domaines de la science et de l'économie, nous révèle clairement les ressources dont la technologie moderne a besoin pour obtenir des succès. D'autres secteurs, moins spectaculaires, mais non moins importants pour l'avenir, ont des exigences similaires. Ces domaines comprennent notamment la recherche océanographique, les dernières réalisations dans l'aviation, la biologie moléculaire et beaucoup de secteurs de la physique nucléaire. Pour promouvoir efficacement la science et la technologie, il suffisait dans le temps de créer des universités et des institutions scientifiques, d'améliorer l'enseignement dans son ensemble et de faire de plus grandes dotations en fonds publics. Tout cela ne suffit plus à moins de disposer d'un espace économique avec une structure commune, espace comparable aux Etats-Unis ou à l'U.R.S.S. L'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté économique européenne, si les bases en matière d'organisation étaient jetées en même temps, fournirait les dimensions nécessaires : un marché intérieur comprenant 240 millions d'habitants, un produit national brut de quatre cent mille millions de dollars, dont la moitié pour l'industrie. L'analyse de la structure industrielle de cet espace nous montre les possibilités technologiques et économiques extraordinaires d'une telle union.

2.3 En comparant les Six et la Grande-Bretagne pour le secteur principal de l'industrie de transformation dans son ensemble, on constate, étant donné le haut degré d'industrialisation actuellement réalisé, de grandes similitudes de structure. Les pourcentages de

L'ensemble de l'industrie que représentent les divers grands secteurs industriels sont sensiblement les mêmes dans les deux zones. Ainsi, pour l'industrie chimique, y compris les fibres synthétiques, la part est de 9 % des deux côtés de la Manche. Il en est de même pour la construction électrique avec 7 %, l'industrie textile également avec 7 %, l'industrie des métaux avec 6 %, la production et la transformation du papier (y compris l'imprimerie et l'édition) avec 5 %, les industries de l'habillement et de la chaussure avec 4 %, de la verrerie et de l'industrie céramique avec 4 % et de l'industrie du bois avec 3 % de la production industrielle totale. On ne constate qu'une petite différence pour l'industrie de l'alimentation et de la confiserie qui représente 16 % de la production industrielle dans la C.E.E. et 17 % en Grande-Bretagne. La production et la transformation du fer et d'autres métaux représentent 10 % dans la C.E.E. et 9 % en Grande-Bretagne. Les proportions pour la construction automobile et aéronautique sont juste l'inverse soit 9 % et 10 %. Une différence plus grande est constatée, dans l'ensemble, pour la construction mécanique qui, dans la C.E.E., représente 9 % et au Royaume-Uni seulement 7 % du total pour l'industrie de transformation. Il en est de même de l'industrie du pétrole avec 4 % (C.E.E.) et de 5 % (Grande-Bretagne). Comme on s'y attendait sans doute, il existe de grandes différences pour la construction navale ; sa part en Grande-Bretagne, soit 2 %, est à peu près le double du chiffre pour les pays de la Communauté. En additionnant tous ces pourcentages, la part qui reste pour les autres secteurs de l'industrie de transformation est de 6 % pour la C.E.E. et de 5 % pour la Grande-Bretagne. A tout prendre, la structure industrielle dans la C.E.E. et en Grande-Bretagne présente donc un tableau très uniforme. Des différences plus importantes sont révélées seulement si l'on entre plus dans les détails. Ci-après on examinera de plus près un certain nombre de secteurs industriels importants.

2.4 L'importance de l'industrie de l'acier a longtemps été utilisée - et elle l'est parfois encore - comme une mesure pour la puissance économique d'un pays. Pour la production mondiale d'acier brut, la C.E.E., avec 99 millions de tonnes en 1963, se trouve en troisième place après les Etats-Unis avec 122 millions de tonnes et l'U.R.S.S. avec 106 millions de tonnes. En ajoutant la production d'acier brut de la Grande-Bretagne, soit 26 millions de tonnes,

la part de la Communauté élargie dans la production mondiale de l'acier serait de 23,6 % contre 23,1 % pour les Etats-Unis et 20 % pour l'U.R.S.S. Les chiffres apparemment comparables de la production que nous avons ainsi obtenus par addition, ne devraient cependant pas cacher le fait qu'il existe encore de grandes différences structurelles entre l'industrie de l'acier de l'Europe et celle des Etats-Unis. Pour s'en rendre compte, il suffit d'examiner l'importance des effectifs. Aux Etats-Unis, la production d'acier brut de 122 millions de tonnes en 1968 a été réalisée avec une main-d'oeuvre d'environ 580 000 unités, alors que pour l'actuelle C.E.E. et la Grande-Bretagne réunies, avec une production d'acier de 125 millions de tonnes, les effectifs sont de 840 000 personnes. Un calcul sommaire révèle qu'en Grande-Bretagne, il faut un effectif de 9 100 personnes pour produire un million de tonnes d'acier brut, 5 600 personnes dans la C.E.E. et 4 750 personnes aux Etats-Unis. Alors que dans la C.E.E. il existe cinq grandes aciéries avec une production annuelle de plus de trois millions de tonnes, il n'y a qu'une seule aciérie de cette importance en Grande-Bretagne. La création d'un marché commun élargi en Europe permettrait certainement la réalisation d'unités de production suffisamment grandes et suffisamment efficaces et qui seraient en mesure de résoudre des problèmes structurels tels que la fermeture ou la modernisation des capacités de production surannées. En comparaison avec ces avantages technologiques, les difficultés soulevées par le fait que les aciéries britanniques sont nationalisées peuvent être facilement exagérées.

2.5 Dans le domaine des métaux non ferreux, l'adhésion de la Grande-Bretagne comporterait un précieux appoint pour la production de la C.E.E. Pour le plomb, le cuivre et le zinc, les chiffres de production sont, à tout prendre, les mêmes pour la C.E.E. et la Grande-Bretagne. D'autre part, pour l'étain, par exemple, la production britannique en 1967, soit 26 000 tonnes, dépassait la production de la C.E.E. qui était de 21 000 tonnes. Pour le nickel, la production britannique en 1967, soit 39 000 tonnes, était le triple de celle de la C.E.E. Mais pour la même année, la production d'aluminium, soit 39 000 tonnes, ne représentait qu'environ un vingtième de la production de la Communauté. Grâce à ses relations internationales traditionnelles, aussi bien dans le secteur des

métaux non ferreux que dans d'autres secteurs, la Grande-Bretagne peut très largement faire appel à d'excellentes sources de matières premières. Ce fait est important pour beaucoup d'industries européennes qui ont un grand besoin d'aciers de haute qualité et de métaux pour catalyseurs. Dans une communauté élargie, la Bourse des Métaux de Londres, avec ses possibilités et ses relations multiples avec des sources de matières premières que l'Europe ne possède pas, aurait une importance encore plus grande qu'aujourd'hui.

2.6 Dans la production automobile, ce sont les Etats-Unis et le Japon qui viennent actuellement en tête pour la production totale. Dans cette industrie, le développement technologique exige un degré exceptionnellement élevé d'automation et de longues chaînes de production. Aussi, l'industrie automobile européenne s'est-elle efforcée depuis longtemps, par la coopération et des fusions nationales et internationales, de créer des unités de production suffisamment grandes et compétitives ; comme exemples, nous citerons le groupe VW/Autounion/NSU en Allemagne et le groupe Fiat-Citroën en Italie et en France. La production totale d'une C.E.E. élargie se rapprocherait beaucoup plus des chiffres américains. En 1968, contre 10,8 millions de voitures produites aux Etats-Unis, les six pays de la C.E.E. produisaient 6,6 millions de voitures et la Grande-Bretagne 2,2 millions, soit ensemble plus de 80 % de la production américaine. L'industrie automobile nous fournit un très bon exemple pour montrer comment les exigences techniques et économiques peuvent mener à une coopération par delà les frontières économiques. Ainsi, la filiale britannique du groupe Ford avec ses extensions dans la C.E.E., constitue depuis longtemps une véritable communauté technologique dans ce sens que les diverses composantes sont fabriquées là où les coûts sont bas pour être distribuées ensuite sur des usines d'assemblage largement dispersées.

2.7 A l'opposé des industries citées jusqu'ici, l'industrie aéronautique et spatiale britannique a un avantage sur les producteurs du continent, tant par l'étendue de sa production que par sa position internationale. Cela vaut en particulier pour la construction de moteurs. Avec Rolls Royce, la Grande-Bretagne dispose d'une entreprise de réputation mondiale qui est en mesure d'enregistrer des succès même sur le marché américain. Rolls Royce est

la seule entreprise européenne qui occupe une place prépondérante dans la production moderne de moteurs pour avions et qui se soit assurée une part importante du marché en concurrence avec les grands producteurs américains, Pratt Whitney et General Electric. L'industrie aéronautique britannique a d'autre part un niveau technologique particulièrement élevé dans les secteurs de l'aviation générale et de l'électronique de vol. En Grande-Bretagne, ce secteur emploie environ 240 000 personnes contre 182 000 dans la C.E.E. A ces chiffres correspond le chiffre d'affaires. Or, même en additionnant ces chiffres, qui se rapportent à 1967, l'industrie des sept pays, réunie, est petite en comparaison de celle des Etats-Unis, où l'industrie aéronautique emploie trois fois plus de personnes. Actuellement, les Etats-Unis fournissent à peu près 80 % de tous les avions pour passagers, la Grande-Bretagne 8% et la France 5 %. Plus que presque tous les autres secteurs techniques, l'aéronautique et la navigation spatiale exigent une philosophie qui dépasse les concepts étroitement nationaux. Dans ce domaine et grâce à la coopération internationale, les efforts technologiques et économiques ont réellement anticipé une communauté européenne élargie. Comme exemples de la collaboration entre les pays de la C.E.E. et la Grande-Bretagne, nous citerons les projets suivants :

- l'avion supersonique "Concorde" (France/R.U.)
- le cargo "Transall" (France/Allemagne/R.U.)
- le moteur d'avion "Tyne" (France/Allemagne/R.U./Belgique)
- l'avion pour passagers "Airbus" (France/Allemagne/R.U.)

Dans le domaine technologique, comme d'ailleurs dans d'autres domaines, la coopération dans l'industrie aéronautique européenne a montré qu'il existe un certain nombre d'obstacles ; parmi ceux-ci, il y a les différences des systèmes d'études et de catalogage, de directives de fabrication et de techniques en matière d'ordonnement et de programmation. Mais on s'est rendu compte que ces différences pouvaient être aplanies.

2.8 Dans le secteur des ordinateurs, la situation est semblable à celle de la technologie aéronautique. Là encore, la Grande-Bretagne serait en mesure de fournir une contribution importante dans une C.E.E. élargie. Là encore, nous nous trouvons face à une indiscutable supériorité des capacités américaines. Bien que nombre de réalisations fondamentales dans ce secteur soient d'origine

européenne, les entreprises des Etats-Unis ont une prépondérance exceptionnelle caractérisée par une forte concentration des activités productives. D'après la valeur des ordinateurs installés, l'I.B.M. américaine fournit, par exemple, plus des deux tiers des machines du marché européen. Dans la liste des plus grands constructeurs d'ordinateurs, tels que l'I.B.M., Univac, Control Data, General Electric, Honeywell et beaucoup d'autres, on cherchera en vain des entreprises européennes. Sur un total d'environ 8 000 ordinateurs installés dans la C.E.E., les seuls modèles I.B.M., Bull/General Electric et Univac sont représentés respectivement avec 52 %, 18 % et 8 %. En 1967, la part des ordinateurs américains était de 67 % aux Pays-Bas, de 78,9 % en Allemagne et de 65,5 % en France, alors qu'elle était de 55,4 % au Royaume-Uni ; l'industrie britannique des ordinateurs a une part plus importante dans le marché intérieur que n'ont les industries des pays-membres de la C.E.E. L'une des raisons de cet état de chose pourrait être le fait qu'en Grande-Bretagne, le gouvernement s'est mis plus tôt à soutenir l'industrie nationale des ordinateurs qu'on ne l'a fait en France ou dans la République Fédérale d'Allemagne, par exemple. En 1967, et en Grande-Bretagne, environ 45 % de la demande pour des ordinateurs ont été couverts par l'industrie nationale ; en Allemagne, la part de l'industrie nationale dépassait tout juste 10 %. Dans le domaine des semi-conducteurs et des circuits intégrés de commande, si importants pour la construction des ordinateurs, la Grande-Bretagne serait à même d'occuper une place très importante dans une communauté élargie. Parmi les dix plus grands producteurs de circuits intégrés de commande à l'extérieur des Etats-Unis, trois sont britanniques, mais il n'y a qu'une entreprise française et une entreprise allemande. En 1965, la production de semi-conducteurs et de circuits intégrés de commande dans la C.E.E. et la Grande-Bretagne réunies n'atteignait qu'environ un tiers de la production des Etats-Unis. Leur part s'accroît, de même que les exportations vers les pays extraeuropéens.

2.9 Le domaine de la technologie nucléaire, qui a acquis une telle importance, est un autre exemple impressionnant des possibilités qu'offrent la coordination et la mise en commun du développement technologique en Europe. L'historique de l'utilisation technique de l'énergie nucléaire en Grande-Bretagne est significatif. Dès 1956,

la première centrale nucléaire de Calder Hall fut mise en marche. Sur la base de l'uranium naturel, on a établi et exécuté le plus important programme de construction de réacteurs du monde occidental. Fin 1968, la Grande-Bretagne avait déjà produit bien plus de 120 000 millions de kWh nucléaires, soit plus que tous les autres pays du monde occidental réunis n'ont produit à ce jour. Mais également sur le continent, les efforts - bien qu'ils aient débuté plus tard - ont rapidement conduit à des résultats économiquement utilisables. Ainsi, la République Fédérale d'Allemagne dispose aujourd'hui d'une industrie puissante qui est en mesure d'offrir et d'exploiter des centrales nucléaires industrielles absolument compétitives. Les avantages technologiques d'une union résident surtout dans le fait que les différents types de réacteurs peuvent être développés et éprouvés indépendamment de considérations d'ordre national. Un potentiel de recherche plus important et uniforme contribuerait à accélérer considérablement les progrès, en particulier pour ce qui est des nombreux problèmes qui restent encore à résoudre au sujet des surgénérateurs rapides. Une communauté élargie offrirait également de meilleures conditions pour la solution des grands problèmes de l'enrichissement et du retraitement des combustibles nucléaires.

2.10 Parmi les industries ayant une tradition européenne particulièrement ancienne, il y a l'industrie chimique. Elle fut internationale dès ses débuts. De bonne heure, des procédés chimiques ont été appliqués dans un très grand nombre de pays peu après leur découverte et leur introduction. Dans l'industrie chimique également, une collaboration et des liaisons se sont établies très tôt en Europe, comme le montrent des firmes comme Solvay & Cie, le groupe néerlandais-britannique Royal Dutch-Shell et le groupe Unilever. Au point de vue structurel, il y a de grandes similitudes dans l'industrie chimique non seulement entre la C.E.E. et la Grande-Bretagne, mais encore entre l'Europe et les Etats-Unis. Dans l'ensemble, les six plus grandes entreprises américaines et européennes de l'industrie chimique réalisent à peu près le même chiffre d'affaires : 12 100 millions de dollars aux Etats-Unis et 11 300 millions de dollars en Europe. C'est notamment dans le domaine chimique et pharmaceutique qu'une Europe unie pourrait faire face au monde avec un potentiel vraiment efficace, ce qui compenserait bien des

choses dans d'autres domaines. L'évolution de l'industrie chimique moderne se caractérise par la tendance à la production de masse. Pour des raisons d'ordre technique et économique, la taille des usines augmente continuellement. Le développement des moyens de transport, pipe-lines, bateaux-citernes, containers, etc., n'a pas seulement apporté une solution au problème de l'approvisionnement en matières premières ; il permet également de vendre dans des zones toujours plus grandes à partir de grandes usines centrales. L'industrie chimique s'est vue confrontée, il y a longtemps, au problème des espaces économiques trop petits et, dans certaines limites, elle y a trouvé une solution dans une exportation intensive. Au point de vue fondamental, en raison de l'exportation de produits chimiques aussi bien que d'usines entières et de know-how technique, il existe déjà de solides points de départ pour une intégration encore plus poussée en Europe. Dans un certain sens, l'industrie chimique s'est toujours employée à se préparer pour une telle évolution, ceci par de grands efforts et avec des difficultés réelles.

2.11 Le développement des moyens modernes de transport - par air, par mer et par terre - a assuré une position-clé à l'industrie pétrolière. Les gisements de pétrole et de gaz naturel ne sont pas le seul facteur qui détermine le développement de l'industrie pétrolière et pétrochimique. Les grands espaces économiques tels que l'Europe ont besoin de beaucoup plus de pétrole brut pour le traitement qu'ils ne peuvent retirer de leur propre sol. L'internationalisation très étendue de l'approvisionnement en pétrole a été favorisée par le système moderne de superpétroliers et d'oléoducs, de sorte que l'implantation des raffineries dépend moins de la disponibilité de matières premières que d'un marché pour les produits. Aussi, surtout depuis la dernière guerre, une puissante industrie pétrolière s'est développée en Europe, y compris le Royaume-Uni, industrie qui n'est pas seulement en mesure d'approvisionner le marché intérieur, mais aussi de soutenir la concurrence internationale. La production des industries de traitement du pétrole brut dans la C.E.E., soit 293,8 millions de tonnes par an, réunie aux 73,5 millions de tonnes de la Grande-Bretagne, serait comparable à la production de l'Union Soviétique avec 230 millions de tonnes par an, du Japon avec 102,6 millions de tonnes et des Etats-Unis avec 509,5 millions de tonnes. A la suite de l'adhésion du

Royaume-Uni à la C.E.E., l'Europe aurait accès à de grandes concessions internationales par l'intermédiaire des grandes compagnies pétrolières britanniques. Un approvisionnement général de l'Europe en énergie, fondé sur le gaz naturel, le pétrole et l'énergie nucléaire, mais où la houille et le lignite auraient encore leur place, serait un des plus grands attraits pour la création d'une communauté élargie, tant du point de vue économique que du point de vue technique. Les possibilités seraient d'autant plus intéressantes que, dans l'actuelle C.E.E., les progrès vers une intégration réelle n'ont pas été très grands. Mais là encore, il faudrait surmonter beaucoup de restrictions et de prérogatives gouvernementales et nationales.

### 3. LA TECHNOLOGIE EN EUROPE

3.1. Les Etats-Unis dépensent dix fois plus pour la recherche et le développement que n'importe quel pays européen et à peu près la même part du produit national brut, soit de 2 à 3 %, que les pays européens les plus avancés. Aussi y a-t-il une prépondérance américaine dans l'utilisation des ressources scientifiques et techniques. Mais la contribution américaine a été la plus spectaculaire dans l'exploitation commerciale des inventions. Le moteur à réaction, le traitement électronique de l'information et les machines-outils à commande numérique étaient tous disponibles en Europe en même temps ou plus tôt qu'aux Etats-Unis. Pourtant, c'est aux Etats-Unis qu'ils ont été développés le plus et utilisés avec le plus de succès. Comme l'indique une récente série d'études de l'O.C.D.E. sur le retard technologique, ce n'est pas en matière de production de connaissances et d'idées que l'Europe est en retard, mais plutôt dans la capacité de les exploiter commercialement. Il ne peut y avoir de doute au sujet de la capacité de l'industrie américaine, fondée, comme elle l'est, sur une gestion de haute qualité, de grandes entreprises et une richesse en main-d'oeuvre qualifiée et en technologie avancée. Grâce à cette capacité, les idées issues de la recherche peuvent être appliquées à partir du laboratoire, en passant par tous les stades de développement, jusqu'à l'utilisation industrielle, ceci souvent par la même entreprise et sans aucune interruption.

3.2 En résulte-t-il nécessairement que l'Europe dépendra inévitablement et de plus en plus des Etats-Unis ? Il fut un temps où les Américains avaient un avantage important du fait de l'application des méthodes de production à la chaîne dans les grandes industries. Les produits de certaines industries, au développement desquelles les Etats-Unis eurent une grande part, sont actuellement exportées de l'Europe vers les Etats-Unis. De même que les méthodes de production à la chaîne se sont répandues des Etats-Unis à l'Europe en supprimant dans une certaine mesure l'avantage que les Etats-Unis s'étaient assuré grâce à la maîtrise de ces techniques, de même, dans le domaine de la technologie avancée, la prédominance des Etats-Unis peut être réduite par la diffusion de connaissances américaines en Europe. Au cours des dernières années, beaucoup de ce qui faisait la force de l'Amérique en matière de technologie, a été transféré à l'Europe. L'une des méthodes pour ce faire est la vente d'informations technologiques par des contrats de licence et des arrangements similaires. Une autre méthode consiste dans l'établissement de filiales européennes par les entreprises américaines. Depuis la dernière guerre, l'acquisition ou l'établissement, par des entreprises américaines, d'usines en Europe, augmentent rapidement. Habituellement, elles ont pour but d'approvisionner les marchés européens ; parfois aussi elles servent à satisfaire la demande américaine. De cette manière, la science et la technologie américaines sont transférées à l'Europe. L'industrie européenne est aidée à devenir compétitive par l'utilisation des meilleures connaissances dont on dispose et son niveau technologique général est relevé.

3.3 Mais serait-il sage et indiqué, pour l'Europe, d'espérer que la primauté américaine en technologie avancée puisse être réduite de cette manière ? Après tout, et la Grande-Bretagne a de bonnes raisons pour le savoir, s'il y a des avantages à être de l'avant-garde, il y en a aussi le prix. Si un pays ou une entreprise attend, pour des productions nouvelles, que le développement des produits en question soit couronné de succès, ce pays pourrait en retirer des avantages. Ainsi, le tube de prise de vues développé aux Etats-Unis pour la télévision en couleurs donne, de l'avis général, moins satisfaction que le tube qui a été développé plus

tard en Europe et adopté par la plupart des chaînes européennes. Aux yeux de certains scientifiques, l'amélioration du niveau technologique par l'utilisation des idées d'autrui est presque condamnable. A leur avis, la Grande-Bretagne et les Six auraient tort de ne pas continuer à poursuivre un grand nombre d'efforts scientifiques et technologiques "aux limites de la connaissance". Or, les coûts dominent tout. Etant donné que l'économie des Etats-Unis a profité du développement d'idées et d'inventions originaires d'Europe, y a-t-il des raisons pour que l'industrie européenne ne se contente pas de l'application d'idées américaines dans le domaine du développement ?

3.4 L'Europe se contenterait-elle alors d'un effort technologique dans les domaines moins coûteux et abandonnerait-elle aux Etats-Unis les secteurs de développement nécessitant un grand effort de recherche ? D'aucuns prétendent qu'en Europe, il ne faut rien de plus qu'une stratégie de la technologie, stratégie presque entièrement fondée sur la recherche et le développement expérimental, mais alors dans autant de domaines qu'on peut se le permettre. Si cela veut dire tout simplement que l'effort de développement ne devrait être entrepris que lorsque le succès est presque certain et que cet effort doit être sélectif, alors il y a beaucoup à dire pour cette opinion. Certes, l'Europe a souffert, et non le moins dans le secteur public, du morcellement des moyens de développement sur une série de projets qui, non seulement, a été trop grande, mais qui comprenait également trop de projets avec une chance de succès peu certaine. Or, une exploitation commerciale réussissant des idées issues de la recherche peut évidemment être extrêmement profitable. Même en dehors des industries de la défense, les forces politiques écartent, dans la plupart des pays, un appui exclusif sur la recherche et le développement étrangers. Pour des motifs d'ordre technologique également, on peut avancer des arguments puissants pour démontrer que l'Europe doit maintenir un effort indépendant en matière de recherche et de développement. Avec le développement du système des licences et d'autres arrangements, les informations technologiques américaines peuvent être mises à la disposition de l'Europe. Mais lorsqu'il s'agit d'utiliser, en Europe, une nouvelle technologie fondée sur l'expérience américaine, il faut commencer à s'occuper de cette technologie avant même de

demander la licence. La technologie moderne est complexe à tel point que l'habileté nécessaire pour utiliser un procédé ou fabriquer un produit peut demander une longue période pour être acquise, alors même qu'on dispose d'une licence complète. De plus, il faut un effort continu de recherche et de développement pour être en mesure de choisir intelligemment, parmi des milliers de réalisations et de brevets, ceux qui sont les meilleurs. Le tableau I qui est fondé sur un article paru récemment dans la National Institute Economic Review, s'efforce de mesurer le retard dans la pénétration de techniques nouvelles dans des pays autres que celui qui fut le premier à appliquer ces techniques. Il en ressort que les progrès réalisés pour l'adoption de neuf procédés introduits dans des pays européens, principalement depuis la fin de la dernière guerre, ont été virtuellement insignifiants dans la plupart des cas en comparaison de l'utilisation de la technique en question dans le pays dont elle est originaire.

.../...

TABLEAU 1

Importance de la diffusion d'innovations industrielles en Europe

Neuf procédés introduits ou inventés en Europe (a)

Industrie destinataire	Désignation du procédé ou du produit	Pays de première introduction (Europe seulement) (b)	Année de première utilisation indus. (Europe seulement)
Aciéries	Linz-Donawitz soufflage à l'oxygène	Autriche	1952
Aciéries	Coulée continue	Autriche	1952
Industrie du papier	Presses spéciales pour le séchage de la pâte à papier	Suède	1963
Electronique et machines-outils	Commande numérique des machines-outils	Grande-Bretagne	1956
Industrie textile (coton)	Métier sans navette	France	1953
Verrerie (verres plats)	Float glass	Grande-Bretagne	1958
Briqueterie	Four-tunnel	Grande-Bretagne	1923
Construction navale	Découpage et marquage de l'acier	Grande-Bretagne et Suède	1950
Industrie automobile	Châsses de production à transfert automatique	France	1947

Degré de pénétration dans le pays originaire à deux intervalles de temps		Degré de pénétration dans d'autres pays après les mêmes périodes (c)				Elément employé pour pour mesurer la pénétration (d)
Temps (années)	Pénétration (A)	(B)	(C)	(D)	(E)	
4	40,9	0,9				Part (%) de l'acier à l'oxygène dans la production d'acier
8	56,1	3,9	2,5	0,5		
4	2	3	2	1		Nombre des machines à couler
8	3	4	2	2	1	
3	23	21	7	1	3	Part de production (%) des firmes fabriquant ces presses
5	52	26	20	5		
4	26	4		1	1	Nombre des machines de commande numérique
8	170	60	28	21	17	
4	280	152	40	12		Métiers sans navette en service
8	728	299	42	48	36	
4	6.700					Production de verre en tonnes métriques
8	130.000	3.800	3.500	21.000		
27	31		5			Production de briques des fours-tunnels (en millions)
31	39	15	11	0,05		
5	1	5				Nombre de dispositifs en service
10	5	11	7			
4	"		21		7	Part des utilisateurs de chaînes à transfert automatique dans la production
8	"	64	25	15	7	

Source : Basé sur l'article "The Diffusion of New Technology" National Institute Economic Review, mai 1969.

- Renvois :
- (a) Dans certains cas, on n'a pas reçu de réponse au questionnaire de toutes les firmes utilisatrices du procédé ou fabriquant le nouveau produit.
  - (b) Le pays originaire n'est pas tjrs situé en Europe. Ce sont les E.U. qui ont les premiers utilisé avec succès la commande numérique et le transfert automatique.
  - (c) Les pays B, C, D et E ne sont pas les mêmes pour tous les produits ou procédés, mais ils ont été classés pour indiquer l'ordre décroissant de pénétration
  - (d) La mesure n'est pas toujours entièrement documentée du fait que certaines firmes n'ont pas répondu.

#### 4. OBJECTIFS DE L'INTEGRATION ET BARRIERES

4.1 On se rend donc compte que, pour l'industrie et la technologie, la Grande-Bretagne et les Six ont atteint à peu près le même stade de développement. Des mouvements vers l'intégration sont donc possibles, du moins dans ce sens qu'ils ne devraient conduire ni à la prédominance ni à la subordination d'un pays quelconque en matière de technologie. D'autre part, ces mouvements devraient être profitables ; comme le montre l'expérience du vingtième siècle, il est très aisé d'encourager les échanges entre des pays d'un niveau similaire de développement industriel. Enfin, si la prédominance technologique des Etats-Unis doit être réduite, l'Europe doit soutenir un effort substantiel et indépendant dans le domaine de la recherche et du développement. Ensuite, il convient d'examiner les objectifs et les progrès de la Communauté dans son effort de trouver certains principes susceptibles d'orienter la future politique technologique de l'Europe après l'adhésion de la Grande-Bretagne.

4.2 Depuis son institution, la C.E.E. poursuit deux objectifs. En premier lieu, des efforts ont été entrepris, à l'intérieur de la Communauté, pour supprimer les barrières nationales affectant l'industrie et le commerce, tant publics que privés, à caractère hautement technologique. L'objectif était d'assurer un marché plus grand avec le puissant encouragement qu'il représenterait pour la production et les échanges à grande échelle en Europe. Pour obtenir un marché plus grand, on a eu recours à la suppression progressive des droits de douane et à la réduction des différences culturelles, institutionnelles et de milieu entre les pays-membres. Pour autant que cet objectif a été atteint, les produits de n'importe quel pays-membre font face aux mêmes conditions dans l'ensemble de la Communauté et le choix peut être fait selon des considérations de prix, de qualité et de disponibilité. En second lieu, depuis l'institution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, les gouvernements des Six se sont efforcés de distinguer des activités dans le secteur public pour lesquelles des politiques harmonisées pourraient être utiles, et de se mettre d'accord sur des systèmes de leur financement en commun avec des fonds publics.

4.3. Quels avantages a-t-on attendu de cet effort de créer un marché plus grand et de permettre aux produits de soutenir la concurrence par delà les frontières nationales et sur un pied d'égalité ? La création d'un marché plus grand devait réduire les coûts grâce à des séries de production plus grandes et rendre possible une plus grande spécialisation en permettant la concentration sur une gamme plus réduite et plus raffinée de produits. Il y aura des possibilités plus grandes pour la création d'entreprises plus importantes et l'étendue du marché créera également un milieu où des entreprises petites, mais hautement spécialisées, pourront travailler avec succès. Il y aura donc une base pour établir des industries à technologie avancée. Or, l'intégration ainsi réalisée se rapporte essentiellement à la production existante. La perspective d'un accroissement des échanges de produits classiques ne favorisera pas nécessairement la capacité de l'industrie européenne d'appliquer des idées nouvelles et de vendre des produits nouveaux. Comme le montre la série de l'O.C.D.E. sur le retard technologique, ce qui entrave l'innovation, ce n'est pas tant le manque d'intérêt de la part du consommateur que l'inefficacité dans le choix des produits à développer et dans leur commercialisation. L'élargissement du marché et la suppression des barrières non-douanières n'affectera pas directement la gestion des ressources dans le domaine de la science et de la technologie. Ni les droits de douane, ni les disparités institutionnelles ou sociales n'ont fait obstacle au succès de beaucoup de produits. Dès maintenant, les clients industriels privés achètent des produits étrangers de la catégorie des semi-produits, des composantes et des biens d'investissement. Les droits de douane n'ont été qu'un obstacle relativement insignifiant.

4.4. Ce que le marché élargi devrait fournir, c'est tout d'abord la perspective d'une vente accrue pour des produits pour lesquels le coût-seuil du développement initial est élevé. De cette manière, les entreprises européennes pourront se consacrer d'une façon indépendante à des projets de développement d'une technologie plus avancée en ayant l'espoir réaliste de bénéfices commerciaux. Nous admettons que beaucoup de produits à coût-seuil élevé sont demandés par des services publics et sont, de ce fait, sujets à un contrôle politique ; nous citerons les moteurs et les cellules d'avion, les satellites de communications, les centraux

téléphoniques et les centrales nucléaires. Mais il reste encore largement de place sur le marché privé pour des projets moins spectaculaires. Le marché élargi devrait permettre également la mise en commun des ressources pour des objectifs communs et pour la réduction des doubles emplois dans les efforts de développement grâce à la croissance, l'acquisition ou la fusion d'entreprises.

4.5 Pour ce qui est de la suppression des barrières douanières, les progrès sont importants et l'objectif d'une union douanière est atteint dans une large mesure. Peu de produits échangés entre les Six restent soumis à des droits de douane. Actuellement, l'accent est mis sur les effets des barrières non-douanières, dues à des disparités de milieu, sur l'avènement d'un marché commun. Certaines de ces barrières sont le résultat naturel de la confusion due aux efforts de six gouvernements différents pour contrôler l'industrie. Lorsqu'une entreprise est confrontée avec six (voire sept ou davantage) séries de lois sur les sociétés, de règlements sur l'inscription des sociétés, de législation en matière de brevets, de lois sur les pratiques commerciales, de règlements sur la fixation des prix et la concurrence, le travail administratif peut devenir tel que les échanges dans la communauté n'en valent plus la peine. Etant donné, d'autre part, l'existence de différents systèmes d'imposition directe ou indirecte, de différences de critères pour l'obtention de subventions et de différences dans la perception des impôts, il peut être intéressant, même pour une société internationale, de considérer, pour la simplicité, comme distinctes ses affaires dans les différents pays de la Communauté. Les différences dans les cultures scientifiques, techniques et professionnelles nationales s'opposent à l'avènement d'un marché unifié. Les divergences dans les normes techniques de sécurité et de protection sanitaire, auxquelles les produits doivent être conformes, causent des frais d'efforts techniques. L'organisation des ressources scientifiques, et non le moins en ce qui concerne l'équilibre en matière de direction technique entre les activités publiques et privées de recherche et de développement, varie selon les pays de la Communauté. De même, la formation technique et scientifique varie quant au contenu, aux horaires et à l'orientation : les diplômes ne sont pas reconnus internationalement et ils sont difficiles à comparer.

4.6 C'est à la suppression de barrières de ce genre que la Communauté a consacré son effort principal au cours des dix dernières années. Cet effort porta en premier lieu sur les dispositions légales relatives à l'inscription et à la conduite des sociétés commerciales. Il y a eu également des efforts pour une convention européenne sur les brevets et un droit européen des sociétés. Des études sont en cours sur les incidences d'autres barrières non-douanières, notamment

- les systèmes d'impôts
- la réglementation des prix
- les restrictions directes des échanges
- les aides financières
- les normes de protection sanitaire et de sécurité
- les normes techniques
- la politique en matière de monopole
- le contrôle des activités commerciales.

Parmi les autres barrières non-douanières déjà reconnues, mais pour lesquelles il reste à entreprendre une action, citons :

- les procédures de brevetage
- les procédures de passation de marchés
- les marchés de capitaux
- la compilation et la publication de statistiques.

4.7 Dans le secteur privé, on peut distinguer deux types de barrières non-douanières. Il y a d'abord les obstacles qui agissent comme des droits par une discrimination dissimulée à l'égard des produits étrangers. Dans le cadre de la Communauté, ils ont été examinés dans le Rapport Massel. La discrimination la plus évidente résulte de différences, entre les pays-membres, dans l'incidence de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de différences dans les normes de sécurité et de protection sanitaire et de divergences de vues sur la couverture offerte par les brevets et les effets des accords transitoires de protection pour une période limitée. Le second type de barrières entrave la réorganisation industrielle et la rationalisation de la structure des sociétés. L'importance de ce dernier type est difficile à estimer ; l'une des tâches primaires d'une communauté élargie serait d'entreprendre des études empiriques du milieu industriel pour mettre en lumière les principaux facteurs qui affectent la formation de sociétés internationales et d'arrangements commerciaux.

4.8 Dans le secteur public également et abstraction faite des obstacles que les gouvernements peuvent créer dans le cadre de la politique publique, les barrières non-douanières peuvent - comme l'indique le Rapport Massel - retarder les avantages de l'intégration. Parmi les plus évidentes de ces barrières, il y a les différences de langues, de poids et de mesure, etc. Une barrière plus importante peut être constituée par la manière dont les fonctionnaires interprètent les règlements - souvent fort complexes - en faveur des fournisseurs intérieurs. Les principaux domaines dans lesquels l'interprétation peut exclure des produits étrangers semblent être ceux de la sécurité et des normes de "rationalisation" (définition des dimensions et des qualités), les exigences contractuelles relatives à la fiabilité et à la performance, les procédures de passation de marchés et d'estimation des coûts et les procédures administratives relatives, par exemple, aux soumissions et au contrôle. Pour autant qu'il y ait discrimination à l'égard du fournisseur étranger dans le domaine des achats des services publics, le potentiel d'une communauté élargie n'est, dans une certaine mesure, pas pleinement utilisé.

4.9 La procédure qu'on applique actuellement dans la Communauté en vue de <sup>la</sup> suppression des barrières consiste à créer des groupes de travail (la commission Segre, le comité Aigrain, par exemple) qui s'efforcent de se mettre d'accord sur la suppression de pratiques susceptibles d'entraver les échanges. Pareille procédure est forcément lente et, dans une certaine mesure, peu systématique. Les pays-membres de la C.E.E. ont virtuellement maintenu toute leur souveraineté nationale. En comparaison des Etats-Unis, la création d'un marché unifié en Europe prendra beaucoup de temps. Quant à savoir s'il faudra d'autres engagements politiques que ceux déjà acceptés par les Six, la question peut être discutée. Cependant, l'abrogation de certains droits nationaux, même si, au début, elle ne sera que marginale, semble être essentielle. A ce jour, le droit illimité de lever des impôts, de fixer des normes pour les produits, d'imposer un contrôle des prix et des revenus, de réglementer le niveau de l'emploi et de la demande dans l'économie : tous ces droits sont actuellement considérés comme des attributs essentiels et permanents de l'Etat-nation indépendant.

4.10 Quels sont les signes des progrès faits à l'intérieur de la Communauté pour ce qui est de la libération des échanges ? Dans une décennie, où les échanges entre les pays de la Communauté et le reste du monde ont à peu près doublé et où les échanges mondiaux dans leur ensemble ont connu un moindre accroissement, les échanges intérieurs de la Communauté ont quadruplé (voir tableau 2).

Tableau 2

Echanges de la Communauté

	Nombres indices						
	1958	1960	1963	1965	1966	1967	1968
Exportations	100	131	165	211	233	247	282
vers les pays-membres	100	149	232	303	338	357	421
vers les pays tiers	100	123	136	171	185	199	222
<hr/>							
Importations	100	129	176	214	234	240	271
provenant des pays-membres	100	150	230	301	338	356	419
provenant des pays tiers	100	121	153	171	191	191	208

Source : C.E.E. Statistiques des échanges

5. LE SECTEUR PUBLIC

5.1 En plus de leurs efforts en vue d'un marché plus grand, les gouvernements des Six ont également essayé de sélectionner certaines activités susceptibles de profiter d'une politique harmonisée et d'y consacrer des fonds publics. Il faut examiner ces efforts en tenant compte d'une politique économique et sociale qui considère les ressources et les besoins de la zone comme un tout. La Communauté se dirige vers une politique commune dans les domaines de l'imposition, de la croissance économique, du niveau de l'emploi et de la balance des paiements. Dans le domaine de la technologie,

L'effort a été orienté sur des normes communautaires en matière de technique et de sécurité et sur des dispositions communes régissant le transfert de connaissances technologiques, à l'aide de brevets, par exemple. Sur ce plan, on poursuit l'objectif de créer un milieu juridique et économique qui puisse encourager l'intégration.

5.2 L'investissement de fonds publics dans des activités susceptibles d'un effort harmonisé revêt plusieurs formes. L'une d'entre elles est le financement public de programmes de recherche et de développement. Une autre est l'effort d'organiser l'achat en commun des produits d'industries basées sur une technologie avancée. Ce qui est significatif dans les activités de ce genre, commencées par le groupe Maréchal, c'est moins une politique concertée que la reconnaissance d'un problème qui doit être résolu. Mais la réalisation la plus importante à ce jour, c'est la création d'organisations communautaires chargées de fonctions économiques. La Communauté européenne du charbon et de l'acier a été créée, notamment pour promouvoir une politique uniforme des investissements et des prix : vers le milieu des années 1950, on se préoccupa d'étendre la demande excédentaire sur une zone plus grande de capacités, plus récemment encore, on s'est attaché à la tâche d'amortir l'incidence à court terme des capacités excédentaires. L'Euratom fut créée pour coordonner les efforts de la mise en valeur de l'énergie nucléaire. Son objectif était de développer des techniques pour la production de courant électrique par une mise en commun de la recherche et des combustibles nucléaires.

5.3 A côté de ces organisations communautaires, il y a eu d'autres efforts de collaboration européenne dans la réalisation de projets et dans l'achat des produits d'industries basées sur la technologie avancée. Les résultats obtenus par ces organisations devraient être pris en considération, si l'on veut estimer les possibilités qu'offrent les réalisations dans le secteur public pour tirer des avantages de la technologie avancée. Il n'est pas aisé de spécifier les objectifs de ces organisations "ad hoc". Dans le cas du Centre européen de recherches nucléaires (C.E.R.N.), qui représente peut-être l'effort international le plus réussi sur le plan scientifique, l'initiative était due à un groupe de personnalités énergiques et optimistes et ayant accès à des fonds publics

"le cercle vicieux du juste retour", soit le désir de tous les gouvernements d'obtenir, en retour de leurs dépenses, des commandes pour leurs industries. S'il fallait estimer les efforts européens en matière de collaboration, il serait difficile d'affirmer que beaucoup d'entre eux aient été couronnés de succès, même pas dans le simple sens d'assurer, aux pays participants, par la collaboration, un produit dont ils avaient besoin. Du côté de la défense, quelques projets de l'OTAN, avec une forte participation américaine, pourraient être jugés satisfaisants. Quelques projets franco-allemands et, peut-être, le projet anglo-français Jaguar ont fourni des résultats qui étaient assez près de satisfaire aux exigences des clients. Parmi les projets civils, Eurocontrol et Intelsat représentent l'achat et l'utilisation communs d'équipements. Pour ce qui est du C.E.R.N. et de l'Organisation européenne de recherche spatiale (E.S.R.O.), on peut certainement affirmer qu'ils ont réussi dans ce sens qu'ils ont permis une utilisation plus efficace des ressources scientifiques pour la recherche, de manière à compléter le travail réalisé dans les pays participants. Mais leurs réalisations n'ont pas subi l'épreuve du marché. Pour ce qui est des produits pour le marché, les processus d'invention et de commercialisation sont suffisamment difficiles pour une entreprise nationale individuelle. Dans le cadre d'un programme international, le succès serait inévitablement beaucoup plus difficile à attendre.

substantiels, qui n'attendaient pas que les problèmes de conventions juridiques soient résolus par les gouvernements. Résultat de la création d'une organisation efficace : l'idée d'un effort de recherche européen dans le domaine de la physique des hautes énergies fut acceptée. Par contre, l'Organisation européenne pour la mise au point et le lancement d'engins spatiaux (E.L.D.O.) fut instituée avec le but déclaré de construire, sur une base européenne, un lanceur de satellites.

5.4 L'E.L.D.O. et le C.E.R.N. sont des exemples des deux extrémités d'un continuum allant de la définition préalable d'un objectif jusqu'à la reconnaissance "post facto" de cet objectif. La plupart des projets de développement "ad hoc" souffrent d'une grande incertitude des objectifs. Cela vaut également pour les efforts de collaboration en matière de défense, qui ne rentrent pas dans l'objet de ce rapport, et de projets civils tels que les projets Concorde et Airbus. Pour ce qui est des objectifs, l'accent semble avoir été mis au début de la plupart des projets sur la possibilité de partager les frais, de sorte que deux pays, réunis, peuvent économiser des ressources et réaliser ensemble ce qui, autrement, dépasserait leurs moyens individuels. La valeur de la collaboration en soi et de l'établissement de relations qui faciliteront la collaboration future, a été considérée comme un avantage consécutif. Or, comme les coûts ont augmenté en comparaison des estimations initiales, on tend actuellement à insister davantage sur la valeur de la collaboration, sinon tout-à-fait comme un but en soi, du moins comme une préparation à des projets futurs.

5.5 Pour ce qui est de la collaboration, il y a de bonnes raisons pour définir dès le début l'objectif et les ressources disponibles. Si, par la suite, il s'avère improbable que le projet puisse être terminé avec les ressources prévues, il conviendra soit de remanier le projet, soit de l'abandonner. Les relations de travail internationales améliorées sont un précieux sous-produit des projets communs, mais elles ne justifient pas des dépenses comme celles nécessitées par le produit lui-même. La collaboration inter-gouvernementale en matière de technologie avancée a souffert de longs retards depuis la mise en œuvre jusqu'à l'achèvement, retards dus à l'incertitude constante relative aux coûts et à l'achèvement, de sorte que des gouvernements ont été continuellement tentés d'abandonner ; elle s'est ressentie également de ce qu'on appelle

## 6. CONCLUSIONS

6.1 Si la Communauté doit être élargie, il lui faudra faire face au problème de savoir comment régler l'avenir en matière de technologie. A l'heure actuelle, il y a peu de liaison systématique entre les politiques suivies dans ce domaine par les gouvernements nationaux en Europe. La Communauté s'efforce de développer une stratégie sur la base des travaux du Comité Aigrain. Des organisations comme le C.E.R.N. et l'O.C.D.E. travaillent pour la collaboration internationale. Il existe quelques projets communs comme le projet Concorde. Mais il n'est pas injuste de parler d'un certain chaos en ce qui concerne les organisations européennes de technologie.

6.2 Pour ce qui est du milieu économique, nous avons, dans notre exposé sur la situation dans la Communauté, avancé l'opinion que, si la Grande-Bretagne et les Six doivent s'acheminer vers un marché unifié, les accords douaniers ne pourront constituer qu'une première étape, encore qu'il s'agira d'une étape vitale. Dans ce domaine, la C.E.E. a fait des progrès notables dont l'effet est important. Or, pour réaliser les avantages d'un marché commun élargi, il faudra encore d'autres mesures positives ; il faudra éliminer les discriminations résultant non seulement des tarifs douaniers, mais également des obstacles légaux et fiscaux qui s'opposent à la libre circulation des produits et des services.

6.3 Pour améliorer l'organisation des ressources technologiques de l'Europe, il faudra commencer par certaines mesures pour réduire la discrimination dans le sens le plus large que nous venons d'indiquer, par faire une place plus grande à l'économie à grande échelle et par encourager la concurrence. Une répartition de la production à technologie avancée par-dessus les frontières nationales sera encouragée. Les circuits intégrés fournissent un bon exemple des possibilités qui se présentent. A l'heure actuelle, leur production est fragmentaire et effectuée dans des unités n'atteignant pas la taille optimale. Cette production est petite et aisément distribuée, tout en étant d'un niveau technique avancé et facile à estimer sur la base du rendement et de la fiabilité.

Une concentration de la production permettrait des avantages substantiels. Dans ce domaine et dans les domaines similaires importants pour le progrès technologique, l'influence des forces du marché pourrait amener une réorganisation industrielle. Parmi les moyens pour réaliser cette réorganisation, il y aura les fusions et acquisitions d'entreprises, l'exploitation de filiales communes et la création d'un plus grand nombre d'entreprises internationales à contrôle européen. Dans cette évolution, les entreprises américaines déjà établies en Europe joueront probablement - et avec raison - un certain rôle. Pour beaucoup de produits, il sera sage de profiter de la technologie et du capital américains plutôt que d'essayer de les remplacer par des équivalents européens. Dans d'autres domaines, par contre, il y aura une place considérable pour la technologie européenne. Au fur et à mesure que se réduiront progressivement les disparités dans les efforts techniques des Etats-Unis et de l'Europe, des échanges plus fertiles, tant technologiques que commerciaux, semblent devoir se réaliser.

6.4 Ce qui est nécessaire est la création d'un milieu qui encourage l'utilisation, sur une échelle appropriée, des ressources privées en capital et en esprit d'initiative en vue de nouveaux développements technologiques prometteurs. Pour autant qu'il s'agit du secteur privé, la réduction ou la suppression de tous les obstacles légaux, fiscaux ou de procédure qui s'opposent à la libre circulation des produits et des services, devraient permettre un progrès sensible vers les exigences de l'efficacité économique. Dans la discussion de la technologie avancée, on a insisté sur les produits de grande envergure dont les utilisateurs sont les gouvernements et les institutions gouvernementales et, notamment, sur les conséquences dans le domaine technologique, des dépenses militaires. Il est hors de doute que l'évolution dans certaines industries, telles que l'aviation et l'électronique, est largement due aux résultats de décisions gouvernementales. Or, le développement technologique dans d'autres secteurs n'est pas moins important. Le progrès technologique peut dépendre de l'accroissement de l'efficacité et de la productivité de fabrications civiles essentielles dans les industries de l'automobile, du matériel électrique lourd et des machines-outils, la verrerie ou

la déminéralisation, par exemple, aussi bien que du développement de ce qu'on appelle les technologies marginales, comme la technologie spatiale. Il y a le danger qu'une concentration exagérée de l'attention sur les activités industrielles alimentées par les projets militaires ne conduise à négliger les mesures nécessaires pour promouvoir l'exécution de beaucoup de projets de moindre envergure. L'amélioration de la technologie dans ces domaines moins spectaculaires dépend du marché et de l'initiative privée plutôt que de dépenses gouvernementales. Ce qui incombe aux gouvernements, c'est l'amélioration du climat pour des initiatives de ce genre.

6.5 Dans certains milieux, on a tendance à dénigrer les mesures pour supprimer les discriminations et les barrières douanières aussi bien que non douanières dans une Communauté élargie. Ces efforts sont considérés comme de l'intégration "négative" et comme insignifiants dans leurs effets comparés à des mesures plus spectaculaires et comprenant la réforme de la politique technologique sur une base commune. Pourtant, en ce qui concerne leurs résultats pratiques, il semble probable qu'elles iront beaucoup plus loin que ne le ferait croire cette attitude condescendante, ceci notamment en ce qui concerne les avantages pour l'économie des états-membres et l'intégration technologique en Europe occidentale. De ces efforts pourraient naître, en Europe, des industries de grande envergure fondées sur une technologie avancée et capables de soutenir la concurrence sur le plan international. Cependant, pareille politique, quelle qu'elle soit, ne saurait être réalisée avec une inertie passive. Au contraire, il faudra des efforts soutenus, si l'activité technologique dans le secteur privé doit être intégrée et la croissance potentielle assurée.

6.6 Cependant, dans toute estimation des perspectives de progrès dans cette direction, il faudra tenir compte de l'importance de la pression exercée sur les gouvernements pour intervenir en faveur d'objectifs nationaux. Parfois, cette intervention sera réclamée en faisant appel à des arguments relatifs à l'efficacité à long terme. Même au sein de la Communauté, des gouvernements peuvent désirer encourager l'établissement de nouvelles industries sur leur territoire, industries qui, une fois établies, semblent présenter des avantages

comparables et être en mesure de faire face à la concurrence. Il s'agit d'industries qui, après un certain répit, promettent une production économique et de l'efficacité technologique. Si, au début, la protection accordée entraînera une hausse des prix pour le consommateur, cette hausse sera de courte durée et s'arrêtera lorsque l'industrie en question sera bien établie. Ce sont des motifs de ce genre qui ont justifié le soutien spécial accordé par le gouvernement britannique à l'industrie des ordinateurs, et des arguments similaires pourraient être avancés pour justifier une aide à une industrie européenne des ordinateurs dans le cadre d'une communauté élargie. La nécessité d'une intervention gouvernementale de ce genre a été reconnue pour d'autres industries. A partir de 1952 et pour une durée de cinq ans, l'industrie sidérurgique italienne, petite et surannée, a bénéficié d'avantages spéciaux à l'intérieur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Vers 1958, elle était en mesure de faire face à la concurrence communautaire et, à l'heure actuelle, ses aciéries figurent parmi les plus avancées du monde entier.

6.7 Cependant, les gouvernements subiront une pression pour qu'ils interviennent en faveur d'objectifs nationaux et aussi pour empêcher ou contrôler l'effet des forces économiques du marché. C'est l'ancien conflit entre l'efficacité économique ou objective et les besoins politiques et humains qui se manifestent au sein de la société. Pour des raisons de sécurité, un gouvernement pourra hésiter, malgré l'apport financier qui en résultera, à autoriser l'absorption d'une entreprise d'importance vitale par une firme étrangère. Dans l'intérêt de l'emploi et du bien-être dans une certaine région, il pourra s'opposer à la fermeture d'une entreprise relativement peu rationnelle, malgré les coûts élevés qui représentent une charge notable pour les consommateurs ou les contribuables. Si la réduction de la discrimination en Europe implique le renoncement à la production nationale d'un produit-clé, ce prix risque d'être plus élevé qu'aucun gouvernement n'est disposé à payer. Les interventions dans le marché peuvent être justifiées par une foule de considérations politiques. Cela ne veut pas dire, toutefois, que, dans une communauté élargie, on ne prenne pas de mesures pour réduire la discrimination ; ce sera plutôt l'allure à laquelle se feront les changements qui ne sera pas rapide.

Le progrès dépendra en partie des mesures susceptibles d'être prises en vue de l'intégration politique. Des questions similaires se poseront en ce qui concerne le contrôle politique de firmes européennes ou internationales dont les activités s'étendent à plusieurs pays. Ce problème sera plus facile à résoudre dans la mesure où les gouvernements seront disposés à accorder des pouvoirs réglementaires à une autorité européenne. Il y aura interpénétration entre les changements politiques et économiques.

6.8 Mais il devrait être possible également de prévoir des arrangements en matière de procédures et d'institutions qui encourageront et faciliteront l'intégration économique dans une communauté élargie et qui aideront à supprimer des obstacles autres que douaniers. Dans la C.E.E., la suppression des tarifs douaniers eux-mêmes a été considérablement facilitée par l'adoption d'un programme ou étaient fixées à l'avance les mesures à prendre par les gouvernements des six pays à des dates prévues. Il était relativement facile de spécifier les taux des droits. On ne disposera pas d'un système aussi simple pour les différences innombrables et complexes sur le plan du milieu économique, différences qui constituent les barrières autres que douanières. Ce qu'il faudrait, c'est la création d'une institution qui aurait pour tâche de stimuler le développement de la technologie européenne. Cette institution aurait notamment pour mission de suivre les efforts pour réduire ou supprimer les difficultés d'ordre légal, fiscal ou en matière de procédures qui s'opposent à l'association intraeuropéenne, et de faire rapport sur ces efforts. Une possibilité consisterait à créer cette institution dans le cadre de la C.E.E. et de lui fournir des ressources sur une base commune. Cette institution serait significative, et non au moindre titre, comme symbole de la volonté du Royaume-Uni aussi bien que des Six de mettre en commun leurs ressources et d'oeuvrer pour un objectif commun. Les attributions et les ressources de cette institution nécessitent une étude supplémentaire.

6.9 Il a été admis jusqu'ici que, par l'effet de la concurrence, le consommateur privé bénéficiera de la réduction des barrières autres que douanières. Il y a aussi la question des consommateurs publics. Si les entreprises européennes doivent profiter des avantages d'un marché élargi, elles doivent être en mesure de concourir pour des

marchés tant publics que privés, ceci sur un pied d'égalité et sans égard aux frontières nationales. On a lutté pour l'application de ce principe dans la C.E.E. et il devrait être reconnu explicitement dans une communauté élargie. Pour citer un exemple : les entreprises françaises ou allemandes devraient être mieux en mesure qu'elles ne le sont actuellement de faire concurrence aux entreprises britanniques pour la construction de centrales électriques ou la fourniture d'équipements pour les centraux téléphoniques au Royaume-Uni, et vice-versa.

Dans tous les pays de l'Europe occidentale, c'est le secteur public qui décide d'une large part des dépenses totales. Les marchés passés par le secteur public ne le sont pas seulement selon des critères commerciaux. Dans le secteur public, une discrimination à l'égard des fournisseurs étrangers peut entraîner une perte notable de l'efficacité. Quant aux achats au secteur privé, les gouvernements continueront évidemment à tenir compte, en l'espèce par leur politique d'achats, d'objectifs nationaux autres que l'efficacité économique, notamment d'objectifs tels que la sécurité et l'emploi. Or, dans une communauté élargie qui s'efforce de se libérer de toute discrimination, il sera nécessaire d'exercer une pression continuelle en vue de la concentration des achats publics sur les producteurs les plus efficaces.

6.10 Pour ce qui est du secteur public, il est cependant improbable que les forces du marché s'y fassent valoir d'une manière qui produira les résultats les plus économiques pour la Communauté. Les acheteurs y sont en trop petit nombre et ils sont peu inspirés par des considérations de profits et de pertes. Mais une amélioration considérable pourrait être obtenue par rapport à la situation présente, si l'institution communautaire que nous avons préconisée pouvait avoir une seconde tâche de réunir des groupes spécialisés d'experts composés de fonctionnaires responsables pour les achats publics de certains produits. Ainsi, les autorités postales des sept pays (ou plus) responsables de l'équipement téléphonique pourraient être invitées à se réunir régulièrement pour faire connaître les unes aux autres leurs projets d'investissement, leurs prévisions du marché et leurs idées sur le développement technique. Ensuite, elles pourraient examiner en commun leurs besoins technologiques à la lumière des projets d'investissements. Dans certains domaines, tels que les services postaux et téléphoniques

.../..

.../..

et le contrôle du trafic aérien, la collaboration internationale est bien établie et elle pourrait être étendue aux achats de biens d'investissements. De toute manière, aucune autorité supranationale n'est envisagée pour le début. Mais même l'examen en commun des projets d'achats d'équipements pour des centraux téléphoniques, par exemple, aurait probablement pour résultat d'avoir moins de discriminations et de réaliser plus d'économies, en particulier si cet examen avait lieu sous les auspices d'une institution chargée de promouvoir pareils efforts. Un examen commun de ce genre devrait être prévu pour un grand nombre de produits pour lesquels le secteur public passe des marchés substantiels. Dans cet examen, l'incidence technologique porterait surtout sur les biens d'investissement qui impliquent un effort technique considérable, même lorsqu'il s'agit de produits standards. Dans le secteur public, le client est également utilisateur de l'équipement et il possède des connaissances techniques égales à celles du fournisseur. Il y a peu de doute que, par la discussion avec leurs pendant européens et à l'extérieur de la sphère politique, les experts techniques et d'achats pourraient réaliser des accords plus sages qu'il n'est possible actuellement sur les catégories d'équipements qu'il conviendrait d'acheter en commun. Même si, au début, il y avait peu de progrès, les discussions tenues dans une ambiance de plus grande familiarité ne tarderaient pas à devenir productives. Les achats d'un grand nombre de types d'équipements étant discutées dans le cadre d'une seule institution communautaire, on en pourrait arriver à une spécialisation par pays dans la production et le développement de différents types d'équipements.

6.11 Un problème plus complexe se pose dans le domaine des projets de grande envergure basés sur la technologie la plus avancée. Les alternateurs de centrale nucléaire et les grands avions de transport ne sont pas précisément des articles qu'on peut acheter "du stock", et pour ces équipements, les comparaisons de prix sont plus difficiles et moins fiables que dans le cas de projets de moindre importance. Pour des projets de ce genre, où les gouvernements sont largement intéressés tant comme producteurs que comme clients, il faut une longue série de travaux de recherche et de développement qui peuvent s'étendre sur un grand nombre d'années. La procédure pour définir les exigences, pour ordonner les travaux de recherche

en vue de trouver les possibilités de répondre à ces exigences et, finalement, pour mettre en marche la production, peuvent fournir d'amples possibilités à des préférences nationales défiant toute critique informée, mais allant à l'encontre d'une police d'intégration économique. Comme nous l'avons dit, il y a une certaine garantie dans le fait que le coût immense de ces projets interdit normalement aux pays de l'Europe occidentale de faire cavalier seul. Les exigences de l'envergure des projets imposent une mise en commun des ressources. D'où les tentatives, faites pour un grand nombre de produits, d'organiser le développement et la production sur le plan international, ce qui, évidemment, est tout particulièrement le cas pour les équipements militaires. Les projets de cette nature nécessitent des décisions continuelles et détaillées impliquant la dépense de ressources immenses et souvent incalculables. Ces décisions de gestion, continuelles et cruciales, ne sauraient guère être prises d'une manière efficace dans le cadre d'une collaboration intergouvernementale. C'est une des raisons pour lesquelles les résultats ont été décevants à ce jour. Les efforts faits dans le cadre d'une collaboration, notamment entre la France et la Grande-Bretagne ou dans l'OTAN sur une base bilatérale, n'ont pas tant permis d'atteindre leurs objectifs que d'acquérir de l'expérience concernant les difficultés qu'il s'agit d'éviter à l'avenir. C'est là le domaine à la fois le plus indiqué et le plus difficile pour une collaboration communautaire. C'est un domaine où, pour le moment, une communauté élargie devrait s'intéresser aux leçons d'une expérience amère plutôt qu'à l'encouragement d'autres grands projets civils internationaux par trop fondés sur l'optimisme et l'intérêt pour la technologie comme un but en soi.

6.12 Il importe de reconnaître que les fruits d'une coopération dans le domaine de la technologie avancée ne peuvent être récoltés qu'au fur et à mesure que la coopération en matière de structure politique progresse. Nous recommandons que, dans une communauté élargie, on crée une institution pour la coopération en matière de technologie, institution qui doit être liée à celle de politique générale qu'est la Commission. Cette institution aurait besoin d'un budget à long terme, et elle devrait formuler aussitôt que possible un programme

à long terme. Avec le temps, sa position se renforcerait grâce au succès de sa politique. Mais il s'agirait d'acquérir une réputation qui contribuerait à accroître progressivement son influence et son autorité dans l'industrie et la technologie européennes. Nous recommandons comme première tâche pour cette institution :

- 1) d'obtenir la suppression des barrières nationales affectant les industries fortement tributaires de la technologie et en particulier des barrières dues à des différences institutionnelles. L'institution devrait procéder à une étude des barrières non-douanières dans des domaines comme les exigences légales, les brevets et les normes de protection sanitaire et de sécurité, et insister sur leur suppression ;
- 2) d'encourager la collaboration entre les gouvernements et entre les autorités publiques pour réduire, d'une manière générale, les discriminations existant en matière de marchés publics, en particulier en fournissant une enceinte pour la rencontre des services utilisateurs. Il conviendra d'instituer un grand nombre de groupes spécialisés composés de fonctionnaires intéressés aux diverses industries en vue de simplifier et de rationaliser les achats et les équipements du secteur public.

6.13 Ayant réussi dans ces tâches principales, l'institution pourrait étendre progressivement ses efforts en matière de technologie avancée, notamment pour obtenir la mise en commun des ressources européennes dans ce secteur de recherche particulièrement important. Pour un très grand nombre de domaines de la recherche, le temps est révolu où de petits groupes de personnes pouvaient faire des travaux de développement fondamentaux de grande envergure. L'aéronautique et la navigation spatiale, l'océanographie, la technologie nucléaire, la biologie, la pharmacie et la médecine, par exemple, montrent l'importance des moyens financiers qu'il faut mettre en oeuvre pour réaliser des progrès. Pour les recherches dans des domaines de ce genre, le cadre d'une communauté élargie permettrait de marcher de pair avec l'évolution dans les autres grands espaces économiques du monde. La technologie moderne nous montre comment, à maintes reprises, les connaissances portent des fruits dans des domaines tout à fait

différents de ceux initialement envisagés. C'est pour cela que, dans la recherche et la technologie, on ne saurait exclure certains domaines pour les abandonner à d'autres ; il en résulte inévitablement des retards technologiques qui ne tarderont pas à s'agrandir. De nos jours, la division du travail est indispensable, mais elle n'a de sens que dans une zone où tous les secteurs de la technologie moderne sont convenablement représentés.

6.14 La Communauté actuelle constitue un fondement sur lequel on peut construire une communauté élargie. Dans le domaine de la technologie avancée, on ne saurait créer rapidement une Europe unifiée à laquelle les gouvernements nationaux seront prêts à céder des pouvoirs de décision. Or, la création d'une institution dans le cadre de la communauté élargie, institution spécifiquement chargée de la technologie avancée, constituerait un véritable pas en avant.

.../...

RESUME

Le présent rapport s'occupe essentiellement du champ et des possibilités d'une collaboration dans le domaine de la technologie civile dans une Communauté européenne comprenant la Grande Bretagne. Il laisse de côté la défense européenne, dont le Comité d'action s'occupera plus tard.

Pour autant qu'il s'agit de la technologie, rien ne s'oppose à cette collaboration. Dans une communauté élargie et intégrée, la contribution de la Grande-Bretagne constituera un nouvel apport important au potentiel des Six. Dans les rapports de la Grande-Bretagne avec la C.E.E., ce sont les facteurs politiques qui domineront. Or, des perspectives d'avantages économiques s'ouvriront au fur et à mesure que les tarifs douaniers et d'autres entraves, moins évidentes, aux échanges seront supprimés. Les avantages résultant de l'accroissement des échanges et de conditions plus compétitives se traduiront par des coûts plus bas, des possibilités plus grandes de spécialisation et l'incidence de l'accès à un marché élargi sur le développement et l'innovation.

Dans le deuxième chapitre du rapport, on procède à une comparaison, en termes de structure industrielle, des pays réunis dans une communauté élargie. On examine l'aptitude des Six et de la Grande-Bretagne pour une intégration ainsi que la répartition sur ces pays des industries à technologie avancée. Dans le troisième chapitre, on étudie les perspectives d'une réduction de la prépondérance américaine par un appel accru à des licences sur des brevets extra-européens et par la création, en Europe, de filiales d'entreprises américaines. On motive l'opinion que l'Europe doit continuer à soutenir un effort indépendant et substantiel sur le plan de la recherche et du développement.

Le quatrième chapitre est consacré à un examen des progrès réalisés dans la Communauté dans l'effort de trouver des principes susceptibles d'orienter la future politique technologique en Europe. La C.E.E. a poursuivi deux objectifs. Le premier objectif est la suppression des barrières nationales affectant l'industrie et le commerce,

tant publics que privés, hautement tributaires de technologie. On s'est efforcé d'agrandir le marché, non seulement par la suppression des droits de douane, mais encore en réduisant, entre les Six, les différences de caractère institutionnel ou relatives au milieu. Des avantages ont été recherchés dans une réduction des coûts et dans l'accroissement des ventes, notamment pour des produits impliquant des frais de développement élevés. L'objectif d'une union douanière a été largement réalisé. Actuellement, l'accent est mis sur les effets nocifs des barrières non-douanières résultant de différences du milieu et empêchant ou entravant la naissance d'un marché commun. La suppression de ces barrières se dessine dans des domaines tels que les exigences légales, les brevets, les normes de protection sanitaire et de sécurité.

Comme second objectif, les gouvernements des Six se sont efforcés de déterminer des activités dans le secteur public pour lesquelles des politiques harmonisées pourraient s'avérer avantageuses et de se mettre d'accord sur des systèmes pour le financement en commun de ces activités. Ces activités font l'objet du cinquième chapitre. On a tenté une collaboration dans l'investissement de moyens publics par le financement en commun de programmes de recherche et de développement et l'achat en commun de produits à technologie avancée. Mais, à ce jour, l'effort principal a été consacré à la création d'organisations communautaires. On examine l'avancement de ces organisations et d'autres activités européennes de coopération relatives au développement des perspectives.

Le rapport en arrive à la conclusion que, si la Grande-Bretagne et les Six créent une communauté élargie, la suppression de discrimination, au sens le plus large, contribuerait à l'amélioration de l'organisation des ressources technologiques de l'Europe. La signification de cette intégration "négative" peut être facilement sous-estimée. L'accent est mis sur la création d'un milieu dans lequel l'industrie, tant privée que publique, puisse travailler pour un grand marché libre de toutes restrictions. Pareilles conditions permettraient un appel optimal à la production en masse et elles faciliteraient la création tant de firmes européennes multinationales que de petites entreprises

spécialisées. Mais il faudra des arrangements sur le plan institutionnel et des procédures pour encourager et faciliter l'intégration économique et technologique. On recommande la création, dans le cadre de la Communauté, d'une institution ayant pour tâches :

- a) d'assurer la suppression des barrières nationales qui, à l'intérieur de la Communauté, existent pour les industries hautement tributaires de technologie ;
- b) d'encourager la collaboration entre les gouvernements et entre les autorités compétentes en vue de réduire les discriminations pour l'ensemble des achats publics.

En plus de ces tâches, cette institution pourrait s'efforcer progressivement d'obtenir la mise en commun des ressources européennes dans le domaine particulièrement important de la recherche. L'établissement de cette institution dans le cadre d'une communauté élargie est considéré comme un véritable pas en avant vers la création d'une Europe Unie sur le plan de la technologie avancée.

COMITE D'ACTION POUR LES ETATS-UNIS D'EUROPE

RAPPORT

de

M. ROBERT TRIFFIN

SUR LES PROBLEMES DE L'ADHESION DE LA GRANDE-BRETAGNE  
AU MARCHE COMMUN  
EN CE QUI CONCERNE LES QUESTIONS MONETAIRES

Istituto Affari Internazionali

Tavola Rotonda:

"Mete e problemi di un rilancio europeo"  
23 ottobre 1969

Documentazione per la discussione

Quinzième Session

15 et 16 Juillet 1969

Bruxelles

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

## S O M M A I R E

	<u>Page</u>
I - PARTIE GENERALE :	
Le problème monétaire mondial et les perspectives actuelles	1
II - L'ENTREE DU ROYAUME-UNI DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE Problèmes et solutions	10
ANNEXES :	
Tableau I : Balance des Paie- ments du Royaume-Uni: 1964-1968	23
Tableau II: Evolution de la Liquidité et Solvabilité du Bilan Extérieur du Royaume-Uni: 1964-1968	24
Tableau III Evolution de l'Endettement du Royaume-Uni au Fonds Monétaire International et aux Banques Centrales depuis fin 1963	25

PARTIE GENERALELe Problème Monétaire Mondial et les Perspectives Actuelles

1. Le problème monétaire anglais constitue, déjà depuis de longues années, un problème pour l'Europe et pour le monde, aussi bien que pour l'Angleterre elle-même. L'Europe n'a pu l'éviter hier, et ne pourra l'éviter demain, en refusant l'entrée de l'Angleterre dans la Communauté Européenne. Bien au contraire, l'accession de l'Angleterre devrait ouvrir de nouvelles voies à la solution d'un problème auquel l'Europe ne peut de toute façon échapper.
2. Le problème anglais n'est qu'une partie d'un problème monétaire international bien plus vaste dont la solution ne peut plus être retardée. La nature des solutions alternatives du problème monétaire international vers lesquelles on s'oriente aujourd'hui déterminera très largement la nature concrète des solutions à donner au problème anglais lui-même.
3. Les déséquilibres des paiements internationaux dont l'ampleur et la persistance menacent gravement le système monétaire international tout entier - et non pas la livre seule - résultent essentiellement de l'intractabilité des divergences entre politiques nationales d'adaptation de la demande aux capacités de production de chaque pays et à leurs incidences sur l'évolution des niveaux de prix et salaires et la capacité concurrentielle des pays en cause dans le commerce monétaire international.

4. Une coopération monétaire internationale, sans précédent dans l'histoire, a permis jusqu'ici de retarder la solution de ce problème fondamental, mais non de le résoudre. Le recours répété à des opérations de soutien financier, consenties par les pays excédentaires aux pays déficitaires, a permis de financer les déséquilibres plutôt que de les éliminer par le redressement approprié des politiques nationales. Mais il devient de plus en plus évident que ce genre de coopération ne peut continuer indéfiniment, car il implique des transferts réels et continus de biens et services par les pays créanciers aux pays débiteurs, permettant à ceux-ci de poursuivre des politiques jugées inacceptables à long-terme par ceux-là, et imposant à leur économie des pressions inflationnistes politiquement et socialement insupportables.

5. Il est unanimement admis que la seule solution viable et raisonnable au problème posé ci-dessus réside dans l'indispensable harmonisation des politiques nationales. L'expérience des années 1948-1958 démontre que les difficultés qu'elle présente ne sont pas insurmontables. La mise en oeuvre de cette politique d'harmonisation par l'Organisation Européenne de Coopération Economique, appuyée par l'Union Européenne des Paiements et le Plan Marshall, avait résolu en dix ans les formidables problèmes de déséquilibre légués à l'Europe par la seconde guerre mondiale et remplacé le bilatéralisme paralysant des premières années d'après-guerre par la reconstruction d'une économie internationale basée sur la convertibilité mondiale des monnaies européennes.

6. Les difficultés qui ont resurgi depuis lors se sont d'abord concentrées très largement sur les deux pays dont la monnaie nationale était utilisée par les autres pays comme la source principale et indispensable d'accroissement de leurs réserves monétaires internationales, sous le régime de l'étalon dit de "change - or" (Gold Exchange standard). Les déficiences d'un tel système sont unanimement reconnues aujourd'hui et ont amené à l'accord de Rio de Janeiro (1967) sur la création d'un nouvel instrument de réserves (les Droits de Tirage Spéciaux sur le Fonds Monétaire International) véritablement international. Ce nouveau système n'est cependant pas encore entré en application et sa mise en oeuvre devra, en tout état de cause, être complétée et épaulée par des accords parallèles quant au rôle futur des deux éléments traditionnels de réserve de l'étalon de change - or, c'est à dire les monnaies de réserve (principalement le dollar et la livre sterling) théoriquement convertibles en or, et l'or lui-même.
  
7. Dans l'intervalle, cependant, les déficits persistants des deux pays dont la monnaie nationale jouait un rôle de monnaies internationales continuaient à menacer d'effondrement le système tout entier. On n'échappait à cette catastrophe que grâce aux opérations répétées de soutien financier mentionnées plus haut, au recours à des mesures croissantes de restrictions aux mouvements de capitaux, et à une hausse verticale des taux d'intérêt, se propageant des Etats-Unis au reste du monde et attirant vers le pays le plus riche du monde un flux croissant de capitaux désorganisant les marchés financiers européens.

La suspension des interventions officielles sur le marché de l'or - à l'achat aussi bien qu'à la vente - éliminait d'autre part le rôle de l'or dans l'accroissement - ou l'amenuisement - du système international de réserves, et ne laissait subsister que le dollar et le sterling comme instruments d'accumulation de réserves monétaires internationales. Cette modification fondamentale du système tendait en outre à reporter, et concentrer, sur les devises fortes - particulièrement le mark allemand - la spéculation sur l'or dont l'ampleur avait finalement imposé la suspension des interventions officielles de stabilisation des cours.

Enfin, cette spéculation s'aggravait encore à raison du renversement de la situation de la balance des paiements de la France, suite aux "événements" de mai et juin dernier.

8. L'incapacité de la coopération internationale d'assurer la correction et harmonisation de ces politiques nationales divergentes et éliminer les déséquilibres fondamentaux et persistants décrits plus haut semble en ce moment orienter certains milieux, même officiels, vers l'adoption, en désespoir de cause, de diverses formules de change flexibles jugées totalement dangereuses et détestables jusqu'ici. Il est possible que de telles formules puissent rendre politiquement plus acceptables et rapides les changements de parité monétaire qui se révèlent inéluctables à la longue pour corriger les déséquilibres de prix et de coûts de production découlant de divergences persistantes des politiques nationales auxquelles les efforts internationaux d'harmonisation se révèlent incapables de porter remède. Il serait naïf,

cependant, de les considérer comme une panacée susceptible de résoudre totalement et durablement de manière plus ou moins automatique - comme le proclament certains - les problèmes complexes de coexistence des souverainetés monétaires nationales entre pays étroitement interdépendants les uns des autres.

9. L'assouplissement du régime des changes poserait en tout cas d'énormes problèmes à la Communauté Economique Européenne et réclamerait d'elle, de façon plus urgente que jamais, de nouveaux et substantiels progrès vers l'intégration monétaire indispensable à la survie du Marché Commun.

Une harmonisation plus efficace des politiques nationales serait, tout d'abord, indispensable pour limiter des fluctuations dont l'ampleur ne pourrait manquer, sinon, de désorganiser le marché commun - particulièrement en matière agricole - et mettre en danger les engagements de libération du commerce et des capitaux entre les pays de la Communauté. La flexibilité des taux de change ne pourrait être, tout au plus, qu'une mesure transitoire destinée à faciliter la remise en ordre des taux actuels et à gagner le temps nécessaire au parachèvement des réformes institutionnelles indispensables à l'harmonisation des politiques nationales d'une zone économique excluant le rétablissement durable des restrictions aux échanges de biens, de services, et de capitaux.

Quelque difficiles que soient les engagements politiques requis par une telle harmonisation, ils ont été acceptés par les signataires du Traité de Rome et demeurent indispensables à la survie de la Communauté. "Nécessité fait loi" et rend possible politiquement entre pays de la Communauté une politique monétaire commune qui sera certes bien plus longue et difficile à appliquer entre la Communauté elle-même et le reste du monde.

10. L'organisation d'une véritable zone monétaire européenne est également indispensable pour éviter la désintégration de la Communauté ou son absorption de facto dans une "zone dollar", comme conséquence des problèmes posés aux Etats-Unis par leurs propres difficultés de balance des paiements et par les solutions auxquelles ils auront recours, pour les résoudre.

Les Etats-Unis ne peuvent échapper à leurs responsabilités mondiales. Principal marché financier du monde, leurs exportations brutes de capitaux - sous forme d'aide étrangère et de capitaux privés à long terme - totalisaient encore l'an dernier plus de 8 milliards, somme loin d'être excessive puisqu'elle ne représente que moins de un pourcent du Produit National Brut du pays le plus riche et le plus capitalisé du monde.

Mais les excédents en compte courant (\$ 800 millions) ne finançait que dix pourcent environ de ces exportations de capitaux. Le reste (90%) était financé essentiellement par un afflux énorme - et anormal - de fonds étrangers, attirés aux Etats-Unis par une hausse sans précédents des taux d'intérêt répercutée sur l'économie de l'Europe et du monde par le canal du marché des Euro-devises. Le maintien de la stabilité actuelle du cours du dollar par de telles méthodes continuerait à poser à l'Europe de graves problèmes auxquels elle ne peut faire face que par une politique commune, appuyée sur des institutions monétaires appropriées.

11. Le problème serait tout aussi grave, ou plus encore, si les Etats-Unis se trouvaient acculés à laisser flotter le dollar par rapport à l'or et aux monnaies qui refuseraient de s'intégrer dans la zone dollar. Si chacun des pays de la Communauté devait réagir en ordre dispersé, certains seraient sans doute enclins à faire racheter aux marchés par leur banque centrale des dollars excédentaires aux fins d'empêcher une appréciation brutale de leur monnaie par rapport au dollar - et aux autres monnaies qui se lieraient à lui - et le renchérissement conséquent de leurs coûts de production par rapport aux coûts de production des Etats-Unis et des autres pays d'une telle zone dollar. Mais certains pays de la Communauté se refuseraient sans doute, soit immédiatement, soit à plus ou moins court terme, de financer indéfiniment, et sans limites prévisibles, par leur propre "planche à billets" des déficits américains pouvant surgir de politiques sur lesquelles ils ne sont pas nécessairement d'accord. L'unité monétaire, économique et politique de la Communauté Economique Européenne sombrerait inévitablement dans le plus redoutable des chaos, si la Communauté ne parvenait pas à se mettre d'accord sur une politique commune face à ce problème.

L'Administration américaine est parfaitement consciente de l'inviabilité ultime d'une zone dollar élargie au monde entier et particulièrement à l'Europe. Elle affirme avec vigueur sa volonté de redresser sa balance des comptes courants dans toute la mesure nécessaire au financement de ses responsabilités mondiales et par des méthodes permettant à l'Europe de coopérer à ce redressement.

Mais un tel programme ne pourra porter fruit qu'à terme plus ou moins long et requerrera une coopération extrêmement étroite dans laquelle l'Europe ne pourra jouer son rôle sans assurer au préalable la coopération de ses pays membres eux-mêmes au sein de sa propre Communauté.

12. Quelle que soit par conséquent l'issue du débat actuel sur la réforme monétaire internationale, la création d'une véritable zone monétaire européenne appuyée sur des institutions appropriées, demeure indispensable et de plus en plus urgente. La création d'un Fonds Européen de Réserve est depuis longtemps réclamée par le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe. Son rôle le plus essentiel n'est aucunement - et ne pourrait être - d'assurer automatiquement le financement de déséquilibres persistants des paiements entre les pays de la Communauté. Il est tout d'abord d'appuyer et d'assurer au sein de la Communauté même l'harmonisation des politiques monétaires qui permettra à plus long terme, et sur la base de l'expérience acquise, d'édifier une véritable monnaie commune de l'Europe. Il est aussi de doter l'Europe des moyens indispensables à la mise en oeuvre efficace d'une politique commune vis-à-vis du reste du monde et d'une coopération efficace au redressement et à la stabilisation monétaire des autres pays, et plus spécialement des Etats-Unis et de l'Angleterre, en égard au poids économique et politique de ces deux pays dans la prospérité et la paix du monde.

I3. Un tel Fonds Européen serait susceptible de contribuer puissamment à la solution du problème britannique directement aussi bien qu'en collaboration avec d'autres pays dans le cadre du F.M.I..

L'épargne excédentaire des pays de la Communauté a été largement absorbée au cours des vingt dernières années par l'accumulation de balances dollar et sterling comme réserves monétaires de leurs banques centrales, mais sans dessein commun, et de plus en plus en résultat d'opérations de sauvetage imposées par la crainte d'un effondrement du système monétaire mondial.

Une association étroite de l'Angleterre et des pays de la Communauté permettrait de recréer un véritable marché monétaire européen et financier européen susceptible de jouer dans le monde de demain un rôle comparable à celui qu'assurait l'Angleterre seule jusqu'à la première guerre 1914 - 1918 mais qu'elle n'est plus capable d'assumer seule avec des moyens réduits par le lège des deux guerres mondiales dans l'économie plus vaste d'un monde en plein développement.

II

L'ENTREE DU ROYAUME-UNI  
DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Problèmes et solutions

I4. Le problème monétaire posé à la Communauté par l'entrée du Royaume-Uni résulte essentiellement des déficits persistants de la balance des paiements de ce pays, que les pays de l'actuelle Communauté ont financé très largement au cours des cinq dernières années, mais qu'ils ne peuvent envisager de continuer de financer indéfiniment à l'avenir.

Il importe de distinguer dans ces déficits deux aspects totalement distincts : les déséquilibres courants entre recettes et dépenses d'une part (paragraphes I5 à I7 ci-dessous) et, d'autre part, l'incidence d'un endettement excessif à court et moyen terme, accumulé au cours d'une longue période d'années (paragraphes I8 à 20).

I5. L'entrée de l'Angleterre dans la Communauté n'implique nullement pour celle-ci un engagement - politiquement inacceptable - de financer indéfiniment les déficits éventuels de ce pays. Bien au contraire, elle impliquerait du côté anglais l'acceptation des mécanismes d'"harmonisation" des politiques économiques, fiscales et financières inscrits au Traité de Rome et que la Communauté a besoin de renforcer. Ainsi que le soulignait encore récemment le Comité Monétaire, lors de son dernier débat sur le mémorandum de

M. Barre, les méthodes d'une telle harmonisation ne diffèrent guère de celles qui découlent des règles et pratiques du F.M.I. et qui conditionnent le soutien financier accordé dans le passé à l'Angleterre par cet organisme et par le groupe des Dix. Leur renforcement demeure indispensable pour pallier à des échecs dont la conséquence ne pourrait être qu'une dépréciation continue de la monnaie britannique bien que plutôt que la répétition indéfinie des opérations de soutien financier qui seules permettraient de concilier la perpétuation des déficits anglais avec le maintien de la stabilité des taux de change.

16. L'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun devrait améliorer la balance courante britannique en ayant pour effets:

a) d'accroître les pressions exercées par la concurrence internationale sur les firmes anglaises, les incitant à accroître leur productivité pour être à même:

- de soutenir la concurrence sur le marché intérieur d'importations communautaires qui ne seront plus soumises aux protections tarifaires;

- de profiter des marchés nouveaux ouverts aux exportations britanniques sur les marchés continentaux par l'abolition des restrictions qui limitent aujourd'hui ces exportations.

- b) d'attirer vers la Grande-Bretagne en conséquence des effets ci-dessus certains capitaux étrangers - en provenance des Etats-Unis comme du continent européen lui-même - permettant d'accroître les investissements et moderniser l'appareil industriel britannique;
- c) par suite, de diminuer les taux d'intérêt excessifs qui paralysent ces investissements.

A ces effets de l'entrée dans un vaste marché s'ajoutent les réformes structurelles entreprises par le gouvernement britannique et qui devraient contribuer à soulager la balance des paiements et à accroître la capacité d'exportation. On soulignera en particulier:

- a) la décision de réduire progressivement les engagements militaires à l'est de Suez, c'est à dire à la fois le maintien des troupes et l'entretien des bases, qui représentent une charge de 1 milliard de dollars par an et qui doivent être éliminés pour 1973.
- b) la vigoureuse restructuration de l'industrie britannique par des fusions menées sous l'impulsion de l'Industrial Reorganisation Corporation et qui doivent avoir pour effet de constituer des groupes particulièrement puissants et dynamiques en face de l'industrie des Six comme de l'industrie américaine ou japonaise.

- c) un abandon progressif, à la fois pour s'aligner sur les pratiques du Marché Commun et pour rendre son dynamisme à l'économie britannique, du système de salaires directs relativement bas fondé sur un abaissement systématique des prix des produits alimentaires, mais qui diminue les incitations à l'investissement, en particulier aux opérations de modernisation et d'automatisation visant à l'économie de main-d'oeuvre.

Toutefois aussi bien l'incidence de ces mesures structurelles que celle d'une concurrence extérieure élargie prendra du temps à se faire pleinement sentir. On ne peut donc sous-estimer les difficultés initiales que la Grande-Bretagne, avec une balance des paiements en déficit, une épargne trop faible, des progrès de productivité trop lents, peut éprouver dans un premier temps à s'ajuster au Marché Commun. Son accession risque d'accroître les importations en provenance du continent plus que les exportations vers le continent, et la politique agricole commune comportera inévitablement, quels que soient les aménagements convenus, des charges supplémentaires pour la Grande-Bretagne.

Il est donc indispensable de prévoir une période de transition d'une durée raisonnable, qu'on peut estimer à cinq ans. Ce serait d'ailleurs une complication inutile que d'envisager des délais différents, par exemple pour l'élimination des droits de douanes, l'application du Tarif Extérieur Commun, l'adhésion pleine à la politique agricole commune.

Il est non moins nécessaire de prévoir certains mécanismes financiers qui permettent à la Grande-Bretagne une transition ordonnée vers la situation nouvelle d'équilibre à un niveau de production et d'échanges plus élevé qui doit finalement se dégager pour elle. Ces mécanismes font l'objet des paragraphes suivants de ce rapport. Ils ne feront pas peser sur la Communauté des charges plus lourdes que les pratiques qui sont déjà en vigueur; mais ils seront organisés de telle sorte que la part prise par les pays européens dans le soutien de la livre apparaisse plus clairement et soit assortie d'une influence plus grande sur les changements de politique que, dans son intérêt propre, comme en vue de son intégration, la Grande-Bretagne est dans l'obligation d'opérer.

Il faut reconnaître d'autre part que la libéralisation <sup>des</sup> sorties de capitaux par la Grande-Bretagne devra sans doute être étalée dans le temps pour freiner les mouvements spéculatifs qui risquent de persister - bien que dans une mesure moindre - jusqu'à ce que puisse être affermie la confiance dans le succès des efforts de rétablissement du pays.

Cet élément spéculatif explique certes pour partie la lenteur des progrès réalisés dans l'année qui a suivi la dévaluation de la livre à raison de ses incidences non seulement sur les mouvements de capitaux, mais aussi sur l'accroissement anormal des dépenses de consommation reflétant probablement une fuite devant la monnaie.

A plus long terme, cependant, la dévaluation, les mesures adoptées en matière fiscale et budgétaire et les engagements précis pris vis-à-vis du Fonds Monétaire International devraient porter leurs fruits. Ils devront être complétés, s'il s'avère nécessaire, par les engagements nouveaux vis-à-vis de la Communauté elle-même, qui seront inscrits au traité d'adhésion.

- 17 - Mais la participation de l'Angleterre au Marché Commun ne modifierait pas de façon radicale les données d'un problème auquel la Communauté n'a jamais pu échapper dans le passé et ne peut échapper davantage à l'avenir. Elle ne ferait que clarifier le rôle prépondérant exercé déjà au cours des cinq dernières années par les six pays membres de l'actuelle Communauté dans la manière dont les problèmes ont été traités. Ces pays ont financé en fait, soit directement par l'accroissement de leurs créances sur le Royaume-Uni, soit indirectement par l'accroissement de leurs avoirs dollars et de leurs créances nettes sur le FMI, la majeure partie des \$ 6,4 milliards d'aide financière reçue par l'Angleterre des banques centrales étrangères et du FMI (ligne 3a du Tableau I sur la Balance des Paiements du Royaume Uni) et qui a financé 80 % de ses pertes de réserve (ligne 3 du Tableau) des années 1965-1968. La Communauté assumerait plus directement et ouvertement le rôle et les responsabilités politiques correspondant aux charges qu'elle assume déjà en fait et acquerrait en conséquence une influence plus déterminante dans les décisions définissant les conditions, l'ampleur et les limites de telles opérations.

Le succès des politiques d'harmonisation inscrites au Traité de Rome conditionnera d'autre part la possibilité de répéter occasionnellement à l'avenir - au bénéfice d'autres pays membres aussi bien que de l'Angleterre - des opérations de soutien qui ne se justifient que par ce succès même. Les échecs que rencontrerait encore à cet égard la Communauté se solderont

inévitablement , à l'avenir comme dans le passé, par des ajustements de change dont la répétition indéfinie serait incompatible avec la survie de la Communauté elle-même.

18 - L'endettement britannique excessif à court et moyen terme soulève un problème tout différent, qui joue un rôle considérable dans les difficultés des dernières années et les politiques de soutien financier mentionnées plus haut.

Les déficits en compte courant de l'Angleterre (ligne 1 du Tableau I sur la Balance des Paiements) n'ont absorbé , au cours des cinq dernières années que moins de \$ 1 milliard des \$ 6,4 milliards (ligne 3 a) d'aide financière obtenue par l'Angleterre des banques centrales et du FMI et des \$ 8 milliards (ligne 3) de pertes de réserves totales de ce pays. Les exportations de capitaux à long et à court terme ont absorbé les \$ 7 milliards restant (lignes 2 et 4).

Les chiffres du bilan extérieur du Royaume-Uni (Tableau II) confirment que le problème essentiel posé par les dettes extérieures est un problème de liquidité plutôt que de solvabilité. Les déficits en compte courant et les transferts unilatéraux vers l'étranger ont été compensés, au cours de ces années, par l'accroissement de valeur des investissements nets à l'étranger. Les actifs nets extérieurs du pays (dernière ligne du tableau) se retrouvent à fin 1967 à un niveau presque identique (\$ 4 1/2 milliards) à celui de fin 1964. Mais l'accroissement des investissements nets à long terme (\$ 1 milliard, passant de \$ 10,4 milliards à \$ 11,4 milliards) et la réduction de l'endettement à court terme (\$ 1,7 milliards) ont été financés par une baisse excessive des réserves monétaires nettes (y compris le porte-feuille dollar du Gouvernement), déjà fortement négatives en 1964. Une partie importante du soutien financier extérieur (reflété dans la baisse des réserves nettes) a d'autre part été absorbée par le remboursement de l'endettement excessif.

représenté par les balances sterling gonflées par la deuxième guerre sous le régime dit d'étalon de change-or.

19 - La solution de ce problème devrait résider dans la transformation des réserves sterling qui font aujourd'hui partie intégrante des réserves monétaires internationales des autres pays - et particulièrement de la zone sterling - en réserves sur le Fonds Monétaire International et /ou un Fonds Monétaire Européen.

Le FMI est d'ailleurs entré déjà dans cette voie. Il détenait au 30 avril dernier plus de \$ 2 milliards de créances nettes sur le Royaume-Uni, financées par l'accroissement des réserves, parfaitement liquides, détenues au Fonds Monétaire par les pays excédentaires, et notamment par les pays de la Communauté. En pure logique, les réserves sterling détenues par les banques centrales, et excédant leurs fonds de roulement, pourraient continuer à être transférées au FMI, et transformées de même en un véritable instrument international de réserves, approprié aux critères de placement des banques centrales.

Les pays du continent européen ont eux-mêmes accumulé de fin 1963 à fin 1968, en résultat de négociations continues et d'accords aussi complexes que précaires, plus d'un milliard et demi de dollars de créances sur le Royaume-Uni, et l'Amérique du Nord environ \$ 2,8 milliards, largement refinancés par l'accumulation de balances dollars par l'Europe.

Enfin, les accords annoncés à Bâle en septembre dernier prévoient le maintien par les pays de la zone sterling d'une large proportion de leurs réserves monétaires globales sous forme de balances sterling affectées d'une garantie dollar et l'octroi de \$ 2 milliards de lignes de crédit au Royaume-Uni par d'autres pays - et notamment les principaux pays d'Europe continentale - utilisables aux remboursements de balances sterling qui seraient néanmoins demandés par leurs détenteurs actuels.

20 - Ces multiples crédits et engagements devraient être intégrés dans un plan d'ensemble qui reflète mieux la réalité des contributions réelles à la solution du problème, qui éponge à l'avance les balances sterling excédentaires - sans attendre les mouvements spéculatifs qu'elles déclenchent et amplifient - et qui ajustent de façon plus réaliste les échéances de remboursement attendus du Royaume-Uni.

La constitution d'un Fonds Européen de Réserves ouvrirait à cet égard des possibilités et des options nouvelles, permettant à l'Europe d'organiser de façon plus efficace sa coopération à travers le Fonds Monétaire et de suppléer aux interventions du FMI par des opérations du Fonds Européen lui-même dans la mesure qui s'avèrera nécessaire ou préférable, à la lumière des négociations futures sur l'adhésion anglaise à la Communauté et de l'expérience acquise par le Fonds.

La mise en place du Fonds Européen de Réserves est nécessaire en tout état de cause pour mettre en oeuvre les mécanismes indispensables à l'Europe pour appuyer son unité économique face aux problèmes internes de la Communauté Economique et aux graves problèmes externes que la situation de la livre et du dollar lui posent déjà et auxquels elle ne peut échapper. Les réserves en devises nationales (sterling et dollar) de l'étalon de change-or sont appelées à être transformées progressivement en réserves véritablement internationales, assorties de garanties appropriées, mais non à être soudainement liquidées au prix de la déflation ou de la dislocation du régime monétaire international. Le Fonds Européen de Réserves et le Fonds Monétaire International sont appelés à jouer dans cette réorganisation le rôle fondamental de tout système bancaire : rendre liquides et transférables dans les paiements des obligations n'imposant pas au débiteur des remboursements soudains, massifs et intempestifs.

Ce n'est pas ici que peuvent être discutées les modalités précises d'une telle réforme - indispensable à la solution tant du problème monétaire international que du problème anglais - ni la distribution des responsabilités qu'elle comporte entre le Fonds Européen et le FMI. Il s'agit là de problèmes de pure technique et de négociation, parfaitement solubles si les principaux pays en cause sont convaincus de sa nécessité et des conséquences redoutables que font de plus en plus évidemment courir au monde la succession de crises de plus en plus graves et fréquentes qui sont, depuis des années, le résultat prévisible et inévitable de la lenteur et de l'inertie des négociations interminables dans lesquelles nous nous enlisons depuis bientôt dix ans.

21 - L'entrée de l'Angleterre dans le Marché Commun est particulièrement indispensable pour mettre fin aux crises répétées provoquées par les déficits persistants de la balance des paiements anglais.

a/ Elle incitera l'Angleterre à faire face à la concurrence internationale par la modernisation et l'adaptation de son appareil industriel et lui en donnera les moyens en attirant demain vers l'Angleterre - comme hier vers les pays de l'actuelle Communauté, les investissements privés nécessaires à cet effet.

b/ Elle appliquera à l'Angleterre les mécanismes de consultation et d'harmonisation des politiques nationales prévues au Traité de Rome et nécessaires à la correction de déséquilibres fondamentaux et persistants.

c/ Elle permettra, à cette condition, d'éliminer à travers les opérations d'un Fonds Européen de Réserves les éléments spéculatifs et fuites de capitaux qui jouent un rôle majeur dans les déficits globaux de la balance des paiements.

Contrairement à une opinion trop répandue, les interventions du Fonds de Réserves Européens devraient réduire et éliminer rapidement la nécessité des opérations répétées de soutien financier - 6 1/2 milliards en cinq ans - dont l'Europe assume en fait, sans s'en rendre pleinement compte, la charge presque entière par ses crédits indirects à travers les Etats-Unis et le FMI aussi bien que pour son aide directe aux Anglais.

Le Fonds Européen de Réserves en coopération avec le FMI permettrait de consolider à long terme le poids excessif de balances sterling, accumulées au cours de 56 ans et notamment pendant la dernière guerre, et dont la liquidation par les détenteurs a déclenché les crises répétées auxquelles nous assistons. Au lieu de financer les pertes de réserves découlant pour l'Angleterre de ces crises dues à la spéculation, on les préviendrait en épongeant à l'avance les balances sterling excédentaires par leur transfert au FMI et au Fonds Européen, et la transformation des créances détenues aujourd'hui par les pays créanciers en dépôts de réserves affectés de garanties appropriées, et pleinement liquides et transférables dans les règlements internationaux entre banques centrales des pays participants.

Au lieu d'être détenue directement en sterling, une partie correspondante des réserves globales de chaque pays serait simplement détenue sous forme de dépôts au FMI ou au Fonds Européen, utilisables dans tous les règlements de balances de paiement par simple transferts sur les livres du FMI et du Fonds, au lieu d'être exposés, comme c'est aujourd'hui le cas, à des conversions massives et soudaines en or ou en devises tierces.

ANNEXES

- Tableau I : Balance des Paiements du Royaume-Uni:  
1964-1968
- Tableau II : Evolution de la Liquidité et Solvabilité  
du Bilan Extérieur du Royaume-Uni :  
1964-1968
- Tableau III : Evolution de l'Endettement du Royaume-  
Uni au Fonds Monétaire International et  
aux Banques Centrales depuis fin 1963

Tableau I

Balance des Paiements du Royaume Uni :

1964-1968

(en million de dollars)

	Total 1964/68	1964	1965	1966	1967	1968
1. Compte Courant a)	<u>-992</u>	<u>-661</u>	<u>240</u>	<u>543</u>	<u>-540</u>	<u>-574</u>
2. Compte Capital	<u>-7,028</u>	<u>-1,220</u>	<u>-630</u>	<u>-2,074</u>	<u>-748</u>	<u>-2356</u>
a) à long terme b)	-4,616	-1492	-1064	-792	-743	-525
b) à court terme c)	-2,412	272	424	-1282	-5	-1831
3. Réserves Monétaires Nettes (1+2)	-8,020	-1882	-389	-1532	-1288	-2930
a) Accroissement de l'endettement net au Fonds Monétaire et aux Banques Centrales (-)	-6,410	-1540	-1078	-742	-393	-2657
b) Or et devises convertibles d)	-1,611	-342	689	-790	-895	-273

(a) Marchandises, services et transferts privés

(b) Y inclus transferts gouvernementaux

(c) Y inclus ajustements de change et erreurs et omissions

(d) Y inclus liquidation du portefeuille officiel en dollars

Source : Rapports Annuels du Fonds Monétaire International et  
International Financial Statistics

Tableau II

Evolution de la liquidité et solvabilité  
du bilan Extérieur du Royaume-Uni - 1964 - 1968  
(en milliards de dollars)

Fin d'Année	1964	1966	1967	1968
<u>I - Réserves Monétaires</u> <u>et Portefeuille Dollars</u>	- 4,0	- 5,8	- 6,6	- 9,5
<u>A. Réserves Monétaires Nettes</u>	<u>- 5,3</u>	<u>- 6,3</u>	<u>- 6,6</u>	<u>- 9,5</u>
1. Or et Devises	2,3	3,1	2,7	2,4
2. Endettement au Fonds Monétaire et aux Banques Centrales (-)	- 7,6	- 9,4	- 9,3	- 11,9
<u>B. Portefeuille dollars</u>	<u>1,2</u>	<u>0,5</u>	-	-
<u>II - Capitaux à Court Terme</u>	- 1,9	- 0,9	- 0,2	
A. Gouvernement	- 0,9	- 0,7	- 0,3	
B. Banques	- 2,2	- 1,5	- 1,0	
C. Autres	1,2	1,3	1,1	
<u>III - Capitaux à Long Terme</u>	10,4	10,8	11,4	
A. Gouvernement	<u>- 4,9</u>	<u>- 4,4</u>	<u>- 4,4</u>	
B. Investissements directs	<u>8,6</u>	<u>9,5</u>	<u>9,6</u>	
1. Actifs	15,6	17,9	17,8	
2. Passifs (-)	- 7,1	- 8,5	- 8,2	
C. Portefeuille :	<u>6,7</u>	<u>5,7</u>	<u>6,2</u>	
1. Actifs	10,1	9,0	10,0	
2. Passifs (-)	- 3,3	3,3	- 3,3	
<u>IV - Position Nette Totale (I+II+III)</u>	4,5	4,1	4,6	

Sources :

Bank of England Quarterly Bulletin (septembre 1968, pp. 276 - 277  
et Tableaux 19 - 21) et International Financial Statistics.

Tableau III

Evolution de l'Endettement du Royaume-Uni

au Fonds Monétaire International

et aux Banques Centrales depuis fin 1963

(en millions de dollars)

	Décembre 1963	Décembre 1968	Diffé- rence
I - <u>Endettement Net (-)</u> vis-à-vis des Banques Centrales	-6,530	-9,619	-3,089
A. <u>de la zone Atlantique :</u>	-602	-5,467	-4,865
1. Sterling	-602	-4,975	-4,373
a) Europe	-580	-2,136	-1,556
b) Amérique du Nord	-22	-2,839	-2,817
2. Autres monnaies		-472	-492
B. <u>des autres pays :</u>	-5,928	-4,153	+1,775
1. Zone Sterling	-5,306	-3,917	+1,389
2. Amérique Latine	- 62	- 10	+ 52
3. Autres pays	-560	-226	+334
II- <u>Créance (+) ou Dette (-) Nette</u> <u>au Fonds Monétaire</u>	+489	-2,317	-2,806
III- TOTAL (I+II)	-6,041	-11,936	-5,895
A. FMI et Zone Atlantique (IA+II)	-113	-7,784	-7,671
B. Autres pays (IB)	-5,928	-4,153	+1,775

Source : International Financial Statistics