

Avis de la Commission sur les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège (29 septembre 1967)

Légende: Le 29 septembre 1967, la Commission européenne, sans pour autant pouvoir remettre un avis définitif, recommande au Conseil d'ouvrir des négociations, dans les formes appropriées, avec le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège désireux d'adhérer aux Communautés européennes.

Source: Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège en vertu des articles 237 du traité CEE, 205 du traité CEEA et 98 du traité CECA. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 29.09.1967. 86 p.

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

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

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

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

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_sur_les_demandes_d_adhesion_du_royaume_uni_de_l_irlande_du_danemark_et_de_la_norvege_29_septembre_1967-fr-afee740d-57fa-4d57-8185-9de947deb53d.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège en vertu des articles 237 du traité CEE, 205 du traité CEEA et 98 du traité CECA (Bruxelles, 29 septembre 1967)

Sommaire

INTRODUCTION

TITRE I — PROBLEMES GENERAUX DE L'ELARGISSEMENT

- a) Portée des obligations des nouveaux membres
- b) Problèmes relatifs au fonctionnement des institutions de la Communauté élargie
- c) Problèmes posés par les demandes de négociation déjà formulées ou à prévoir de la part d'autres pays européens
- d) Problèmes relatifs à la mise en œuvre des adhésions éventuelles
- e) Problèmes posés par un échelonnement éventuel des adhésions
- f) Poursuite de l'activité normale de la Communauté
- g) Problème posé par la fusion des Traités

TITRE II — UNION DOUANIERE ET UNION ECONOMIQUE

Chapitre 1 — L'union douanière

- a) Dimensions nouvelles de l'union douanière
- b) Abolition des obstacles aux échanges intracommunautaires
- c) Application du tarif douanier commun
- d) Problèmes relatifs à la politique commerciale

Chapitre 2 — La politique agricole

- a) Analyse des changements quantitatifs et qualitatifs des données de base de l'agriculture dans une Communauté élargie
- b) Problèmes spécifiques des pays ayant demandé l'adhésion
 - 1. Royaume-Uni
 - 2. Irlande
 - 3. Danemark
 - 4. Norvège
- c) Problèmes financiers

Chapitre 3 — Problèmes économiques et financiers

- A. Situation de l'économie britannique
- B. Problèmes posés par l'adhésion éventuelle du Royaume-Uni à la Communauté

Chapitre 4 — Autres problèmes relatifs à l'union économique

- a) Libération des mouvements de capitaux
- b) Harmonisation fiscale
- c) Ententes et positions dominantes
- d) Brevets
- e) Entraves techniques aux échanges : normes industrielles
- f) Sociétés
- g) Investissements des pays tiers
- h) Politique régionale
- i) Financement de la sécurité sociale
- j) Marché nordique du travail
- k) « Commonwealth Immigrant Act »
- l) Transports
- m) Energie

Chapitre 5 — Les problèmes spécifiques de la CECA

- a) Les caractéristiques de l'économie charbonnière et sidérurgique des quatre pays candidats à l'adhésion
- b) L'acceptation du traité de Paris par les adhérents
- c) Problèmes particuliers d'adaptation
- d) Le fonctionnement du marché commun dans une Communauté élargie

Chapitre 6 — Problèmes spécifiques de la CEEA

A. Royaume-Uni

I. Le potentiel britannique en matière nucléaire

II. Les problèmes

- a) Contribution britannique dans le domaine de la recherche et des connaissances nucléaires
- b) Structure industrielle
- c) Relations extérieures
- d) Approvisionnement
- e) Contrôle de sécurité

B. Autres pays

Chapitre 7 — Aspects technologiques et scientifiques

I. Les perspectives ouvertes par un élargissement de la Communauté

- a) Le potentiel scientifique et technique au Royaume-Uni et dans la Communauté
- b) La portée d'une adhésion britannique

II. Les problèmes que soulèverait une adhésion

III. Conclusions

TITRE III — LA COMMUNAUTE ELARGIE ET LES PAYS TIERS

Chapitre 1 — Conséquences d'ordre général de l'élargissement sur les relations avec les pays tiers

Chapitre 2 — Relations avec les pays en voie de développement

- a) Généralités
- b) Conséquence de l'élargissement sur les relations d'association
- c) Relations avec les pays du Maghreb
- d) Relations avec les autres pays moins développés

Chapitre 3 — Relations avec les autres pays tiers

- a) Canada, Australie, Nouvelle-Zélande
- b) Etats-Unis
- c) Japon
- d) URSS et les pays d'Europe orientale

TITRE IV — PROBLEMES INSTITUTIONNELS

- a) Le Parlement
- b) Le Conseil
- c) La Commission
- d) La Cour de justice
- e) Contributions budgétaires et pondérations particulières
- f) Implications juridiques et constitutionnelles de l'adhésion du Royaume-Uni

TITRE V — CONCLUSIONS

Introduction

1. Lors de sa session du 10 juillet 1967, le Conseil des Communautés ayant procédé à un premier examen

des demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, et à un échange de vues sur celle de la Norvège qui était annoncée, a décidé d'engager la procédure prévue aux articles 237 du traité CEE, 205 du traité CEEA et 98 du traité CECA. Le Conseil a notamment demandé à la Commission de lui donner l'avis prévu par les dispositions précitées.

2. Se plaçant du point de vue de l'intérêt des Communautés, la Commission a entrepris l'étude des problèmes posés par les demandes d'adhésion en cause. Conformément aux intentions exprimées au Conseil, elle a notamment examiné les conséquences économiques et institutionnelles qui découleraient de l'élargissement des Communautés.

Elle a dû cependant se borner dans une certaine mesure à formuler des considérations de caractère général et des hypothèses. Des options présentant une importance considérable pour l'appréciation des avantages et des inconvénients résultant, pour les Communautés, des adhésions sollicitées demeureront en effet ouvertes tant que ne seront pas connues avec précision les positions auxquelles pourrait s'arrêter, au terme d'une négociation, chacun des Etats intéressés. En l'état actuel, la Commission ainsi d'ailleurs que le Conseil ne disposent donc pas de tous les éléments nécessaires à la prise de position que prévoient les Traités. Il serait dénué de sens, voire dangereux, que les institutions communautaires émettent une appréciation abstraite en ignorant les conditions et modalités que pourrait revêtir une adhésion. L'ampleur des problèmes soulevés de divers côtés ne permet pas de déceler au stade présent ce que pourraient être ces conditions et modalités en l'espèce.

3. La Commission est ainsi conduite à souligner le caractère préliminaire du présent avis. Elle s'estime au regard des Traités en droit et en devoir de le compléter au cours des négociations éventuelles.

Ainsi les conclusions d'ensemble permettant à la Commission de donner, en pleine connaissance de cause, l'avis définitif prévu aux Traités ne pourront être dégagées qu'une fois connues les solutions concrètes susceptibles d'être retenues.

4. En procédant à l'élaboration du présent document la Commission n'a pas prétendu traiter de manière exhaustive tous les problèmes que soulève l'élargissement de la Communauté. L'eût-elle souhaité, il lui eût été impossible de le faire sans engager des conversations avec les gouvernements des Etats ayant demandé leur adhésion.

Il lui a paru préférable, au risque de négliger certains problèmes mineurs à l'égard desquels la position des Etats candidats à l'adhésion n'est pas connue de manière précise ou paraît analogue à celle des Etats membres actuels, de donner au Conseil tous les éléments d'appréciation ou d'information dont elle pouvait disposer au sujet de la fois des problèmes de caractère général soulevés par l'élargissement des Communautés et des principales questions que poserait, dans les différents secteurs de l'activité communautaire, l'entrée dans les Communautés des quatre Etats ayant à ce jour demandé leur adhésion.

Titre I — Problèmes généraux de l'élargissement

5. Quatre pays européens, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège ont présenté de nouvelles demandes d'adhésion. La candidature de la Grande-Bretagne ne peut être considérée isolément de celle des trois autres pays. En raison des liens économiques qui les unissent au Royaume-Uni, ces pays pourraient difficilement envisager leur adhésion à la Communauté indépendamment de celle de la Grande-Bretagne. Mais il leur serait également difficile de demeurer à l'écart d'une Communauté élargie au Royaume-Uni.

6. De son côté la Communauté ne saurait opérer un choix a priori parmi des demandes émanant de pays européens jouissant d'institutions libres, parvenus à un niveau de développement comparable à celui des Six et disposés à accepter sans réserve leurs objectifs d'union politique.

7. Plusieurs autres pays européens, notamment parmi les membres de l'AELE, ont fait connaître leur désir d'entrer en négociation avec la Communauté en vue d'établir avec elle des relations particulières.

Compte tenu des accords d'association déjà conclus par la Communauté et des négociations déjà engagées, on doit constater que les demandes d'adhésion posent en fait le problème de l'organisation économique d'une grande partie de l'Europe.

8. La Communauté se trouve ainsi devant une option majeure dont dépend l'avenir des relations économiques et, à plus long terme, politiques entre les Etats européens : le succès dans une telle entreprise représenterait un progrès décisif vers le couronnement des efforts d'unification européenne engagés depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Certes, une telle œuvre n'est pas exempte de risques, notamment celui d'un affaiblissement de la cohésion communautaire. Mais il est sans aucun doute dans la vocation de la Communauté d'assumer certains risques lorsqu'il s'agit de tenter une entreprise de cette importance, à savoir la poursuite de l'unification européenne.

Bien entendu son action devrait être entourée de toutes les garanties propres à minimiser les risques. C'est pourquoi les Communautés devraient définir au moment opportun les orientations à suivre pour que leur élargissement se réalise dans de bonnes conditions et pour maintenir un degré satisfaisant de coopération économique avec les pays d'Europe occidentale qui ne se joindraient pas à la Communauté élargie.

a) Portée des obligations des nouveaux membres

9. Adhérer aux Communautés signifie nécessairement aujourd'hui accepter non seulement les chartes constitutives que représentent les Traités mais encore les objectifs d'unification politique affirmés dans le préambule des traités de Paris et de Rome (et rappelés dans les conférences des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres des Communautés, à Bonn en juillet 1961 et à Rome en mai 1967).

L'acceptation, par les nouveaux membres, des décisions (1) intervenues depuis l'adoption des Traités s'impose de la même manière. En effet, ces décisions ont été l'objet de compromis le plus souvent laborieux entre les Six, de même qu'elles ont établi entre eux une incontestable solidarité de fait. Il serait impossible et illusoire de prétendre les remettre en cause. C'est pourquoi, en règle générale, la solution des problèmes concrets devra être recherchée par la définition de mesures transitoires et non par des modifications des règles existantes.

10. Dans le domaine de l'union économique, l'état de réalisation du traité CEE est moins avancé que celui des marchés communs agricole et industriel. C'est pourquoi la première condition d'une adhésion — à savoir l'acceptation par les nouveaux membres des réglementations et des objectifs déjà fixés par la Communauté sous réserve des aménagements mineurs qui pourraient s'imposer — n'est pas suffisante pour assurer que les tâches restant à accomplir seront menées à bonne fin. Il reste donc à voir si les engagements prévus dans les Traités ou déjà pris par les membres actuels sont suffisants pour garantir l'efficacité des Communautés élargies ou si au contraire, au moins dans certains secteurs, des engagements plus précis quant aux buts à atteindre ne sont pas nécessaires.

11. On doit constater que, dans certains domaines, des actions ont été envisagées ou entreprises alors même que les textes se bornaient à de simples formulations de principe sans prévoir des engagements détaillés. C'est le cas par exemple du régime d'aide aux charbonnages, de la politique à moyen terme, de la politique monétaire pour ce qui a trait aux relations monétaires internationales, de la politique industrielle etc.

Dans chaque cas, les obligations nouvelles acceptées par les Etats membres résultent de l'engagement général qu'ils ont contracté de réaliser entre eux une union économique. Il s'agit de répondre à une exigence réelle naissant de l'expérience acquise au cours de l'application des Traités, sans qu'il ait été nécessaire de compléter formellement ces derniers. Normalement, il devrait en être ainsi également dans les Communautés élargies d'autant plus que les pays candidats se déclarent conscients du fait qu'ils adhéreront à des Communautés en évolution.

Cependant, il paraît préférable de s'assurer au moins dans certains domaines essentiels que ces pays sont

prêts à définir, au cours de la négociation avec les membres actuels de la Communauté, les objectifs à atteindre et, dans leurs grandes lignes, les méthodes appropriées. Parmi ces domaines devraient figurer en premier lieu les questions dont l'intérêt et l'urgence seraient renforcés par l'élargissement des Communautés.

12. En outre, dans certains cas, les Etats désireux d'adhérer à la Communauté devraient être prêts à accepter, de concert avec les membres actuels, certains engagements supplémentaires afin que la Communauté puisse effectivement tirer profit de certains acquis qu'ils ne manquent pas, d'ailleurs à juste titre, d'invoquer à l'appui de leur demande d'adhésion. En effet, en l'absence d'engagements les concernant, ces acquis seraient dépourvus d'intérêt pour la Communauté. Cette dernière considération s'applique particulièrement à l'avance de la Grande-Bretagne dans certains secteurs de la science ou de la technologie et à l'apport positif que l'adhésion de ce pays pourrait représenter dans ce domaine pour la Communauté.

b) Problèmes relatifs au fonctionnement des institutions de la Communauté élargie

13. Toute augmentation du nombre des Etats membres risque d'entraîner un alourdissement des mécanismes institutionnels communautaires. C'est pourquoi l'adaptation indispensable, et d'ailleurs prévue à l'article 237, doit être réalisée de manière à maintenir l'efficacité du système et à compenser l'effet mécanique de l'élargissement.

La nécessité de maintenir et si possible de renforcer l'efficacité et le rôle des mécanismes institutionnels dans une Communauté élargie s'impose avec d'autant plus d'évidence que l'édification de l'union économique s'accommode moins bien que l'élimination des obstacles aux échanges de règles fixées à l'avance une fois pour toutes. Elle implique au contraire une multitude d'harmonisations, d'ajustements et de décisions qui doivent être étalés dans le temps et auraient peu de chance d'être obtenus sans des mécanismes institutionnels adéquats.

Or l'accroissement du nombre et, à certains égards, de la diversité des Etats membres augmentant les risques de conflits d'intérêt, pourrait, si l'on n'y prenait garde, avoir pour résultat de rendre plus difficile l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des décisions. S'il devait en être ainsi, les avantages politiques et économiques de l'élargissement se révéleraient illusoire.

14. La première conclusion à tirer de ces remarques générales est que, dans une Communauté élargie, il deviendrait plus nécessaire encore que dans la Communauté actuelle que les règles institutionnelles des Traités soient appliquées sans aucun affaiblissement.

Ainsi l'équilibre qui s'est établi entre les institutions communautaires et qui confie à la Commission, à côté de son pouvoir essentiel d'initiative, la responsabilité des tâches de gestion, en liaison étroite avec le Conseil et les Etats membres, devrait être intégralement sauvegardé.

15. En ce qui concerne tout d'abord les décisions ⁽²⁾ que le Conseil prend sur proposition de la Commission, les difficultés ne devraient pas être considérables si, d'une part, le niveau de la majorité qualifiée est déterminé de manière à ne pas affaiblir le pouvoir de dissuasion qu'exerce cette disposition contre la tentation de prolonger indéfiniment la discussion et si, d'autre part, la Commission est en mesure de jouer pleinement son rôle de conciliation des intérêts nationaux au stade de l'élaboration des propositions.

16. Les décisions qui requièrent l'unanimité posent un problème plus difficile. Ces décisions ont trait notamment à l'adhésion et à l'association de pays tiers à la création de ressources propres à la Communauté, à l'élection du Parlement au suffrage universel, à la modification des clefs de répartition des charges budgétaires, à l'harmonisation des législations, aux actions ou politiques communes nouvelles qu'il conviendrait d'engager.

17. Dans beaucoup de cas, il semble bien que les conditions de fonctionnement des institutions communautaires ne seront pas modifiées substantiellement du fait de l'élargissement. Cependant des difficultés supplémentaires pourraient se manifester à l'occasion de décisions concernant l'harmonisation des législations ou l'établissement de nouvelles actions ou politiques communes.

En effet, dans ces domaines dont l'importance ne cessera d'augmenter au fur et à mesure du développement de l'union économique, la plus grande diversité d'intérêts entre les membres de la Communauté élargie pourrait porter atteinte à l'efficacité des institutions.

Ce risque pourrait être atténué s'il était possible de dégager au cours des négociations d'adhésion un consensus assez large sur les actions nouvelles, prévues ou non par les Traités, qu'il serait urgent d'entreprendre pour que l'élargissement s'effectue dès le départ dans les meilleures conditions, et que la solidarité de fait nécessaire au bon fonctionnement de la Communauté élargie s'établisse aussi rapidement que possible entre ses membres.

18. Dans une Communauté comprenant un plus grand nombre d'Etats, le danger que ferait courir au dynamisme communautaire la tendance des Etats membres à refuser de se rallier au point de vue majoritaire, même lorsque leurs intérêts ne sont pas sérieusement en cause, ou à lier leur accord sur des décisions ne mettant pas en cause leurs intérêts à l'obtention de concessions à leur avantage dans d'autres domaines se trouverait accru. Il y a là un problème sérieux qui devra trouver une solution au cours des négociations.

En outre, une amélioration des pratiques, procédures et méthodes de travail suivies par le Conseil s'imposerait nécessairement dans une Communauté élargie afin de maintenir un degré suffisant d'efficacité des institutions.

c) Problèmes posés par les demandes de négociation déjà formulées ou à prévoir de la part d'autres pays européens

19. L'adhésion à la Communauté de trois membres de l'AELE, dont la Grande-Bretagne, ne manquerait pas d'avoir des répercussions sur la situation de plusieurs autres pays européens, notamment des autres membres de l'AELE (voir tabl. ci-après).

Aussi bien, les demandes d'adhésion ont-elles été suivies par des démarches de la Suède et de Malte dont l'objet n'a pas été précisé, la première étant, en outre, assortie de certaines réserves de caractère politique. De même, le gouvernement helvétique a fait connaître qu'il considérait sa demande de décembre 1961 comme « maintenue pendante ». Il faut également s'attendre, en cas d'ouverture effective des négociations avec les candidats à l'adhésion, à ce que le Portugal et Chypre qui avaient présenté des demandes de négociation en 1962, et éventuellement la Finlande, expriment à leur tour le souhait de conclure des accords particuliers avec la Communauté.

L'ouverture de négociations d'adhésion ne manquerait pas, enfin, de renforcer l'Autriche et l'Espagne dans leur intention de parvenir dans les négociations déjà engagées à la conclusion d'accords largement préférentiels avec la Communauté.

20. L'élargissement, et plus particulièrement l'adhésion de la Grande-Bretagne, aurait aussi des répercussions considérables sur les relations de la Communauté avec beaucoup de pays appartenant à d'autres continents, notamment avec les pays du Commonwealth. Ces problèmes qui revêtent également une grande importance, notamment à l'égard des pays en voie de développement et compte tenu des accords d'association déjà conclus ou en cours de négociation par la Communauté hors d'Europe, seront traités dans le titre III.

Incidence de l'élargissement de la Communauté sur les exportations des pays d'Europe occidentale non expressément candidats à l'adhésion

[...]

21. En Europe, la Communauté a toujours été de l'avis que, pour les pays démocratiques, parvenus à un degré suffisant de développement économique, l'adhésion était la formule la plus conforme aux objectifs des Traités.

22. En revanche, les pays de l'Europe méridionale dont le niveau de développement ne permet pas d'envisager l'adhésion immédiate devraient pouvoir établir avec la Communauté élargie des relations préférentielles conçues de manière à favoriser leur développement. Toutefois ces relations ne sauraient prendre la forme d'une association proprement dite qu'en ce qui concerne ceux de ces pays qui jouissent d'institutions libres. Les autres pourraient se voir offrir des accords en étapes successives afin que la Communauté puisse tenir compte de leur évolution ultérieure.

23. D'autres pays de l'Europe centrale ou septentrionale envisagent également de conclure avec la Communauté des accords d'association ou préférentiels. Les inconvénients de tels accords sont bien connus, notamment dans le cas de pays développés dont les perspectives d'adhésion ultérieure sont nulles ou incertaines. D'une part, ces pays pourraient être amenés dans certains cas à se conformer à des décisions auxquelles ils n'auraient pas pris part; d'autre part, les obligations de consultation et la multiplication des régimes particuliers entraîneraient des complications inextricables pour la Communauté.

C'est pourquoi la Commission estime que la Communauté ne devrait, en principe, envisager de tels accords qu'au profit de pays auxquels la voie de l'adhésion est fermée du fait de leur situation internationale. Encore ne devrait-elle le faire qu'en prenant toutes les précautions possibles en vue de sauvegarder entièrement son autonomie de décision et de ne pas apporter de complications excessives au fonctionnement harmonieux de son union douanière.

d) Problèmes relatifs à la mise en œuvre des adhésions éventuelles

24. Compte tenu de l'état de réalisation du marché commun agricole et industriel et des problèmes d'adaptation qui se posent, il ne peut plus être question pour les nouveaux membres de « rattraper » dans tous les domaines les étapes franchies par les Six depuis le 1^{er} janvier 1958, afin de parvenir à l'adhésion « parfaite » à la Communauté dès l'issue de la période de transition fixée par l'article 8 du traité de Rome. La méthode qui paraît devoir s'imposer est celle de la fixation d'une période de transition de quelques années.

25. Trois remarques essentielles doivent être faites à cet égard :

i) La période de transition aura pour but d'étaler dans le temps les conséquences économiques inévitables de l'application des réglementations communautaires par les nouveaux membres. Ce but n'est pas incompatible avec l'adoption aussi rapide que possible par les nouveaux membres du cadre juridique et des instruments établis par ces réglementations, les aménagements de transition portant seulement sur le contenu économique et devant disparaître suivant un échéancier fixé à l'avance.

La reprise immédiate du cadre juridique et des instruments d'application semble cependant s'imposer pour les organisations des marchés agricoles et pour les règles essentielles de l'union douanière.

ii) Un autre problème est celui de savoir s'il est possible et souhaitable d'envisager des périodes de transition différentes pour l'industrie et l'agriculture. La Communauté s'est toujours efforcée de respecter un parallélisme étroit entre les progrès de la libre circulation des marchandises industrielles et la réalisation du marché commun agricole. Ce principe devrait être respecté lors de l'adhésion de nouveaux membres.

iii) Enfin si la date de départ, la durée et le rythme de progression à choisir pour la période de transition devaient être adaptés aux problèmes particuliers de chaque Etat actuellement candidat à l'adhésion ou à l'association, ou différents suivant les produits, la Communauté se heurterait à de très sérieuses difficultés⁽³⁾.

Le meilleur moyen de maintenir dans la Communauté élargie une certaine unité du marché intérieur serait que la date de départ, la durée et le rythme de progression de la période de transition soient les mêmes pour tous les pays adhérents et que les régimes d'exception soient aussi peu nombreux que possible. Le respect de ce principe s'impose particulièrement pour les produits agricoles, la Communauté pouvant difficilement ouvrir son marché sans transition aux produits danois et irlandais si le marché britannique ne s'ouvrait pas dans les mêmes conditions à ses propres produits.

26. L'établissement d'une période de transition créant un décalage dans l'application de la réglementation communautaire aux anciens et aux nouveaux membres, la question se pose de savoir si les nouveaux membres pourraient néanmoins participer de plein droit à l'adoption des décisions qui ne leur seraient pas immédiatement applicables en raison des dispositions transitoires dont ils bénéficieraient.

Il s'agit là d'un problème particulièrement délicat dont la solution ne pourra être utilement recherchée que lorsque seront connues la durée de la période transitoire ainsi que les obligations souscrites par les nouveaux membres pour cette période.

e) Problèmes posés par un échelonnement éventuel des adhésions

27. Les considérations qui précèdent ont été fondées sur l'hypothèse de l'adhésion simultanée des quatre Etats qui l'ont demandée.

Indépendamment de la difficulté qu'il y aurait à établir des périodes de transition différentes selon les nouveaux Etats membres, un échelonnement, dans le temps, des adhésions entraînerait en effet des complications institutionnelles sans rapport avec l'intérêt qu'il pourrait présenter à d'autres égards. On ne pourrait en effet ignorer la perspective des adhésions futures lors de la première négociation. On serait donc contraint à élaborer à la fois un régime provisoire — adapté à sept ou huit Etats membres par exemple — en même temps qu'un régime définitif applicable après la dernière adhésion. Encore faudrait-il s'assurer que ce régime définitif pourrait convenir aux membres dont l'adhésion serait retardée.

28. On pourrait être tenté, pour surmonter cette difficulté, d'imaginer des formules institutionnelles définies de manière telle qu'elles puissent convenir à un nombre variable d'Etats membres, en liant le nombre de voix au Conseil ou le nombre de ressortissants dans la Commission au nombre d'habitants. Certes, une telle solution aurait l'avantage d'éviter une négociation toujours délicate avec les nouveaux membres qui devraient accepter ces règles telles quelles. Mais elle présenterait le grave inconvénient, par sa rigidité, de ne pas permettre une adaptation suffisamment précise des pondérations à la proportion relative des grands et des petits Etats dans la Communauté et à la dimension effective de chacun d'eux.

29. Pour ces raisons, il convient d'envisager plutôt l'échelonnement des négociations que celui des adhésions. Encore les négociations sur les questions institutionnelles devraient-elles être menées simultanément avec les quatre Etats.

Il conviendrait donc de prévoir en principe que les différents traités d'adhésion qui seront nécessairement conclus et ratifiés à des dates différentes entrent en vigueur simultanément, par exemple après la dernière ratification parlementaire.

Bien entendu, si les négociations ou les procédures de ratification devraient être sensiblement retardées pour un ou plusieurs des pays candidats, d'autres dispositions devraient être prévues afin de ne pas retarder l'adhésion des autres.

f) Poursuite de l'activité normale de la Communauté

30. Enfin, les Communautés ne peuvent envisager d'arrêter ou même de ralentir leur activité pendant la période des négociations. A cet égard on doit rappeler que des décisions importantes avaient été adoptées au cours des précédentes négociations d'adhésion en 1961-1963. Les nouveaux membres devront donc accepter également les mesures adoptées au cours de cette période concernant aussi bien le parachèvement du marché commun agricole et industriel que l'établissement de l'union économique (p.ex. mise en œuvre de la politique commerciale non tarifaire, de la politique des transports, de la politique fiscale ainsi que les décisions intervenues dans le domaine des relations extérieures etc.). Il est évident toutefois que la progression parallèle des négociations d'adhésion et des activités communautaires normales présente certains inconvénients. Cette considération milite en faveur de négociations aussi rapides que possible. Aussi bien la Commission, dans l'examen des compléments à apporter, d'ans le cadre des négociations d'adhésion, aux

Traités ou aux décisions subséquentes s'est-elle limitée à ce qui lui a paru indispensable.

g) Problème posé par la fusion des Traités

31. Lors des pourparlers relatifs à la fusion des institutions des Communautés, il avait été prévu que les négociations en vue de l'unification des trois Communautés seraient engagées à la suite de l'entrée en vigueur du traité instituant un Conseil et une Commission uniques.

Il en résulte que ces négociations pourraient coïncider, au moins partiellement, avec les négociations d'adhésion.

Bien qu'il puisse y avoir avantage à réaliser en même temps ces deux opérations, la Commission est d'avis que l'une des deux ne devrait pas retarder l'autre.

32. Les dispositions des traités de Paris et de Rome prévoient formellement la possibilité pour tout Etat européen d'adhérer à la Communauté déjà constituée.

D'autre part, dans le préambule du traité de Rome, les Etats fondateurs s'étant déclarés : « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » et « résolus à affermir par la constitution de cet ensemble de ressources les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort », c'est dans cet esprit que la Communauté se doit d'examiner les demandes d'adhésion de tout pays européen qui souscrit à ses principes et à ses objectifs.

33. L'adhésion d'Etats dont les traditions politiques d'équilibre et de démocratie sont aussi anciennes et aussi profondes serait, du point de vue politique, de grande valeur pour les Communautés, tant en ce qui concerne leur développement interne que l'exercice de responsabilités accrues dans la vie internationale.

34. Au sujet des objectifs politiques, les événements des dernières années ont accéléré l'évolution de l'attitude britannique. Alors que dans le passé le gouvernement du Royaume-Uni avait mis l'accent sur le caractère principalement, sinon exclusivement, économique de son intérêt pour les Communautés, non seulement aujourd'hui il déclare accepter les objectifs politiques des traités de Paris et de Rome, mais encore dans ses récentes déclarations il manifeste un intérêt particulier pour cet aspect fondamental des Communautés.

Les autres candidats à l'adhésion se déclarent également prêts à accepter les objectifs politiques des Traités.

35. En revanche la Suède maintient dans sa demande du 26 juillet des réserves connues concernant sa politique de neutralité. Dans ces conditions, la Commission estime que l'adhésion de la Suède ne devrait être envisagée que dans le cas où les négociations avec ce pays démontreraient qu'il est en mesure d'accepter, sans réserves, les finalités politiques de la Communauté. La Commission est cependant consciente du fait que dans la négative l'unité du marché nordique réalisée dans le cadre de l'AELE pourrait être remise en cause (en 1966, 20 % ⁽⁴⁾ des exportations totales de la Suède étaient destinées au Danemark et à la Norvège, contre 16 % en 1960).

36. L'élargissement du Marché commun à des pays ayant atteint un niveau de développement comparable à celui des Six permettrait une meilleure division du travail, de plus larges économies d'échelle et des possibilités accrues de production de masse. Il aurait aussi pour effet d'augmenter le degré de dépendance des économies nationales par rapport à l'ensemble communautaire.

Cependant, le caractère effectif de ces avantages doit être apprécié en tenant compte des possibilités de maintenir le dynamisme de la Communauté après son élargissement. L'effet stimulant qui résulte de l'élimination des obstacles aux échanges trouve assez vite ses limites s'il n'est pas accompagné et relayé par l'édification d'une véritable union économique permettant aux entreprises d'adapter leur organisation et leurs activités à la nouvelle dimension du marché et par conséquent d'en tirer le profit maximum. Faute d'un tel

complément positif, l'élimination des obstacles aux échanges demeure elle-même précaire. Aussi la Commission doit-elle souligner une fois de plus la nécessité de maintenir et, si possible, de renforcer l'efficacité des institutions dans la Communauté élargie.

37. Par ailleurs le potentiel économique de la Communauté se rapprocherait, du fait de l'élargissement, de celui de la première puissance économique du monde. Le produit national brut ⁽⁵⁾ additionné du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège représente, pour l'année 1965, environ 40 % de celui de la Communauté ⁽⁶⁾. L'adhésion de ces quatre pays aurait pour effet de porter le produit national brut de la Communauté à environ 60 % du produit national brut des Etats-Unis. Les conséquences qui en résulteraient inévitablement dans les relations avec les divers partenaires commerciaux de la Communauté élargie sont examinées dans les titres II (chap. sur l'union douanière) et III (relations extérieures).

[...]

38. Il demeure très difficile pour la Commission de formuler, au stade actuel, un jugement d'ensemble sur les problèmes que pose l'adhésion d'autres Etats.

La Commission ne pourra apprécier qu'au cours et à l'issue des négociations s'il sera possible de maintenir dans la Communauté élargie la cohésion et le dynamisme indispensables. Elle n'ignore pas que cette cohésion et ce dynamisme dépendent aussi d'autres facteurs, sans rapports directs avec l'élargissement, tels que la convergence ou la divergence des politiques nationales des Etats membres, en particulier, mais pas exclusivement des politiques étrangères et de défense, le rapprochement ou l'éloignement de leurs conceptions sur les objectifs fondamentaux ou sur le développement institutionnel de la Communauté. Ces considérations conduisent la Commission à souligner une fois de plus le caractère préliminaire de l'avis qu'elle est aujourd'hui en mesure de donner au Conseil.

Titre II — Union douanière et union économique

Chapitre 1 — L'union douanière

39. En vertu de l'article 9 du traité CEE la Communauté est fondée sur l'union douanière. Sur la base de celle-ci se réalisent progressivement les objectifs généraux établis par l'article 2 du même Traité, au moyen notamment des politiques communes.

L'expérience de l'activité communautaire de ces dernières années confirme bien cette fonction primordiale de l'union douanière dans l'établissement et le développement de la Communauté.

Toutes les précautions doivent donc être prises pour éviter que l'adhésion de nouveaux Etats ne puisse porter atteinte à l'union douanière dans ses éléments comme dans son fonctionnement et que les négociations puis les inévitables mesures de transition n'aient pour conséquence de retarder les décisions que la Communauté doit encore prendre pour achever la réalisation de l'union douanière (voir introduction au dixième rapport général sur l'activité de la Communauté).

a) Dimensions nouvelles de l'union douanière

40. L'adhésion de quatre nouveaux membres aurait pour résultat d'accroître considérablement le volume des échanges à l'intérieur du Marché commun ainsi qu'avec les pays tiers.

Sur la base des résultats de 1965, les échanges intracommunautaires (exportations fob de chaque Etat membre à destination des autres Etats membres) passeraient de 20,5 milliards de dollars pour les Six à 32 milliards de dollars pour la Communauté élargie.

Pour la même année 1965, le montant des exportations fob à destination des pays tiers passerait de 27 milliards de dollars pour la Communauté actuelle à 34 milliards de dollars pour la Communauté élargie;

celui des importations caf en provenance des pays tiers augmenterait de 29 à 40 milliards de dollars. Ces données statistiques montrent que la Communauté actuelle verra son caractère de grand importateur mondial assez considérablement accentué à la suite de son élargissement (+ 39 %) Le volume de ses exportations croîtra dans des proportions moindres (+ 27 %)

41. Bien entendu ces chiffres ne tiennent pas compte de l'expansion des échanges préférentiels qui serait le résultat de l'élimination progressive des droits de douane et autres entraves au commerce dans le cadre de l'union douanière élargie. Bien qu'on ne puisse s'attendre à une expansion aussi rapide que celle qu'a connue la CEE de 1958 à 1965 (de 7 à 21 milliards de dollars) les obstacles aux échanges ayant déjà été éliminés à l'intérieur de la CEE d'une part et à l'intérieur de l'AELE d'autre part, il est raisonnable d'escompter, du fait de l'élargissement de l'union douanière, des éléments favorables à l'expansion économique en Europe occidentale.

b) Abolition des obstacles aux échanges intracommunautaires

42. L'élimination des obstacles aux échanges déjà intervenue dans les Communautés à la date de l'adhésion devra être appliquée entre anciens et nouveaux membres au cours d'une période de transition. Bien entendu cette élimination devra porter non seulement sur les droits de douane et restrictions quantitatives mais également sur les taxes d'effet équivalant à des droits de douane et sur les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives.

Les nouveaux membres devraient contracter, dans les traités d'adhésion, des obligations spécifiques pour la suppression des mesures de cette nature actuellement connues et en vigueur sur leurs territoires respectifs. Il serait entendu que les dispositions ci-dessus interdisent l'adoption de mesures unilatérales du genre de celles que le Royaume-Uni a adoptées en 1964 dans le but de redresser sa balance des paiements (7).

De même, les monopoles nationaux présentant un caractère commercial (8) devront être aménagés ainsi qu'il est prévu par le traité de Rome.

43. Le problème des produits industriels fabriqués à partir de certains produits agricoles, qui fait l'objet du règlement n° 160/67, mérite également une attention particulière. Il y aurait lieu, en effet, d'appliquer à l'égard des nouveaux membres le système actuellement en vigueur dans la Communauté, aussi longtemps que ceux-ci n'appliqueront pas intégralement les dispositions de la politique agricole commune pour les produits utilisés comme matières premières. Ce problème présente une importance particulière, en raison de la concurrence très forte que les industries de transformation de certains candidats risquent de faire peser sur l'industrie alimentaire des Six.

44. Les accords d'adhésion ne peuvent exclure le jeu de mesures de sauvegarde pouvant entraîner des exceptions à la règle de la libre circulation des marchandises en cas de difficultés économiques ou de détournements de trafic. Ces mesures, analogues à celles notamment des articles 115 et 226 du traité CEE, devraient être prévues par les traités d'adhésion pour la période transitoire de l'adhésion. Bien entendu, les membres actuels de la Communauté devraient constituer une unité pour l'application éventuelle de ces mesures après la fin de la période de transition propre à la Communauté actuelle.

L'augmentation du nombre des pays membres et la diversité plus grande de leurs économies risqueraient d'accroître le recours à des mesures de sauvegarde, s'il n'était possible de les prévenir par la coordination nécessaire des politiques commerciales et industrielles.

45. L'élimination, même progressive, des obstacles aux échanges dans une Communauté élargie pourrait entraîner certaines difficultés dans quelques « secteurs sensibles » qui ont fait l'objet d'un traitement particulier lors des négociations Kennedy.

L'élargissement du marché doit favoriser l'accroissement de la productivité et stimuler les adaptations nécessaires; toutefois les conditions de la concurrence ne doivent pas être faussées. Des difficultés sont

prévisibles, par exemple dans le secteur des papiers et cartons, du fait de l'accès privilégié des pays nordiques à la matière première et de la cartellisation de l'industrie Scandinave. Les très importantes divergences de politique commerciale et industrielle entre la Grande-Bretagne et la Communauté dans un secteur comme l'industrie textile pourraient aussi poser de délicats problèmes pour l'industrie communautaire qui déjà, à la suite des accords récemment conclus à Genève, devra laisser une part croissante du marché aux importations en provenance des pays en voie de développement. De trop grands écarts dans le prix de l'énergie ne permettraient pas à l'industrie communautaire des ferro-alliages de supporter la concurrence scandinave. Enfin, les problèmes que pose l'importance des investissements américains dans certains secteurs de l'industrie britannique, comme l'industrie automobile et celle des tracteurs agricoles, devront faire l'objet d'une attention particulière.

Pour remédier aux difficultés prévisibles dans des secteurs sensibles tels ceux qui viennent d'être mentionnés ci-dessus à titre d'exemple, des mesures de politique industrielle devront être prises pour faciliter les adaptations indispensables. Si dans des cas exceptionnels la coordination des politiques ne permettait pas d'éliminer les causes de distorsions, des mesures particulières de transition ou d'adaptation pourraient se révéler nécessaires.

c) Application du tarif douanier commun (TDC)

46. Les candidats actuels à l'adhésion paraissent disposés à adopter le tarif douanier commun, ainsi que les règles du traité de Paris en matière tarifaire. Il est tout aussi indispensable qu'ils acceptent les dispositions qui auront été arrêtées d'ici là, en vue de leur application uniforme.

47. La situation particulière dans laquelle se trouveront les nouveaux membres par rapport aux membres actuels de la Communauté, durant la période de transition qui leur sera consentie, ne manquera pas de poser des problèmes délicats. Ces difficultés seraient grandement atténuées si le rythme de la mise en place du TDC et celui de l'abaissement mutuel des droits de douane étaient calculés de façon à limiter les possibilités de détournement de trafic.

48. Parallèlement et pour la même période, il y aurait lieu de fixer, du point de vue des intérêts de la Communauté, les conditions dans lesquelles, sur le plan douanier, les nouveaux membres se détacheraient de l'AELE.

49. L'application du TDC par la Grande-Bretagne aurait pour effet de transformer fondamentalement les conditions des échanges entre le Royaume-Uni et le Commonwealth par la substitution des préférences communautaires aux préférences impériales. C'est pourquoi la décision d'accepter le TDC est nuancée du côté britannique par une référence aux accords provisoires intervenus au cours des négociations 1961-1963 (association de certains pays et territoires du Commonwealth en Afrique et aux Caraïbes, accords commerciaux de large portée avec l'Inde, le Pakistan et Ceylan).

Les problèmes posés par les relations d'une Communauté élargie avec les pays du Commonwealth sont traités dans le titre III. Il convient cependant de rappeler ici les problèmes délicats qui pourraient se poser de ce fait pour certains secteurs.

50. Enfin, en se déclarant prêt à accepter le TDC tel qu'il résulte des négociations Kennedy, le Royaume-Uni paraît disposé à renoncer à la demande de droits nuls, pour différents produits, qui avait soulevé des difficultés au cours de la négociation précédente. Le problème se pose cependant de savoir suivant quel rythme le Royaume-Uni serait disposé à rapprocher son tarif du TDC pour les mêmes produits.

Il faut rappeler à ce sujet que la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté exige la disparition des contingents tarifaires nationaux ou leur remplacement par des mesures communautaires.

51. En résumé, pour que l'élargissement de la Communauté n'ait pas pour conséquence de remettre en cause la réalisation de l'union douanière, il faudrait que les modalités de cet élargissement, et notamment celles de

la période de transition envisagée, fassent l'objet d'un nouvel examen quand les intentions des pays candidats seront mieux connues.

Il serait d'autre part opportun, lorsqu'il s'agira de préciser la portée exacte de leur acceptation du tarif douanier commun, d'examiner les cas de certains produits ou secteurs particulièrement importants où l'acceptation du droit de douane ne peut avoir sa pleine signification que si elle vaut également acceptation d'un certain nombre d'options fondamentales de politique industrielle ou commerciale.

d) Problèmes relatifs à la politique commerciale

(⁹)

52. Indépendamment de l'acceptation, par les nouveaux membres, des éléments de politique commerciale déjà adoptés par les Six dans le cadre de l'établissement d'autres politiques communes, en particulier de la politique agricole, les négociations d'adhésion ne devraient pas en outre retarder, ainsi qu'il a été dit plus haut au titre I, l'adoption des règlements déjà soumis au Conseil suivant le programme d'action adopté par le Conseil le 25 septembre 1962.

On peut noter que dès à présent le régime à l'importation est partout en Europe celui de la libération sauf pour un nombre très réduit de produits sensibles sous restrictions quantitatives et pour les relations avec les pays à commerce d'Etat à l'égard desquels les pays occidentaux sont encore à la recherche des méthodes adéquates de coopération économique et commerciale.

Enfin, la participation de la Communauté élargie à certains accords multilatéraux ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale commune ne devraient pas poser dans l'ensemble des problèmes majeurs aux nouveaux membres (¹⁰).

Chapitre 2 — La politique agricole

53. Dans le domaine agricole, le processus d'intégration dans la Communauté est le plus avancé. La politique agricole commune est achevée dans une très large mesure, notamment en ce qui concerne la politique de prix et l'organisation des marchés agricoles; la coordination des politiques nationales de structures est amorcée; le régime d'aides des Etats se trouve à un stade final de la discussion au sein du Conseil.

Cette politique a été le résultat de longues et difficiles négociations. Elle a pour effet de renforcer la solidarité de fait qui unit les Six et son succès est la garantie des progrès futurs également dans d'autres secteurs de la Communauté.

Il est par conséquent exclu de remettre en cause les éléments essentiels de cette politique lors de l'adhésion de nouveaux membres. La Communauté pourrait cependant envisager, lors de l'application future et du développement ultérieur de la politique agricole, certains aménagements qui s'avéreraient indispensables pour tenir compte, d'une part, de la nouvelle situation de fait résultant de l'élargissement et, d'autre part, de certains intérêts ou problèmes spécifiques des nouveaux membres pour lesquels la nécessité d'une solution communautaire aurait été reconnue.

a) Analyse des changements quantitatifs et qualitatifs des données de base de l'agriculture dans une Communauté élargie

54. Comparé au potentiel de production naturel et structurel de l'agriculture indiqué pour les Etats membres actuels, celui des Quatre est relativement faible.

La surface agricole utilisée (SAU) augmente dans les Dix par rapport aux Six d'environ 30 %. Etant donné que la taille moyenne des exploitations de la Grande-Bretagne et du Danemark est plus grande que celle des exploitations des Six, le nombre des exploitations agricoles (à partir d'un ha de SAU) n'augmente que de

20 % environ. L'accroissement de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture est encore plus faible (16 %).

L'agriculture du Danemark en particulier, mais aussi celle du Royaume-Uni et de l'Irlande, sont relativement rationnelles et caractérisées par une productivité élevée. C'est ce qui ressort aussi des chiffres concernant la valeur de la production et la valeur ajoutée dans l'agriculture de ces pays. Alors que la valeur de la production des Quatre représente 26 % de la valeur de la production des Six, la valeur ajoutée par personne occupée dans l'agriculture des Quatre (2 880 UC) dépasse de plus de 1 000 unités de compte la valeur atteinte par les Six (1 770 UC).

Aussi la contribution de l'agriculture au produit national des Quatre (presque 6 %) est-elle relativement élevée si on la compare à la part de la main-d'œuvre agricole dans l'ensemble de la main-d'œuvre (6 %) tandis que pour les Six cette contribution (8 %) est beaucoup moins élevée comparée au pourcentage de la main-d'œuvre agricole (16 %). Ceci indique un niveau de revenus agricoles plus haut pour les Quatre que pour les Six.

55. En ce qui concerne la situation de l'approvisionnement pour les produits agricoles, la situation indiquée pour les Six ne devrait pas être sensiblement modifiée par l'adhésion des quatre pays, en prenant pour base la situation de l'approvisionnement en 1965/66 ⁽¹⁾.

Alors que pour les Six le taux d'auto-approvisionnement moyen est tout juste de 90 %, cette valeur se situerait approximativement à 85 % pour les Dix. Cette faible différence résulte du fait que les Quatre comprennent deux petits pays disposant d'excédents agricoles (Danemark, Irlande) et un grand pays importateur (Royaume-Uni).

56. Les modifications les plus importantes du taux d'auto-approvisionnement pour les différents produits (sur la base des données 1965/66) seraient les suivantes.

(en %)

Modifications	Six	Dix		
En diminution				
— blé	110	94		
— riz	60	52		
— sucre	97	76 ⁽¹⁾		
— fruits frais	88	80		
— agrumes	47	40		
— légumes frais	102	98		
— viande de mouton et agneau			87	60
— beurre	102	84 ⁽¹⁾		
— fromage	99	96		
En augmentation				
— céréales fourragères			71	73
— viande de bœuf	84	90		
— viande de volaille	95	99		
— viande de porc	98	103		

(1) Compte non tenu évidemment des engagements du Royaume-Uni à l'égard du Commonwealth (voir points 65 et 66)

C'est donc plus particulièrement pour les produits de transformation animale à base de céréales que le taux d'auto-approvisionnement des Dix serait accru.

Ces taux d'auto-approvisionnement peuvent subir à l'avenir certaines modifications dans la mesure où l'application de la politique agricole commune se répercutera sur le volume de la production de la Communauté élargie.

57. En ce qui concerne les prix et les rapports de prix à la production, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark pratiquent des prix dont le niveau par rapport aux prix communs des Six est relativement bas — abstraction faite du système fondamentalement différent de soutien de l'agriculture anglaise; la Norvège par contre connaît des prix à la production relativement élevés.

Aussi, le rapport des prix à la production chez les Quatre diffère de celui des Six.

58. Cette analyse des changements des données de base permet de tirer les conclusions suivantes.

— Les réglementations (notamment en matière d'organisation des marchés, de politique des prix et de financement) qui sont principalement déterminées par la situation d'approvisionnement ne se trouveront pas devant une situation modifiée de fond en comble du fait de l'élargissement de la Communauté, même si pour quelques produits certaines adaptations seraient à recommander.

— L'adoption de la politique agricole commune et des rapports de prix, tels qu'ils sont fixés actuellement pour les Six pourrait entraîner des modifications de l'orientation de la production dans les nouveaux pays membres, compte tenu des rapports de prix différents existant dans ces pays. Une estimation de la portée de ces modifications éventuelles pourrait être utilement tentée seulement en commun avec les pays intéressés.

59. En définitive l'élargissement de la Communauté, tout en augmentant les ordres de grandeur des données de base, n'est pas de nature à les modifier fondamentalement et n'impose pas par lui-même une révision de la politique agricole commune existante. Les aménagements éventuellement nécessaires pourraient être introduits lors de l'application future et du développement ultérieur de cette politique.

Toutefois, certaines difficultés naturelles, structurelles ou sociales qui peuvent exister dans certaines régions limitrophes des nouveaux membres de la Communauté élargie accentueront la nécessité de compléter la politique agricole commune dans le domaine des structures.

b) Problèmes spécifiques des pays ayant demandé l'adhésion

60. L'application de la politique agricole commune, telle qu'elle a été établie par la Communauté, à des pays qui ont connu parfois des systèmes de politique agricole différents à bien des égards peut poser à ces pays — outre le problème financier — certains problèmes spécifiques

1) Royaume-Uni

61. La comparaison du niveau des prix agricoles de la CEE avec les prix à la production du Royaume-Uni fait ressortir des différences en plus ou en moins, parfois importantes selon les produits.

L'alignement inévitable du Royaume-Uni sur le niveau généralement plus élevé et sur les structures des rapports différents des prix communautaires posera à ce pays, comme il a été déjà souligné plus haut, des problèmes d'adaptation.

De plus, il existe également dans le Royaume-Uni des garanties de prix pour certains produits pour lesquels la politique agricole commune n'en prévoit pas (œufs, viande de mouton, pommes de terre, laine).

62. L'application du niveau et du système de prix agricoles de la CEE (qui implique l'abandon du système de « deficiency payments » ainsi que l'application des prélèvements aux produits importés des pays tiers et le paiement des produits provenant de la CEE au prix du marché intérieur entraîneront inévitablement une hausse des prix à la consommation pour une série de produits alimentaires importants. Pour d'autres produits, notamment le lait de consommation, les fruits, les légumes et les viandes d'agneau et de mouton, les prix ne semblent pas devoir subir des modifications considérables. Pour certains produits, on peut même escompter une baisse (œufs et pommes de terre).

Il résulte de différentes études faites en la matière que, d'une façon générale, l'augmentation des coûts de vie peut être estimée à environ 3 %.

63. L'agriculture britannique semble attacher une grande importance à la méthode de fixation annuelle des prix agricoles, dite « annual price review », qui est basée sur une analyse de la situation de l'agriculture établie en consultation entre le gouvernement et les représentants agricoles.

Mises à part certaines différences dans les méthodes selon lesquelles les données concernant la situation de l'agriculture sont établies au Royaume-Uni et dans la Communauté, une différence importante existe quant à la procédure de consultation précédant la fixation annuelle des prix :

— tandis qu'au Royaume-Uni une consultation institutionnalisée a lieu avec les organisations professionnelles des agriculteurs, la Communauté ne connaît que des contacts non formels; la procédure communautaire comporte, par contre, une consultation du Parlement européen sur les propositions de prix qui sont soumises par la Commission au Conseil;

— tandis qu'au Royaume-Uni la procédure a pour objet la détermination de prix garantis aux producteurs qui sont généralement réalisés moyennant des « deficiency payments », de sorte que les niveaux de prix de marché n'en subissent pas la conséquence, la Communauté fixe des prix indicatifs de marché dont le niveau a une incidence directe sur l'économie dans son ensemble; c'est pourquoi si l'on devait envisager une consultation officielle des catégories sociales intéressées, elle ne pourrait pas se limiter aux organisations agricoles.

64. Sur le plan des relations du Royaume-Uni avec les pays du Commonwealth dans le domaine agricole, deux problèmes semblent nécessiter une attention particulière : l'accord du Commonwealth pour le sucre et essentiellement le beurre de la Nouvelle- Zélande.

65. En vertu des obligations prises dans le cadre du Commonwealth pour le sucre, le Royaume-Uni est tenu d'acheter une quantité déterminée de sucre à un prix négocié. Actuellement l'engagement porte sur 1,8 million de tonnes environ tandis que le prix se situe à près de 120 unités de compte la tonne, ce qui représente le double du prix du marché mondial. Outre cette quantité à prix négocié, le marché britannique absorbe une quantité supplémentaire d'environ 0,4 million de tonnes de sucre du Commonwealth au prix du marché mondial. Ce sucre bénéficie d'un droit préférentiel à l'entrée au Royaume-Uni.

Les importations en provenance du Commonwealth couvrent plus des deux tiers des besoins en sucre du Royaume-Uni. La production de sucre de betterave — strictement réglementée moyennant un système de licence de production — s'élève à 0,9 million de tonnes environ.

Il est à rappeler dans ce contexte que le bilan d'approvisionnement des Six accuse déjà un excédent. Cet excédent, qui a tendance à s'accroître, s'élèvera à 800 000 tonnes vers « 1970 » dont seulement la moitié environ pourrait être utilisée pour d'autres destinations que la consommation humaine. En outre, on prévoit dans quelques années une quantité exportable des EAMA et PTOM, estimée à environ 100 000 tonnes.

La durée de validité de l'accord du Commonwealth pour le sucre (jusqu'à la fin de 1974) 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 par conséquent en vigueur après l'expiration du « Commonwealth Sugar Agreement ».

66. Le marché britannique constitue pratiquement le seul débouché du beurre de la Nouvelle-Zélande. Environ 85 % des exportations de beurre sont dirigés vers le Royaume-Uni. L'accord commercial actuellement en vigueur est valable jusqu'au 30 septembre 1972 et prévoit une quantité minimum de beurre de 172 700 tonnes à importer en provenance de la Nouvelle-Zélande sous le régime des contingents. Ces importations couvrent plus d'un tiers des besoins du Royaume-Uni qui s'élèvent, au total, à 470 000 tonnes environ. Trois Etats membres de la Communauté (France, Belgique et Pays-Bas) bénéficient de contingents

pour un total de 20 000 tonnes. La Norvège, l'Irlande et le Danemark ont été autorisés à livrer 132 000 tonnes tandis que les contingents des « tiers » se montent à 120 000 tonnes (dont l'Australie 68 000 tonnes). La production nationale fournit environ 30 000 tonnes.

En ce qui concerne la situation des Six, il est à noter que la Communauté actuelle dispose d'excédents structurels qui s'élèveront d'après les prévisions, à la fin de la campagne 1967/68 à 150 – 160 000 tonnes. Le problème qui se pose dans le domaine du beurre est aggravé par le fait que l'extension de la politique agricole commune au Royaume-Uni aura pour résultat une hausse des prix à la consommation et éventuellement une augmentation de la production indigène de beurre.

Les difficultés réelles qui se présentent pour le sucre du Commonwealth et le beurre néo-zélandais devront trouver une solution au cours des négociations.

2) Irlande

67. L'agriculture occupe une place toute particulière dans l'économie de l'Irlande. Un tiers presque des personnes occupées travaillent dans l'agriculture, contribuant ainsi à plus de 20 % du PNB. Les produits agricoles, en particulier la viande bovine et les veaux, constituent à eux seuls près des deux tiers de la valeur totale des produits exportés dont la destination principale est le Royaume-Uni. La structure agricole basée sur des petites entreprises et la surpopulation relative des régions occidentales du pays rendent plus difficile l'adaptation de l'agriculture.

68. Pour la plupart des produits, l'alignement au niveau communautaire des prix à la production irlandais aura pour résultat des hausses de prix plus ou moins élevées, aussi bien à la production qu'à la consommation. On pourrait toutefois escompter un abaissement minimum pour les betteraves sucrières tandis que les prix des pommes de terre et des œufs pourraient rester au même niveau.

3) Danemark

69. L'agriculture danoise figure parmi les agricultures les plus avancées et les plus productives au monde. Une partie importante de la production est exportée.

70. En règle générale, les prix danois pour les produits agricoles se situent à un niveau considérablement plus bas que ceux appliqués à l'intérieur de la CEE (1967/68). L'alignement des prix danois au niveau de prix de la CEE rapportera à l'agriculture danoise des recettes supplémentaires importantes même si l'on tient compte d'une augmentation des prix des céréales fourragères et de l'abolition de certaines aides.

L'application de la politique agricole commune provoquera également une élévation du niveau de prix à la consommation.

4) Norvège

71. En Norvège, à côté de l'agriculture, le secteur de la pêche et la sylviculture sont d'une importance particulière (part dans le PNB : agriculture 5 %, sylviculture 2,4 % et pêche 1,7 %). L'agriculture est caractérisée par des conditions naturelles et structurelles particulièrement défavorables (taille moyenne des entreprises : 5 ha). L'agriculture ne pourrait pas survivre dans les régions du nord du pays sans des aides de l'Etat considérables. En vue de maintenir un minimum de population dans ces régions, la Norvège n'a pas pu renoncer jusqu'à présent à de telles aides. Les produits animaux représentent la partie la plus importante de la production agricole (80 % du revenu total dont 50 % pour les produits laitiers).

72. L'alignement des prix norvégiens à la production sur les prix communautaires pourrait entraîner une diminution du revenu de l'agriculture norvégienne.

73. Toutefois, l'abaissement des prix norvégiens à la production n'entraînerait pas une diminution des dépenses des consommateurs. Au contraire, l'élimination des subventions à la consommation et

l'augmentation des prix pour les produits importés provoqueraient une certaine augmentation des prix à la consommation.

74. Les problèmes auxquels doivent faire face les nouveaux membres (changements de niveaux des prix, structure de rapports des prix, révision des régimes d'aides) excluent que l'adoption de la politique agricole commune par ces pays puisse se faire du jour au lendemain, lors de l'entrée en vigueur de l'adhésion.

Outre les nécessités de l'adaptation administrative, une période de transition pour des raisons d'adaptation économique doit donc être envisagée.

c) Problèmes financiers

75. L'élargissement de la Communauté ne doit pas avoir pour résultat, de même que pour les autres domaines de la politique agricole, de porter atteinte aux principes qui sont à la base du financement de la politique agricole commune, à savoir :

- responsabilité financière communautaire en ce qui concerne les garanties de prix et d'écoulement offertes par la politique de marché;
- mise à la disposition de la Communauté de fonds destinés au financement de mesures d'amélioration des structures agricoles.

76. L'élargissement de la Communauté aura pour conséquence une augmentation des dépenses du FEOGA. Cette augmentation sera notamment due à l'accroissement des sommes nécessaires pour les restitutions, interventions et aides directes au profit de la production agricole des nouveaux membres, ainsi que pour les actions accrues dans le cadre de la section « orientation » du Fonds. Cette augmentation sera partiellement compensée par des épargnes sur les dépenses pour les restitutions nécessaires actuellement pour les exportations des Six vers les membres futurs.

Sous toute réserve requise en la matière, une première estimation des ordres de grandeur des sommes que le FEOGA aura à gérer pour l'année « 1970 » ⁽¹²⁾ fournit les indications suivantes.

Estimation pour « 1970 »

(en millions d'UC)

Dépenses du FEOGA	Six	Dix	Différence entre Dix et Six
Section « garantie »	1 355	1 480	+ 125
Section « orientation »		285	(350) + (65)
Total	1 640	1 830	+ 190

Ces estimations sont essentiellement statiques et prennent pour base la situation de 1965 à 1967 en ce qui concerne les quantités et les prix. Certaines modifications des structures des importations dans le sens de l'accroissement du volume des échanges intracommunautaires par rapport au volume actuel ont été cependant admises.

77. En ce qui concerne les recettes du FEOGA une première estimation, toujours pour l'année « 1970 » ⁽¹²⁾, fournit, également sous toute réserve, les indications suivantes.

Estimation pour « 1970 »

(en millions d'UC)

Recettes du FEOGA	Six	Dix	Différence entre Dix et Six
Prélèvements	600	1 400	+ 800
Autres recettes	1 040	430	- 610
Total	1 640	1 830	+ 190

La quasi-totalité de l'accroissement du montant des prélèvements serait apportée par le Royaume-Uni qui, compte tenu de ses besoins considérables d'importation de produits agricoles, réaliserait, à ce titre, des recettes pour environ 770 millions d'unités de compte. Ainsi se poserait un problème d'équilibre des charges financières. Toutefois, la recherche d'un équilibre des charges financières ne pourrait avoir comme conséquence de porter atteinte au principe de l'affectation, à des fins communautaires, par chaque Etat membre, d'au moins 90 % du montant total des prélèvements perçus à l'importation des produits agricoles. Faute de respecter ce principe, la Communauté élargie serait amenée à instituer des contrôles de destination finale des produits agricoles importés, ce qui rendrait illusoire la libre circulation de ces produits. En outre, les Etats importateurs et en particulier le Royaume-Uni conserveraient un intérêt financier à s'approvisionner plutôt dans les pays tiers que dans la Communauté.

Il sera donc nécessaire qu'un accord s'établisse sur ce point entre anciens et futurs membres lors des négociations.

Dans le cas où cet accord se limiterait à l'établissement d'un régime provisoire, ce dernier ne saurait être frappé de précarité et devrait demeurer d'application jusqu'à la mise en vigueur d'un régime définitif.

La recherche d'un équilibre approprié des charges financières entre anciens et futurs membres ne devra, bien entendu, pas être limitée au secteur de l'agriculture.

Degrés d'auto-provisionnement des principaux produits agricoles et alimentaires dans la CEE (Six) et dans la CEE, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et la Norvège (Dix)

[...]

Chapitre 3 — Problèmes économiques et financiers

78. Les problèmes économiques et financiers posés par l'élargissement de la Communauté présentent des aspects différents selon les pays candidats à l'adhésion.

Pour trois d'entre eux (Danemark, Irlande, Norvège), la poursuite des objectifs fondamentaux de politique économique tels qu'énoncés, par exemple, dans les articles 2 et 104 du traité de Rome n'a pas posé jusqu'ici de problèmes notablement différents de ceux qu'ont rencontrés les pays composant actuellement la Communauté. En effet, ces trois pays ont enregistré, au cours des années passées, des taux de croissance comparables à ceux des pays industrialisés en général et n'ont pas rencontré de difficultés notables de balance des paiements.

79. Compte tenu des possibilités d'adaptation offertes par la mise en œuvre d'un régime transitoire, il ne semble pas que cette situation doive se modifier sensiblement dans l'hypothèse où ces trois pays accéderaient à la Communauté. En outre, leurs dimensions économiques sont telles que des perturbations éventuelles dans la situation de ces pays ne pourraient avoir qu'un effet marginal sur la Communauté prise dans son ensemble. Aussi, sous réserve de l'examen plus complet qui devra être entrepris à un stade ultérieur, pour chacun des pays candidats, les problèmes soulevés par l'adhésion éventuelle des trois pays susmentionnés ne requièrent pas, dans le cadre du présent chapitre, des développements particuliers.

80. En revanche, les difficultés qui ont caractérisé l'économie britannique au cours des vingt dernières années imposent une analyse des problèmes qui devraient être résolus afin que le Royaume-Uni puisse respecter les objectifs définis par le traité de Rome en matière de politique économique et de balance des paiements.

A. Situation de l'économie britannique

81. D'une expérience plusieurs fois répétée au cours des années passées il ressort qu'un conflit beaucoup plus aigu qu'ailleurs s'est manifesté au Royaume-Uni entre, d'une part, la réalisation d'un taux de croissance

correspondant à celui atteint, en moyenne annuelle et sur une période de quelques années, par la plupart des pays industrialisés et, d'autre part, un équilibre des paiements extérieurs également considéré sur une période de quelques années.

En effet, à plusieurs reprises, dès que l'économie britannique a tendu à atteindre un taux de croissance comparable à celui des autres pays industrialisés, les facteurs constitutifs d'une crise des paiements sont apparus. A plus ou moins brève échéance, devant le risque d'épuisement des moyens de paiements internationaux et après un large appel à la coopération monétaire internationale, les pouvoirs publics ont été contraints de mettre en œuvre une politique déflationniste, dont la rigueur a conduit cette économie à un état de stagnation plus ou moins complète, et d'avoir recours à des restrictions aux transactions internationales en matière d'échanges de marchandises, de services et de capitaux.

Il n'est pas possible, dans le cadre du présent chapitre, d'entrer dans une analyse détaillée des causes du déséquilibre économique qui a prévalu au Royaume-Uni au cours des années passées. De multiples études consacrées à ce problème, au Royaume-Uni et ailleurs, semblent indiquer qu'il ne s'agit pas seulement de difficultés de caractère conjoncturel dont la solution pourrait être trouvée dans la simple application d'une politique d'équilibre plus efficace. Ce seraient essentiellement des problèmes de caractère structurel qui se trouveraient liés soit à des défauts dans la répartition des ressources productives (insuffisance et mauvaise orientation des investissements, nombreux obstacles aux progrès de la productivité, répartition de l'emploi, régimes fiscaux), soit aux charges économiques, monétaires et financières dont ce pays a hérité de son passé, de la dernière guerre mondiale et de sa position internationale dans l'après-guerre. Il serait cependant assez difficile de distinguer, parmi tous ces facteurs, ceux qui ont été les plus déterminants dans la création de la situation actuelle.

D'une manière générale, on peut avancer que, bien que l'économie britannique soit récemment sortie de l'état de tension dans lequel elle s'est trouvée à partir de 1963-1964, sa situation fondamentale n'a guère changé par rapport à des phases similaires de son évolution antérieure.

82. Sur le plan intérieur, l'action restrictive sur la demande a eu pour effet une stagnation en 1966, et une chute notable en 1967, des investissements industriels productifs. Ainsi se trouve reproduite une expérience lourde de conséquences : les difficultés de paiement imputables, au moins en partie, à une insuffisance de l'expansion de la capacité de production ont, une fois de plus, imposé le recours à une politique ayant eu notamment pour effet de compromettre, à plus long terme, cette expansion et donc de tendre à augmenter la propension à importer. Faute de trouver les moyens de résoudre ce dilemme, cet enchaînement de causes et d'effets contient en lui-même les prémices de crises futures. En outre, les limitations imposées aux augmentations de salaire et l'étendue actuelle et prévisible du chômage créent une situation sociale qui rend considérablement plus difficile un dosage approprié des mesures de politique économique. Elle pourrait en effet requérir une action de relance, mais celle-ci trouve à nouveau des limites dans la situation délicate des paiements extérieurs du Royaume-Uni.

83. Entre 1964 et 1966 le « déficit de base » de la balance des paiements du Royaume-Uni (solde résultant des opérations courantes et des mouvements de capitaux à long terme) s'est considérablement réduit (*). Cette évolution reflète les effets conjugués de la politique déflationniste imposée à l'économie et des restrictions aux quelles furent soumises les transactions avec l'extérieur (taxe spéciale à l'importation, aujourd'hui supprimée, limitation des dépenses de voyages à l'étranger, contrôle restrictif des sorties de capitaux etc.).

(*) *Balance de base du Royaume-Uni*

(en millions de \$)

	1964	1965	1966
1. Solde des opérations courantes	— 1 126	— 308	— 165
2. Solde des opérations en capitaux à long terme		— 1047	— 650 — 325
3. Déficit de base (1 + 2)	— 2 173	— 958	— 490

L'amélioration de la situation extérieure, telle qu'elle apparaît des données comptables, fut particulièrement nette au cours du dernier trimestre de l'année 1966, au cours duquel la balance de base présenta un excédent notable (381 millions de dollars). Toutefois, des facteurs saisonniers et accidentels expliquent, du moins en partie, ce renforcement.

Il résulte d'informations officielles récentes ⁽¹³⁾ que cette amélioration ne s'est pas poursuivie et qu'une détérioration est intervenue dans la situation de la balance des paiements du Royaume-Uni au premier et au second trimestres de l'année 1967. En effet, au cours de ces deux périodes, la balance de base du Royaume-Uni a enregistré des déficits de l'ordre de 39 millions et 120 millions de dollars respectivement.

84. De son côté, le solde des mouvements des capitaux à court terme (non compris dans les indications chiffrées présentées ci-dessus) a évolué de façon analogue au solde de la balance de base. En effet, vers la fin de l'année dernière et au début de la présente année, des recettes nettes importantes furent enregistrées comme suite à un ample reflux de fonds vers la place de Londres. Ces recettes fournirent aux autorités une grande partie des moyens avec lesquels elles remboursèrent partiellement les dettes contractées depuis l'ouverture de la dernière série des crises de change en automne 1964 ⁽¹⁴⁾.

Au deuxième trimestre de la présente année et plus particulièrement depuis l'ouverture de la crise du Moyen-Orient, des sorties nettes de fonds se produisirent. Une nouvelle fois la Banque d'Angleterre dut faire appel à l'aide des banques centrales de divers pays.

85. De l'ensemble des indications disponibles pour les mois les plus récents, il apparaît qu'une tendance à la détérioration de la situation des paiements s'est à nouveau amorcée. Les prévisions actuelles sont que, pour l'ensemble de l'année 1967, le solde de la balance des paiements serait de nouveau déficitaire. Ces perspectives tendent à poser dans des termes plus difficiles qu'au début de l'année le problème du remboursement des dettes contractées par la Grande-Bretagne.

86. Une autre source de préoccupation provient des fluctuations qui pourraient intervenir dans le montant des « balances sterling ». On englobe sous cette appellation l'ensemble des créances, de caractère liquide, constituées en livres sterling, par les pouvoirs publics, les firmes et personnes privées, résidant en dehors du Royaume-Uni, à titre de réserves, de fonds de roulement ou de financement de transactions diverses. Ces créances ont relativement peu fluctué, dans l'ensemble, depuis la fin de la guerre. Leur montant brut (à l'exclusion des balances détenues par les organismes internationaux) était, à fin juin 1967, de l'ordre de 4,6 milliards de livres (12,8 milliards de dollars). Une part se montant à 67 % (3,1 milliards de livres, soit 8,6 milliards de dollars) de ce total appartient à des créanciers de la « zone sterling » et, pour plus de la moitié de ce dernier chiffre, à des autorités publiques. Le reste (33 % soit 1,5 milliard de livres ou 4,2 milliards de dollars) appartient à des créanciers domiciliés dans d'autres pays, parmi lesquels les créanciers privés sont en général majoritaires.

Les avoirs officiels liquides du Royaume-Uni sont de l'ordre d'un milliard de livres (2,8 milliards de dollars). Ce montant est supérieur aux dettes actuelles (1,7 milliard de dollars) de ce pays envers le Fonds monétaire international, mais représente une faible partie des dettes correspondant aux « balances sterling ».

Il y a lieu de noter ici que la Banque d'Angleterre a de nouveau fait appel à l'aide des banques centrales de divers pays. Le montant de cette aide n'a pas été révélé publiquement ⁽¹⁵⁾.

87. La stabilité, en valeur nominale, des « balances sterling » correspond à une réduction considérable du « poids économique de ces balances ».

Leur total représentait 24 % du produit national du Royaume-Uni vers la fin des années 40 et 12 à 13 % de cet agrégat aujourd'hui. Il y a une vingtaine d'années, ce total dépassait de 40 % les exportations annuelles de ce pays. Aujourd'hui, il leur est quelque peu inférieur. On notera enfin que si, en 1950/51, la valeur des créances liquides en livres entre les mains des étrangers était à peu près égale à celle du même type de créances en dollars, en 1966 cette proportion était environ de un tiers pour les créances en livres et de deux tiers pour les créances en dollars.

Diverses raisons permettent de penser que, dans l'avenir, les transformations déjà constatées dans le rôle international de la livre se poursuivront. Cependant la question la plus importante à l'heure actuelle, dans la perspective d'une adhésion du Royaume-Uni à la Communauté, est de savoir si la livre ne sera pas exposée dans les prochaines années, comme elle l'a été au cours de la dernière décennie, à subir de brusques à-coups.

88. Cette éventualité ne peut être écartée en raison notamment du fait que la stabilité des « balances sterling » a, jusqu'ici, été principalement liée à un processus de substitution de créances au sein de la zone sterling. Des pays de l'Extrême-Orient et d'autres parties du monde ont pris le relais de pays tels que l'Égypte (qui a quitté la zone sterling après la guerre), l'Inde, le Pakistan, Ceylan etc. La distribution actuelle des « balances sterling » est de nature à susciter des craintes de ponctions nettes, peut-être considérables dans l'avenir. Déjà, au cours de ces dernières années, les pays africains ont procédé à des ponctions nettes sur leurs avoirs, à un rythme assez élevé.

Les « balances sterling » détenues par des créanciers résidant en dehors de la zone sterling ont été sujettes à des fluctuations occasionnellement violentes.

Dans ces conditions, on ne peut exclure que les « balances sterling » pourraient, en cas de retraits plus prononcés qu'antérieurement, constituer un facteur de déséquilibre de la situation du Royaume-Uni et, dans l'hypothèse d'une adhésion de ce pays à la Communauté, une source de difficultés pour celle-ci.

89. Les difficultés rencontrées par l'économie britannique, tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur, évoquées ci-dessus ont conduit nombre d'observateurs et les analystes britanniques eux-mêmes ⁽¹⁶⁾ à penser que même un taux modeste de croissance de 3 % d'ici à 1970 pourrait, dans certaines hypothèses, dépasser les possibilités de l'économie britannique et entraîner éventuellement de nouvelles difficultés de balance des paiements.

Il résulte des considérations développées dans les précédents paragraphes que l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté soulève des problèmes économiques et financiers dont l'examen doit être approfondi.

B. Problèmes posés par l'adhésion éventuelle du Royaume-Uni à la Communauté

90. Il convient tout d'abord d'analyser les effets de l'adhésion sur l'économie britannique. Celle-ci pourrait retirer de son adhésion à la Communauté des bénéfices certains.

Ils tiennent en premier lieu aux gains résultant d'une intégration économique au sein d'un ensemble géographiquement proche et dont la croissance, en longue période, a été plus rapide que celle de toutes les autres régions du monde (Japon excepté). Ces gains tendront, notamment si cette croissance se maintient à un niveau élevé, à être de beaucoup supérieurs à ceux que le Royaume-Uni est susceptible d'obtenir en cherchant à perpétuer des relations économiques avec des pays éloignés et notamment ceux appartenant à la « zone privilégiée du Commonwealth ». Celle-ci comprend en effet des pays produisant principalement des matières premières, dont la croissance est lente et dont les aptitudes à devenir des marchés rentables dans un avenir prévisible sont limitées. Pour le reste il s'agit entre autres de pays — tels l'Australie et le Canada — dont les relations économiques internationales tendent de plus en plus à être dominées par des impératifs de caractère régional plutôt que par la nécessité de maintenir les liens économiques traditionnels avec la Grande-Bretagne.

91. Cependant, les effets bénéfiques que le Royaume-Uni peut escompter, à la suite de son adhésion à la Communauté, ne se limitent pas à ceux résultant de l'acquisition de débouchés plus larges dans la Communauté.

La modernisation de l'économie britannique devrait en effet s'en trouver grandement facilitée. L'adhésion à la Communauté représente pour le Royaume-Uni l'adjuvant qui lui est nécessaire pour adopter les réformes de structure indispensables et l'environnement économique le plus souhaitable pour que ces réformes aient

leur plein effet.

C'est l'occasion, pour le gouvernement britannique, d'orienter sa politique de développement non plus seulement en fonction de considérations d'équilibre national, mais dans la perspective d'un vaste marché unifié, comme l'ont fait en 1957 les membres actuels de la Communauté.

L'opinion et les pouvoirs publics, en Grande-Bretagne, ont commencé à prendre plus nettement conscience du « cercle vicieux » dans lequel l'économie britannique paraît enfermée. Dans cet ordre d'idées, la capacité de réaction des chefs d'entreprise britanniques, qui sont dans leur ensemble favorables à l'adhésion, constitue un facteur essentiel.

92. Si les gains qui résulteront des mutations provoquées par l'adhésion éventuelle de ce pays à la Communauté sur les plans économique et psychologique ne peuvent être mis en doute, il faut cependant reconnaître qu'ils ne se manifesteront pas intégralement sur le champ. A cet égard il est nécessaire de souligner que la « théorie du coup de fouet » (par laquelle on tend à faire ressortir les effets immédiats de stimulation que provoquera l'adhésion à la Communauté) ne s'appliquera pleinement que si les mesures d'adaptation permettant un retour à un équilibre durable sont adoptées en temps utile par la Grande-Bretagne.

93. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires que l'adhésion de ce pays à la Communauté lui imposera, dans un premier temps, des charges additionnelles. Parmi ces charges, il convient de citer :

a) celles qui pèseront sur les prix, les coûts et la balance des paiements de la Grande-Bretagne du fait des changements dans les sources et les conditions d'approvisionnement qu'imposeront au Royaume-Uni l'adoption de la politique agricole commune et la modification inéluctable de ses relations commerciales avec les pays du Commonwealth et avec d'autres pays;

b) celles qui résulteront de la libération des services et des capitaux correspondant au degré moyen de liberté atteint dans les pays du Marché commun, alors qu'aujourd'hui des restrictions sont imposées aux transactions dans ces secteurs;

c) celles qui découleront de l'ouverture de son marché à une concurrence beaucoup plus sévère qu'auparavant pour ce qui concerne les produits manufacturés.

94. Le manque de concomitance qui pourrait intervenir, dans certains cas ou dans certains domaines de l'intégration, entre les gains économiques qui découleront pour le Royaume-Uni de son accession au Marché commun et les charges que cette accession fera peser sur sa position concurrentielle telle qu'elle se présente actuellement nécessitera pour ce pays une adaptation.

La durée d'une telle adaptation dépendra principalement de la nature et de l'efficacité des mesures prises par le gouvernement du Royaume-Uni; des indications suffisamment précises concernant le rétablissement d'un équilibre économique durable au Royaume-Uni sont en effet indispensables pour définir, au cours des négociations, les modalités de la période transitoire. Ce problème fondamental devrait donc être examiné dès le début des négociations.

95. S'il appartient au gouvernement britannique de décider des mesures d'adaptation nécessaires, il n'en serait pas moins essentiel que les parties intéressées se consultent sur la chronologie et la portée des actions à engager. Il importe en particulier de souligner que dans le but de préparer l'économie du Royaume-Uni à l'intégration projetée, les autorités de ce pays pourraient être amenées à prendre unilatéralement certaines mesures susceptibles d'avoir des répercussions importantes pour la Communauté. Il y aurait donc grand intérêt à ce que les parties en présence se concertent avant que les décisions n'entrent dans la phase d'exécution.

96. Ce processus de concertation serait d'autre part très utile pour expliciter l'interprétation que la Communauté a progressivement élaborée des dispositions du traité CEE (et notamment les art. 2 et 104)

concernant les objectifs de la politique économique. En effet, dans ce domaine où les textes ne donnent que des indications d'ensemble, il ne serait pas suffisant, pour les pays candidats à l'adhésion, de donner leur accord à des objectifs généraux, mais il conviendrait qu'ils acceptent également les priorités que les progrès de la coordination communautaire ont permis de définir sur le plan interne comme sur le plan international.

97. De ce point de vue, il est un domaine où cette acceptation a une importance privilégiée : c'est le domaine monétaire. C'est ici en effet que le processus d'ajustement requis par l'économie britannique s'avérerait le plus nécessaire et le plus difficile, en même temps qu'il présenterait les risques les plus sérieux pour les Etats membres de l'actuelle Communauté. Or, il apparaît que l'ampleur de cet ajustement, que les autorités britanniques devront en toute hypothèse entreprendre, pourrait dépendre dans une mesure considérable d'une action impliquant toutes les parties concernées par l'élargissement de la Communauté.

98. Il ressort des positions de départ prises jusqu'ici par le gouvernement britannique que celui-ci ne serait pas enclin à prendre l'initiative de poser le « problème du sterling » dans le cadre des négociations projetées avec la Communauté. Il a néanmoins déclaré qu'il était disposé à renoncer au bénéfice de l'article 108 du traité de Rome en cas de difficultés provenant de facteurs liés au rôle international de la livre. De façon générale, ce gouvernement semble préférer la recherche d'une solution au problème de la livre, en tant que monnaie internationale, dans un cadre plus large que celui de la Communauté.

Une simple renonciation préalable au bénéfice de l'article 108 ne constitue pas pour la Communauté une réponse valable. La portée exacte d'une telle renonciation ne peut être appréciée faute d'éclaircissements suffisants au stade actuel. Toutefois, il convient de rappeler que les dispositions de cet article ne portent pas seulement sur un éventuel « concours mutuel » de caractère financier, mais traitent d'un ensemble de procédures et de moyens auxquels il faudrait recourir, le cas échéant, afin d'éviter ce qui constituerait le plus grave danger pour une union économique en voie de formation, c'est-à-dire l'isolement d'une des économies nationales intéressées en raison de difficultés de balance des paiements. Quelle que soit l'origine de ces difficultés, les dommages que risquerait la Communauté en présence de ce danger sont tels qu'elle ne saurait se priver des moyens d'action que prévoit le Traité.

Les perspectives existant aujourd'hui, pour ce qui concerne une solution d'ensemble aux problèmes posés par le fonctionnement du système des monnaies de réserve, ne semblent pas de nature à inciter les Etats membres de l'actuelle Communauté à se rallier aux inclinations britanniques à cet égard.

99. En outre, les arrangements actuellement en vigueur entre certaines banques centrales et la Banque d'Angleterre et qui prévoient certaines mesures de coopération, en cas de ponctions opérées dans certaines conditions sur les balances sterling, ne semblent pas offrir une solution alternative par rapport à une action de caractère communautaire en cette matière, parce que leur portée est trop limitée tant pour ce qui concerne les montants que pour ce qui a trait à la durée des interventions prévues.

Si de tels arrangements contribuent utilement, dans les circonstances actuelles, à pallier les dangers qui peuvent menacer la livre, ils ne semblent pas constituer une base suffisamment solide pour l'édification des relations monétaires que semble requérir une Communauté élargie dont l'un des partenaires aurait une monnaie présentant les caractéristiques actuelles de la livre sterling et disposerait d'une place financière comme celle de Londres.

100. Cette perspective semble appeler des actions de plus vaste portée dont les modalités ne pourraient toutefois être précisées qu'à la suite de consultations entre toutes les parties intéressées entre lesquelles devra s'instaurer une coopération très étroite.

Du point de vue de la Communauté, une telle action ne devrait pas se borner à régler la situation née du réseau de créances et de dettes constituées dans le passé entre le Royaume-Uni et les pays de la zone sterling. Les traditions financières, les liens de nature diverse qui subsisteraient entre le Royaume-Uni et certains pays, les caractéristiques de la place de Londres sont autant de facteurs qui tendront à attribuer à cette place un rôle privilégié. Bien qu'une Communauté élargie puisse, dans son ensemble, tirer grand profit des mécanismes techniques qui, à Londres, ont atteint un degré de perfectionnement plus élevé que partout

ailleurs en Europe, il va de soi que l'élargissement de la Communauté pourrait avoir des implications dépassant de beaucoup la simple technique financière et les aptitudes pratiques de la City à jouer le rôle d'intermédiaire important en matière de services bancaires.

Si le rôle de la livre comme monnaie de commerce ne saurait être mis en cause, il est en revanche difficile de voir comment, après l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté, cette monnaie pourrait continuer à jouir au sein du système monétaire international d'une situation différente de celle des monnaies des autres pays membres.

De plus la gestion par la Grande-Bretagne d'une monnaie de réserve impliquerait que ce pays ait une politique économique et financière devant servir à la fois des objectifs propres à la Communauté et des objectifs extérieurs à la Communauté.

Enfin, aucune monnaie nationale ne saurait assumer le rôle d'un système monétaire communautaire auquel devrait conduire la coordination progressive des politiques des Etats membres et le renforcement des politiques communes en matière économique, monétaire et financière.

101. Les déséquilibres qui affectent l'économie du Royaume-Uni sont de nature à soulever de nombreuses difficultés à la mise en œuvre des obligations normales qu'impliquerait pour ce pays son adhésion à la Communauté dans le respect des Traités et des décisions ultérieures qui en ont découlé. L'examen de ces difficultés avec le gouvernement du Royaume-Uni permettrait de rechercher les moyens de les surmonter.

En tout état de cause, une adaptation de l'économie britannique paraît nécessaire. En effet les modalités de la période transitoire pourraient être difficilement arrêtées faute de perspectives suffisamment nettes concernant le rétablissement d'un équilibre durable de l'économie britannique.

A cette fin, c'est aux autorités britanniques qu'il appartiendra de décider des actions nécessaires. Des consultations étroites entre toutes les parties intéressées devraient cependant intervenir dès le début des négociations, car certaines de ces actions pourraient avoir des répercussions importantes et immédiates pour les Etats membres de l'actuelle Communauté et pour celle-ci dans son ensemble.

Afin que l'élargissement de la Communauté ait les meilleures chances de succès, il conviendrait enfin de rechercher une coordination plus étroite des politiques économiques, monétaires et financières entre les membres de la Communauté.

Chapitre 4 — Autres problèmes relatifs à l'union économique

102. Les autres problèmes que pose l'élargissement de la Communauté par rapport aux Traités concernent soit les risques de distorsions de concurrence résultant de la situation particulière des nouveaux membres, soit la nécessité d'assurer une organisation satisfaisante du nouvel espace économique communautaire.

On doit rappeler l'importance pour le développement de la Communauté, au stade actuel, de la réalisation de l'union économique. Il convient de mentionner à ce sujet, à titre d'exemple, les questions suivantes.

a) Libération des mouvements de capitaux

103. La mise en œuvre d'une union économique exige que soit instaurée graduellement une large liberté des mouvements de capitaux entre les pays faisant partie de cette union.

En vertu des deux directives adoptées par le Conseil en application de l'article 67 du Traité, il existe aujourd'hui, au sein de la Communauté, un régime de liberté complète, du point de vue du contrôle des changes, pour ce qui concerne divers types de mouvements de capitaux, et notamment ceux qui intéressent les investissements directs, les transactions en valeurs de portefeuille faisant l'objet de cotation en bourse, les crédits commerciaux, les transactions immobilières et les mouvements de capitaux « à caractère personnel ».

Conformément au principe énoncé sous les points 9, deuxième alinéa, et 10 du présent document, l'adhésion de nouveaux membres à la Communauté implique l'acceptation par eux, non seulement des articles du Traité relatifs aux mouvements de capitaux, mais également des directives prises en application de ces articles. En ce qui concerne le Royaume-Uni en particulier, ce pays a constamment maintenu, depuis la fin de la guerre, des restrictions aux mouvements de capitaux avec les pays n'appartenant pas à la zone sterling.

Lors de la dernière série de crises, à partir d'octobre 1964, ces restrictions ont été renforcées. En outre les autorités britanniques ont institué un nouveau régime visant à restreindre la liberté des mouvements de capitaux vis-à-vis des pays de la zone sterling.

La mise en œuvre des obligations découlant tant des dispositions du Traité que des directives adoptées par le Conseil exigera, de la part des nouveaux membres, des modifications des réglementations actuelles. En ce qui concerne le Royaume-Uni question devra être abordée dans le contexte de l'examen d'ensemble de la situation économique financière et monétaire de ce pays.

b) Harmonisation fiscale

104. L'établissement d'un marché commun, comparable à un marché national, demande de vastes efforts d'harmonisation fiscale. Les nouveaux membres ne devraient pas accepter seulement les directives déjà adoptées pour les taxes sur les chiffres d'affaires, mais également les engagements déjà souscrits d'adopter de nouvelles directives dans ce domaine. Il conviendrait de s'assurer, au cours des négociations, que les nouveaux membres sont prêts à se joindre aux efforts d'harmonisation des membres actuels dans d'autres domaines fiscaux, comme celui des accises, ceux des régimes fiscaux applicables aux mouvements des capitaux, à la concentration des entreprises ou aux bénéfices des sociétés, afin de rendre possible l'élimination des frontières fiscales et les contrôles aux frontières entre les Etats membres.

c) Ententes et positions dominantes

105. Tout élargissement du marché commun peut présenter cet avantage qu'un plus haut degré de concentration y est compatible avec le maintien d'une concurrence efficace. De ce point de vue, l'adhésion de la Grande-Bretagne et des trois autres pays candidats rendrait plus facile la définition et la mise en œuvre d'une politique de concurrence compatible avec le développement d'entreprises de grandes dimensions.

Les nouveaux membres n'ayant dans ce domaine aucune difficulté à accepter les objectifs ou les modalités de la politique communautaire, les seuls problèmes qui paraissent se poser sont des problèmes de transition (p. ex. délai de notification des ententes).

d) Brevets

106. En ce qui concerne le projet de convention relative à un droit européen des brevets, il est probable que l'adhésion du Royaume-Uni aurait un effet positif sur la conclusion de cette convention. Les discussions qui se déroulent au Conseil à ce sujet n'ont pu aboutir par suite de difficultés de caractère politique.

e) Entraves techniques aux échanges : normes industrielles

107. L'élargissement de la Communauté aurait pour effet d'accroître sensiblement l'importance des entraves techniques dans les échanges intracommunautaires en raison des divergences qui existent entre les normes britanniques ou celles de certains autres candidats et les normes actuellement en vigueur dans les Etats membres. On peut cependant estimer que l'élargissement du marché représentera un stimulant pour surmonter les difficultés rencontrées jusqu'à présent, compte tenu de l'intérêt manifesté par le Royaume-Uni

dans ce domaine.

Il conviendrait en outre que les Britanniques ne perdent pas de vue l'intérêt que présenterait l'adoption du système décimal au Royaume-Uni.

f) Sociétés

108. Les travaux de coordination du droit des sociétés se trouveraient compliqués par l'adhésion du Royaume-Uni. En effet, le système anglais du droit des sociétés part d'une conception différente de la société par rapport aux systèmes continentaux : les types de sociétés ne correspondent pas à ceux du continent, le capital n'a pas la même fonction de garantie, la structure administrative, le rôle des assemblées présentent des particularités bien difficiles à surmonter.

En revanche, l'intérêt économique évident de la création d'une « société européenne » dans la Communauté élargie permet d'espérer que le droit anglais ne représentera pas un obstacle supplémentaire, le gouvernement du Royaume-Uni s'étant déclaré prêt à modifier sa législation à cet effet ⁽¹⁷⁾.

g) Investissements des pays tiers

109. Etant donné les relations traditionnelles existant entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, une part importante des investissements américains se dirige vers le Royaume-Uni. La position britannique sera sans doute renforcée par l'adhésion à la Communauté.

Une coordination de l'attitude des Etats membres serait donc particulièrement souhaitable dans une Communauté élargie. Ce problème devra être examiné au cours des négociations.

h) Politique régionale

110. Les problèmes régionaux revêtent une grande importance dans deux des pays candidats à l'adhésion : Norvège et Royaume-Uni.

En Norvège, le problème régional est celui de l'écart entre le revenu des régions plus développées et celui des régions périphériques, notamment la Norvège septentrionale, raison pour laquelle des mesures spéciales d'aide à l'agriculture ont été prises en faveur de ces régions.

Au Royaume-Uni, on assiste à une forte concentration industrielle dans certaines régions, particulièrement dans le sud du pays, autour de Londres, tandis que d'autres régions sont insuffisamment développées ou souffrent du déclin de leurs industries anciennes. Le Royaume-Uni a d'autre part une longue expérience de politique régionale. Il utilise certaines techniques qui pourraient, semble-t-il, être prises en considération par la Communauté (restrictions aux investissements des régions sur-développées, construction de bâtiments industriels par les pouvoirs publics, adaptation de la politique conjoncturelle aux nécessités régionales).

En cas d'élargissement de la Communauté, on peut craindre que les difficultés des régions périphériques ne s'accroissent, notamment en Grande-Bretagne. Il ne semble pas cependant que le problème se poserait dans une Communauté élargie en des termes différents que dans la Communauté des Six.

La Commission rappelle la nécessité de parvenir à une conception communautaire de la politique régionale (y inclus les incitations aux investissements des pays tiers). L'élargissement ne pourrait que renforcer cette nécessité sans appeler des solutions différentes de celles qui s'imposent déjà dans le cadre des Six.

111. L'Irlande est engagée dans une politique d'encouragement à l'industrialisation. Cette politique a pour objet de favoriser le développement économique de l'ensemble du pays plutôt que de corriger les différences

existant dans le développement économique entre les différentes régions. Le PNB par habitant est approximativement le même en Irlande qu'en Italie, les écarts entre les diverses régions présentant toutefois une moindre ampleur.

i) Financement de la sécurité sociale

112. Le financement de la sécurité sociale est assuré au Royaume-Uni pour moitié environ par les pouvoirs publics et pour l'autre moitié par des cotisations à caractère forfaitaire. Dans les Six ce financement est assuré au moins pour trois quarts environ par les contributions des travailleurs et employeurs en proportion des salaires, le complément étant apporté par les pouvoirs publics. Le système britannique peut favoriser les entreprises britanniques, notamment dans les secteurs où les salaires représentent une partie importante de la valeur ajoutée, dans la mesure où cet avantage n'est pas compensé par des charges fiscales plus élevées.

Cette conclusion résulte toutefois d'une approche théorique. Si les conditions de l'existence des distorsions spécifiques sont effectivement remplies, il reste à établir secteur par secteur que ces distorsions sont telles qu'elles doivent être éliminées (art. 101 du traité CEE).

Le même problème devra être examiné également en ce qui concerne les pays scandinaves.

j) Marché nordique du travail

L'existence d'un marché unique du travail entre les pays Scandinaves conduira à vérifier dans quelle mesure la priorité communautaire en matière d'accès à l'emploi serait affectée par la situation de droit et de fait existant en Scandinavie. Ceci pourrait être le cas si l'un ou l'autre des pays nordiques devait demeurer en dehors de la Communauté élargie ou si des dispositions spécifiques n'étaient pas prises dans le cadre d'accords particuliers avec ceux des pays Scandinaves qui n'adhéreraient pas à la Communauté.

k) «Commonwealth Immigrant Act»

114. Le « Commonwealth Immigrant Act » règle l'accès à l'emploi et l'établissement au Royaume-Uni des ressortissants des pays du Commonwealth. Il est fondé notamment sur le principe propre du droit britannique selon lequel les ressortissants aussi bien du Royaume-Uni et des colonies que des pays du Commonwealth ont la qualité de «British subjects »; une des applications de ce principe est la possibilité ouverte aux ressortissants des pays du Commonwealth d'acquérir la nationalité du Royaume-Uni après cinq ans de résidence.

Le gouvernement britannique estime (déclaration aux Communes de M. Wilson du 8-5-1967) que les facilités accordées aux immigrants au Royaume-Uni en provenance du Commonwealth après l'adhésion ne devraient pas aboutir sauf stipulation contraire, par exemple dans des accords d'association, à des facilités d'accès au marché de l'emploi des autres pays de la Communauté élargie. En revanche, le gouvernement britannique reconnaît qu'un problème se pose au sujet de la priorité dans l'accès à l'emploi.

l) Transports

115. L'élargissement ne devrait pas soulever des difficultés supplémentaires par rapport à celles que connaît déjà la Communauté des Six en ce qui concerne la réalisation de la politique commune pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Mais cet élargissement créerait une situation nouvelle pour les transports maritimes et aériens étant donné le rôle que joueraient ces modes de transport non seulement pour le commerce avec les pays tiers, mais aussi dans les échanges intérieurs d'une Communauté élargie ⁽¹⁸⁾. Il conviendrait donc, au cours des négociations, d'examiner la possibilité, d'ailleurs prévue par le traité de Rome, d'engager une action communautaire également dans ces domaines.

m) Energie
(¹⁹)

116. L'examen des implications de l'élargissement de la Communauté en matière de politique énergétique doit être précédé d'un bref rappel de la situation des Communautés quant à l'élaboration d'une politique commune dans ce domaine.

Après avoir différé l'établissement d'une politique d'ensemble dans ce domaine, le Conseil a adopté le 21 avril 1964 un protocole fixant les objectifs à atteindre, à savoir la sécurité d'un approvisionnement à bon marché et la progressivité des substitutions compte tenu du libre choix du consommateur. Néanmoins les gouvernements remettaient en même temps l'élaboration d'une politique énergétique commune après la fusion des institutions.

La signature de ce protocole n'a pas empêché les Etats membres de poursuivre, en matière énergétique, une politique nationale en raison notamment des problèmes économiques et sociaux créés par la réduction des débouchés du charbon, phénomène ayant des implications très différentes suivant les pays membres.

La multiplicité des mesures nationales a provoqué des distorsions qui ont affecté la position compétitive des économies des Etats membres.

La diversité de situation des Etats membres au regard des disponibilités en énergie qui constitue la principale difficulté rencontrée dans l'élaboration d'une politique commune de l'énergie ne serait pas substantiellement modifiée par l'adhésion d'un pays grand producteur de charbon et de trois pays à faibles ressources nationales (exception faite des ressources hydrauliques de la Norvège).

117. En ce qui concerne le charbon, tous les pays candidats devraient participer dans la même mesure que les membres actuels aux actions et règlements décidés ou prévus en commun en vue de résoudre le problème charbonnier (voir chap. CECA).

Pour l'énergie nucléaire, l'adhésion de la Grande-Bretagne, où la substitution de cette source d'énergie aux sources traditionnelles est plus avancée, rendrait sans doute plus nécessaire encore l'élaboration d'une politique commune de l'énergie de même que la coordination des programmes de développement des réacteurs (voir chap. Euratom).

Il ne semble pas que les problèmes difficiles qui se posent entre les Six dans le secteur du pétrole et du gaz naturel seraient modifiés quant à leur nature par les adhésions. L'ampleur de ces problèmes s'en trouverait cependant accrue et leur solution n'en serait que plus urgente.

La libre circulation des produits pétroliers raffinés entre la Grande-Bretagne et les pays de la Communauté pourra stimuler les courants d'échange entre les deux zones, mais dans une proportion sans doute peu importante, étant donné que l'intégration des marchés au niveau des entreprises est déjà largement réalisée.

Chapitre 5 — Les problèmes spécifiques de la CECA

a) Les caractéristiques de l'économie charbonnière et sidérurgique des quatre pays candidats à l'adhésion

118. Du point de vue du traité de Paris, les caractéristiques générales des pays candidats à l'adhésion à la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont les suivantes.

[...]

Il ressort de ces données que les problèmes posés concernent essentiellement le Royaume-Uni; certaines observations valent également pour les autres pays ayant déposé une demande d'adhésion.

119. L'adhésion du Royaume-Uni à la CECA signifierait l'apport, dans une Communauté élargie, de deux secteurs industriels importants. Dans le domaine charbonnier, la production britannique est en effet aussi élevée que celle de la Communauté actuelle; dans le secteur sidérurgique, elle atteint un peu moins du tiers de la production de la Communauté. Le problème fondamental qui découle des demandes d'adhésion est donc de savoir si, et à quelles conditions, l'intégration de ces industries dans le régime organisé par le traité de Paris peut être réalisée.

b) L'acceptation du traité de Paris par les adhérents

120. Il ressort des explications données par le gouvernement britannique qu'il est disposé à accepter le Traité et toutes les réglementations adoptées jusqu'ici pour son exécution. A cet égard, il doit être précisé que l'acceptation du Traité comporte celle du texte même du Traité et de ses annexes dans leur rédaction actuelle, des actes pris en vertu du Traité par les institutions de la Communauté, d'une série d'accords intervenus entre les gouvernements des Etats membres et liés à l'application du Traité, ainsi que d'un certain nombre d'accords conclus avec des pays tiers.

En outre, l'expérience montre que les dispositions spécifiques du Traité ne couvrent pas toutes les situations qui découlent de l'évolution structurelle des secteurs régis par le traité de Paris, notamment en matière charbonnière. Par l'application de l'article 95, qui permet de faire face à des situations non prévues par le Traité, les règles de fonctionnement de la Communauté ont d'ores et déjà subi une nette évolution (p. ex. le régime d'aide aux charbonnages). Cette évolution va certainement se poursuivre. Les pays candidats à l'adhésion devraient accepter le principe de cette dynamique qui conduira à des compléments aux moyens prévus par les dispositions spécifiques du Traité.

c) Problèmes particuliers d'adaptation

121. Tant pour l'acier que pour le charbon, l'acceptation des règles relatives aux prix (art. 60 et dispositions d'application) nécessite un changement des systèmes britanniques (prix rendu, prix de zone). Les modalités de ces changements devraient être fixées au cours des négociations.

122. Dans le domaine des transports, les règles du Traité tendent essentiellement à la non-discrimination, à une connaissance suffisante des prix de transport pour l'application des dispositions de l'article 60 (barèmes, calcul des prix, alignement), à l'établissement de tarifs directs internationaux et à l'harmonisation des conditions de transport. Ici encore, les modalités précises d'application par la Grande-Bretagne devront être définies étant donné notamment l'organisation actuelle des transports dans ce pays.

En outre, l'existence du passage maritime pour toutes les transactions entre la Grande-Bretagne et l'actuelle Communauté apporte une dimension nouvelle aux difficultés d'application actuelles des règles en matière de transport et de prix des produits.

Une attention particulière doit donc être apportée à la connaissance et à la publication des frets maritimes qui se heurtent à des difficultés techniques sérieuses.

d) Le fonctionnement du marché commun dans une Communauté élargie

123. Les effets, sur le fonctionnement du marché commun, de l'intégration des industries du charbon et de l'acier de la Grande-Bretagne présentent en plus de leur importance, les caractéristiques suivantes.

Dans le domaine du charbon, la loi de nationalisation de 1946 centralise l'ensemble de la production et de la vente des produits de ce secteur dans les mains du National Coal Board (NCB) qui se trouve soumis à l'autorité du ministre de l'énergie et des combustibles.

Dans le domaine de la sidérurgie, les dispositions d'exécution de la loi de nationalisation de 1967 centraliseront à leur tour l'entière responsabilité pour la sidérurgie au sein de la British Steel Corporation (BSC) qui agira également sous l'autorité du ministre de l'énergie et des combustibles. Seule une faible fraction de la production sidérurgique reste dans le secteur privé.

Le régime de propriété dans ces branches d'industrie reste in affecté (art. 83 du traité de la CECA). Cependant l'importance économique de la sidérurgie et des charbonnages de la Grande-Bretagne rapportée à celle des branches économiques correspondantes dans la CECA, leur structure interne et en particulier la responsabilité conférée au NCB dans le domaine de l'approvisionnement pourraient être propres à soulever des problèmes d'équilibre dans le domaine de la concurrence.

124. Il convient de noter par ailleurs qu'au cours des dernières années la situation du secteur du charbon de la Communauté dépend de plus en plus des interventions concertées des pouvoirs publics nationaux et communautaires, tendant essentiellement à sauvegarder la continuité de l'emploi et à éviter des troubles dans les économies des Etats membres. Toutefois, il faut tenir compte, eu égard à la situation économique des charbonnages tant dans la Communauté qu'en Grande-Bretagne, des conséquences qui résulteraient de la mise en présence dans ce marché commun de l'énergie de deux productions charbonnières quantitativement équivalentes et toutes deux excédentaires.

125. Indépendamment des problèmes spécifiques que peuvent soulever par ailleurs la dimension, la structure interne et le fonctionnement des entreprises publiques britanniques, il y a lieu de rappeler que l'article 66-7 du traité de Paris comporte des dispositions qui permettent d'obtenir que la position dominante des entreprises publiques ou privées sur le marché commun ne soit pas utilisée à des fins contraires aux objectifs du Traité.

126. Compte tenu de ces diverses considérations ci-dessus, il paraît nécessaire de prévoir un ensemble de mesures transitoires permettant de garantir que le processus d'intégration des deux marchés se déroule progressivement et sans heurts. Dès lors il ne semble pas indiqué de réserver une suite favorable au désir britannique d'une période transitoire abrégée pour le charbon et pour l'acier.

127. En ce qui concerne l'adhésion de la Norvège, du Danemark et de l'Irlande, il n'y aurait guère de problèmes du point de vue de la Communauté, étant supposé que ces pays acceptent le traité de la CECA, les dispositions édictées pour son application ainsi que les principes déjà arrêtés pour son développement ultérieur. Certaines questions comme par exemple le problème des transports maritimes ou les répercussions possibles de la décision n° 1/67 sur l'écoulement du charbon à coke appellent comme dans le cas de la Grande-Bretagne une solution technique.

128. En ce qui concerne l'acier, les exportations non négligeables de la Communauté vers ces pays bénéficieront, au moment de leur adhésion, de l'avantage que possède déjà le Royaume-Uni en tant que partenaire de l'AELE. Mais cette préférence douanière est tellement faible que sa suppression n'entraînera sans doute guère de modifications dans la situation concurrentielle.

129. En résumé, il apparaît que les problèmes à résoudre dans le domaine de la CECA concernent surtout la mise au point de mesures permettant l'intégration ordonnée dans le marché commun de quelques entreprises de très grande taille.

Chapitre 6 — Problèmes spécifiques de la CEEA

A. Royaume-Uni

I. Le potentiel britannique en matière nucléaire

130. Depuis la seconde guerre mondiale la Grande-Bretagne a déployé dans ce domaine un effort important

et soutenu.

Son équipement de base : une usine de séparation isotopique, 8 réacteurs plutonigènes, 4 réacteurs prototypes, 3 réacteurs de propulsion navale en service, 23 réacteurs de recherche, une puissance installée de 4 000 Mégawatts à la fin de 1966 (contre 2 000 dans la Communauté), ses installations de retraitement lui donnent un poids qui encore aujourd'hui est du même ordre de grandeur que celui de la Communauté toute entière.

A cela s'ajoutent les facilités d'approvisionnement en uranium dont dispose la Grande-Bretagne : contrats de fournitures et participations financières la liant aux Etats-Unis, au Canada, à l'Afrique du Sud, à l'Australie.

Enfin, la Grande-Bretagne dispose d'un véritable surplus de « scientifiques » et d'ingénieurs spécialisés dans le domaine nucléaire notamment depuis les réductions d'effectifs dont a fait l'objet l'United Kingdom Atomic Energy Authority (33 000 employés en 1966 contre 40 000 en 1961). Mais depuis longtemps déjà, savants et ingénieurs britanniques avaient joué un rôle de premier plan dans le développement atomique de divers autres pays.

II. Les problèmes

131. L'incertitude qui pèse actuellement sur certains secteurs d'activité d'Euratom tels que l'approvisionnement et le troisième programme de recherche empêche d'avoir en ce moment une vision complète de l'éventuelle position de négociation de la Communauté.

Cependant, certaines questions se posent en tout état de cause.

a) Contribution britannique dans le domaine de la recherche et des connaissances nucléaires

132. Il y a lieu de remarquer tout d'abord que le traité d'Euratom ne contient pas de clause qui oblige les pays membres signataires à mettre à la disposition de leurs partenaires les connaissances dont ils disposent. La Grande-Bretagne pourrait donc théoriquement signer le Traité tel quel sans communiquer quoi que ce soit à ses nouveaux partenaires. Toutefois, il se poserait un problème qui avait déjà été abordé lors des négociations précédentes : en adhérant à la CEEA, la Grande-Bretagne aurait accès aux installations et connaissances communautaires, mais aussi aux installations et connaissances nationales mises à la disposition de la Communauté par le biais des contrats de participation et d'association (où l'apport national est de plus de 60 %).

Il serait donc équitable que la Grande-Bretagne fasse un apport dont la nature et les modalités seraient à négocier et qui représenterait ce que l'on avait appelé dans les négociations précédentes le « droit d'entrée » de la Grande-Bretagne dans une Communauté disposant d'un certain acquis.

133. En ce qui concerne la participation de la Grande-Bretagne au futur programme de recherche et de développement de la Communauté (après le 31-12-1967, date de la fin du plan actuel), elle est évidemment conditionnée par l'orientation générale du programme.

Si la négociation d'adhésion à l'Euratom coïncidait avec la mise au point de ce programme, il faudrait s'attendre à ce que le Royaume-Uni veuille jouer dans la définition de l'avenir d'Euratom un rôle à sa mesure.

Ce futur programme devra entre autres décider si la Communauté continuera à participer au projet Dragon, projet international basé en Angleterre qui est un exemple de coopération technique réussie entre la Communauté, la Grande-Bretagne et les autres pays de l'Agence européenne de l'énergie nucléaire.

134. Si, en outre, la Grande-Bretagne entend compenser les exceptions ou aménagements qu'elle demande dans d'autres secteurs de la négociation globale, par son avance dans tel ou tel secteur de pointe, notamment dans le nucléaire, cet apport devrait se concrétiser par des arrangements particuliers dans certains domaines

spécifiques.

b) Structure industrielle

135. Le fait que la production d'électricité soit nationalisée en Angleterre peut poser évidemment certains problèmes au regard du marché intérieur, mais ces problèmes ne sont pas différents de ceux que l'on rencontre déjà dans la Communauté où l'électricité est également nationalisée en France et en Italie.

Il y a lieu de signaler par contre le rôle particulier de l'UKAEA dans le domaine industriel : elle pratique, en effet, pour tous les éléments du cycle de combustible (uranium naturel, éléments de combustible, retraitement), des prix dont on peut légitimement se demander s'ils ne sont pas subventionnés, ce qui pourrait poser certains problèmes de concurrence.

c) Relations extérieures

136. Lors des négociations de 1962-1963, la délégation britannique avait remis à la Communauté une liste de vingt-deux accords à l'égard desquels elle préconisait l'application du principe contenu dans l'article 105 du Traité, c'est-à-dire l'opposabilité des accords préexistants.

Un certain nombre de ces accords sont venus à expiration entre-temps, d'autres se sont ajoutés à la liste.

Il conviendrait, avant de se prononcer, d'examiner avec la délégation britannique l'importance et la durée des exceptions au Traité qu'entraînerait la reconnaissance de l'opposabilité de ces accords.

d) Approvisionnement

137. Le chapitre VI du traité d'Euratom qui traite des questions d'approvisionnement doit, conformément à l'article 76, être soit confirmé, soit révisé. Ceci semble nécessaire avant d'aborder ces questions lors des négociations avec les Britanniques qui disposent d'atouts considérables dans ce domaine :

— participations financières au développement de l'industrie de l'uranium au Canada, en Afrique du Sud et en Australie;

— accords de fourniture à long terme avec les Etats-Unis et le Canada (ces accords ne font pas toujours de distinction nette entre utilisation militaire et civile);

— usine de séparation isotopique à Capenhurst.

e) Contrôle de sécurité

138. Déjà en 1962, l'interprétation des dispositions du Traité concernant le contrôle de sécurité d'Euratom aux installations britanniques liées au programme militaire, avait été abordée lors des négociations. Il existe sur ce point un arrangement entre la Communauté et le gouvernement français qui pourrait constituer un précédent utile.

139. L'acceptation par le gouvernement britannique du contrôle de l'AIEA sur certaines installations ou importations britanniques pose certains problèmes analogues à ceux que soulèvent les négociations en cours sur le Traité de non-prolifération. Ces problèmes ne semblent pas insurmontables.

B. Autres pays

140. La *Norvège* a en matière atomique un potentiel limité qui comprend notamment un réacteur Halden à l'exploitation duquel participent certains pays de la Communauté. La Norvège est également liée à l'AIEA par différents accords et l'accord bilatéral Norvège - Etats-Unis a été transféré à l'AIEA pour l'exercice du

contrôle de sécurité.

141. De son côté, le *Danemark* possède un institut réputé de physique théorique et un petit centre atomique à Risø. L'accord bilatéral Danemark - Royaume-Uni a été également transféré à l'AIEA pour l'exercice du contrôle de sécurité.

142. L'*Irlande* n'a pas de réalisations atomiques.

143. En conclusion de cet examen sommaire des problèmes que pose l'élargissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique, il faut souligner :

— que l'Angleterre amènerait dans la Communauté un potentiel atomique (scientifique et industriel) de l'ordre de celui dont disposent actuellement les Six;

— que, pour que cet apport améliore la position concurrentielle de la Communauté vis-à-vis des pays tiers, il serait indispensable que les Etats membres de la Communauté élargie acceptent de procéder à des échanges d'information scientifique, de mettre leurs efforts en commun et de mettre en œuvre une politique commune et cohérente dans ce domaine.

Chapitre 7 — Aspects technologiques et scientifiques

144. L'examen des problèmes posés en matière de technologie et de science par la candidature britannique ⁽²⁰⁾ à la Communauté est nécessairement dominé par trois faits essentiels :

— la Communauté n'a pas encore élaboré les bases d'une politique commune du développement technologique; le Conseil abordera pour la première fois en octobre, sur la base d'un rapport des experts des Etats membres et de la Commission, les problèmes posés à la Communauté en matière de science et de technologie;

— le développement technologique en Europe est caractérisé par l'importance croissante des actions de coopération et des projets bilatéraux ou multilatéraux, dans lesquels les Etats membres sont fréquemment associés à la Grande-Bretagne (espace, aéronautique) ;

— le gouvernement britannique porte un intérêt particulier au développement de l'intégration européenne dans ce domaine, non seulement par voie de coopération bilatérale ou multilatérale dans les secteurs où les gouvernements disposent de moyens d'action particuliers, mais aussi et surtout par la création des conditions de base permettant aux entreprises de développer un effort accru; le gouvernement britannique a développé ce point de vue dans de multiples déclarations, allant jusqu'à envisager la création d'une Communauté européenne de la technologie qui, d'après les interprétations données du côté britannique, ne devrait pas être envisagée comme distincte des trois Communautés en voie de fusion auxquelles le Royaume-Uni souhaite adhérer.

145. L'objet du présent chapitre est d'analyser :

— les perspectives ouvertes par l'adhésion britannique;

— les problèmes que soulèverait cette adhésion pour une politique de développement technologique dans la Communauté.

I. Les perspectives ouvertes par un élargissement de la Communauté

146. Ces perspectives doivent être appréciées non seulement sous l'angle de l'apport numérique en ressources humaines et financières de la Grande-Bretagne au potentiel global de la Communauté, mais surtout du point de vue d'un renforcement des chances d'une action coordonnée dans la Communauté. La

fréquence des doubles emplois dans les actions entreprises dans les différents pays européens rend en effet peu significative la simple addition des dépenses ou des ressources nationales.

a) Le potentiel scientifique et technique au Royaume-Uni et dans la Communauté

147. Le Royaume-Uni a engagé depuis une vingtaine d'années déjà un effort d'une importance telle que son potentiel global apparaît aujourd'hui sans équivalent en Europe occidentale.

L'estimation de ce potentiel peut se résumer comme suit :

— Budget de recherche et de développement 1963 (en millions de \$) (statistiques recueillies par l'OCDE ⁽²¹⁾)

Royaume-Uni : 2 160

Communauté économique européenne : 3 440

dont

France ⁽²²⁾ 1 299

Allemagne 1 436

Italie 238

Pays-Bas 330

Belgique 137

— Effectif 1963 : chercheurs qualifiés en équivalent temps plein

Royaume-Uni : 59 400

Communauté économique européenne : 100 000

dont

France 32 500

Allemagne 33 400

Italie 19 400

Pays-Bas 9 200

Belgique 5 500

Il apparaît ainsi qu'en 1963 la Grande-Bretagne a assuré un effort financier correspondant à 63 % de l'effort total des pays de la CEE et que ce pays disposait la même année d'un nombre de chercheurs représentant 59 % des effectifs totaux de la CEE.

En prenant comme hypothèse de base la Communauté élargie, l'importance relative des potentiels s'établirait en conséquence comme suit (à partir des statistiques portant sur les dépenses) (en %) :

Communauté élargie :

Royaume-Uni 39,0

Allemagne 25,0

France 24,0

Pays-Bas 5,4

Italie 4,2

Belgique 2,4

148. Il ne saurait être question toutefois d'apprécier l'éventuel apport scientifique et technologique de la Grande-Bretagne à la Communauté à partir de ces chiffres globaux. Un nombre élevé de chercheurs et des dépenses importantes ne constituent pas nécessairement des garanties de qualité, d'originalité ou d'efficacité.

Il a souvent été affirmé par les experts ⁽²³⁾ que de telles réserves s'appliquent particulièrement pour la Grande-Bretagne et que, par exemple,

- le Royaume-Uni s'est engagé à plusieurs reprises au cours des quinze dernières années dans des voies fort coûteuses mais peu fructueuses sinon stériles (ex. Comet, Blue Streak etc.);
- les programmes suivis par les ministères techniques (ministère de la technologie, de l'air et des postes et télégraphes (General post office) par exemple ont souffert d'un certain manque de coordination;
- les industries britanniques semblent en divers secteurs avoir sacrifié le long terme au profit du court terme et arrêté leurs équipes de recherche sur des programmes d'adaptation et non d'innovation (construction électrique, télécommunication etc.);
- l'émigration des cerveaux a particulièrement affecté le Royaume-Uni.

149. Sous réserve de l'analyse approfondie qu'appelleraient nécessairement ces remarques notamment quant à leurs conséquences sur le potentiel britannique, il reste que celui-ci atteint, en plusieurs domaines, une dimension et un niveau qui le situent au tout premier plan international.

En matière de recherche fondamentale il faut mentionner :

- la physique théorique, la physique nucléaire et la physique des solides;
- la chimie;
- la biologie (plus spécialement la biologie moléculaire);

En ce qui concerne la technologie :

- l'aéronautique et les moteurs;
- l'électronique et les calculatrices (dans ce secteur les firmes britanniques sont pour la plupart moins dépendantes des industries américaines que les firmes continentales);
- la technologie atomique (14 % de l'électricité produite en Angleterre est d'origine nucléaire);
- la chimie.

b) La portée d'une adhésion britannique

150. La conjonction des ressources des Six et de celles du Royaume-Uni permettrait sans nul doute à la Communauté de disposer d'une base plus solide en vue d'une politique de développement technologique.

Il convient toutefois de ne pas surestimer cette donnée. Une comparaison avec les ressources humaines et financières mises en œuvre en faveur de la recherche et du développement aux Etats-Unis permet en effet de situer l'importance relative de cette Communauté élargie.

Dépenses de recherche 1963 (en millions de \$)

Communauté + Grande-Bretagne : 5 600
Etats-Unis : 21 075

Aux taux de change courants, les Etats-Unis ont ainsi dépensé en 1963 six fois plus que les pays du Marché commun et près de quatre fois plus que les pays de la Communauté élargie. De plus il faut considérer, par rapport à ces chiffres, que les duplications entre les programmes scientifiques et techniques des sept pays européens sont beaucoup plus nombreuses qu'entre les programmes de recherche développés aux Etats-Unis.

Personnels scientifiques et techniques en 1963

Communauté + Grande-Bretagne : 159 400 chercheurs qualifiés
Etats-Unis : 496 500 chercheurs qualifiés

Pour le nombre de chercheurs qualifiés, le rapport Etats-Unis/Communauté élargie est ainsi de 3,1/1.

Un rapide examen des données statistiques globales intéressant la recherche et le développement montre par ailleurs qu'aux Etats-Unis le rapport entre les dépenses consenties pour le développement et pour la recherche appliquée est de 3/1 alors qu'il atteint 2/1 seulement dans la Communauté élargie.

De même si l'on compare les dépenses de recherche et développement des pays de la Communauté élargie et des Etats-Unis dans diverses branches industrielles, on parvient au tableau suivant (dans tous les cas l'apport des Etats-Unis est égal à 1000).

[...]

Source : Année statistique de l'OCDE - Les statistiques plus récentes, incomplètes ou hétérogènes, ne permettent pas de comparaisons rigoureuses. Toutefois, les dernières données générales connues à ce jour indiquent que les écarts entre les moyens humains et financiers mis en œuvre aux Etats-Unis et dans les pays européens se sont légèrement accentués.

Enfin, à titre d'exemple, rappelons que cinq firmes privées américaines dépensent chaque année pour la recherche autant que l'ensemble des sept pays et qu'une seule firme américaine spécialisée dans l'électronique spatiale dépense le triple de leurs budgets spatiaux cumulés.

151. Ces indications statistiques concernant les dépenses de recherche montrent que l'effort des Six additionné à celui de la Grande-Bretagne demeure très inférieur à celui des Etats-Unis. Encore convient-il d'ajouter que l'addition des dépenses des Six et de la Grande-Bretagne tend à surestimer la valeur réelle de l'effort européen, par suite de nombreuses duplications entre les programmes nationaux.

Cependant, l'adhésion de la Grande-Bretagne présenterait l'avantage de rendre plus facile la constitution de points forts et d'unités de pointe. En effet, dans certains domaines clés (électronique par exemple), les firmes britanniques de pointe apparaissent souvent plus indépendantes vis-à-vis de l'industrie américaine que les firmes continentales correspondantes. De plus, bien armées par leurs structures, leurs dimensions et leurs méthodes de gestion (les techniques modernes de gestion et de prévision y sont souvent plus répandues que dans l'Europe continentale ⁽²⁴⁾ pour répondre aux nécessités d'innovation permanente), ces firmes pourraient renforcer de façon substantielle la capacité concurrentielle de la Communauté.

152. Par ailleurs, sur le terrain propre de la coopération, la participation britannique apparaît souvent nécessaire pour mener à bien en Europe des programmes scientifiques ou technologiques d'envergure : biologie moléculaire, physique du solide, électronique, aéronautique, espace etc.

Elle permettrait de mieux asseoir les liaisons ou ententes existantes entre la Grande-Bretagne et les Etats de la Communauté. En effet, le Royaume-Uni se trouve déjà associé aux pays de la CEE par de nombreux accords et programmes communs : accords intergouvernementaux multilatéraux à l'origine de l'ESRO, de l'ELDO, du CERN..., accords bilatéraux avec la France, l'Allemagne et les Pays-Bas dans le domaine de l'aéronautique, accords multilatéraux interindustries conclus pour répondre aux appels d'offre des organisations technologiques européennes, accords bilatéraux interindustries.

153. Les perspectives ainsi ouvertes par ce regroupement théorique des forces ne constituent cependant qu'une virtualité. Qu'elle soit élargie ou non, la Communauté ne pourra en tirer parti que si elle se fonde en ce domaine sur une volonté de développement commun et des objectifs partagés. Les conditions d'une telle réalisation viennent seulement d'être étudiées ⁽²⁵⁾ et n'ont pas encore fait l'objet d'une prise de position politique. Elles supposent notamment que les duplications d'actions et de programmes soient progressivement réduites; que les hommes puissent se former et se reconverter en fonction des besoins et objectifs de la Communauté (ce qui implique que la Communauté ait des objectifs); que soit réalisée par étapes une harmonisation des programmes, c'est-à-dire que soient définis, puis suivis, des mouvements de spécialisation des centres nationaux; que les industries des pays membres soient associées à l'élaboration et à la réalisation des programmes technologiques nationaux et communautaires etc.

154. L'adhésion du Royaume-Uni ne modifie pas la nature de ce problème ni, semble-t-il, les difficultés à surmonter pour le résoudre. Si elle ajoutait à leur complexité du simple fait de l'extension numérique des

participants, elle pourrait en atténuer le contenu du fait que la volonté et la capacité d'une action européenne autonome paraissent au moins aussi fortes, en matière scientifique et technologique, au Royaume-Uni que dans les pays de la Communauté.

En revanche, si ce problème pouvait être effectivement résolu par une intégration des technologies nationales et la mise en œuvre des projets et programmes communs, l'adhésion du Royaume-Uni modifierait sensiblement les possibilités d'action de la Communauté. La Communauté élargie offrirait en effet par sa dimension un cadre encore plus favorable à la mise en œuvre d'une politique propre de recherche et de développement de portée internationale.

II. Les problèmes que soulèverait une adhésion

155. Les problèmes que soulèverait une adhésion du Royaume-Uni dans le domaine de la science et de la technologie devraient être examinés par référence aux travaux prévus dans la Communauté. Ces travaux devraient notamment déterminer dans quelle mesure une action peut être engagée au niveau communautaire :

i) pour une réalisation rapide de l'union économique dans des domaines affectant la recherche et l'innovation (brevet européen, société européenne, harmonisation fiscale, normalisation technique);

ii) pour assurer le développement d'une coopération efficace dans la Communauté; celle-ci suppose notamment :

— la compatibilité des accords scientifiques et technologiques bilatéraux ou plurilatéraux (passés par les pays) avec l'unité et l'intérêt communautaires;

— l'harmonisation des conditions dans lesquelles, au sein des divers pays, l'Etat collabore avec l'industrie dans le domaine de la recherche et de la technologie; (mécanismes d'aide — contrats, associations Etat/industrie...);

— la concertation des politiques de commande publiques des pays membres;

— la concertation des programmes scientifiques et la répartition des tâches technologiques.

156. Le seul domaine dans lequel le Royaume-Uni pourrait connaître des problèmes spécifiques à l'égard de ces orientations est celui des accords bilatéraux. Des liens particuliers existent entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en certains domaines de la recherche militaire et atomique. Il conviendrait de connaître l'étendue de ces accords existant aujourd'hui.

III. Conclusions

157. Il existe à première vue en matière scientifique et technologique une certaine complémentarité entre la Grande-Bretagne et la Communauté. Du côté de la Grande-Bretagne, les moyens industriels et le marché intérieur ne sont pas suffisants pour valoriser pleinement son acquis scientifique et technologique. Du côté de la Communauté, les investissements scientifiques et technologiques sont relativement moins développés qu'en Grande-Bretagne par rapport aux ressources disponibles.

L'élargissement du marché qui résulterait des nouvelles adhésions créerait un cadre plus favorable au progrès scientifique et technologique. Mais ce serait une illusion de croire que la complémentarité globale constatée ci-dessus entre la Communauté et la Grande-Bretagne pourrait aboutir spontanément à une division du travail économiquement et politiquement satisfaisante.

Si les Communautés doivent profiter de l'apport britannique dans ces domaines, c'est seulement dans la

mesure où elles seront capables de mettre sur pied une politique commune dans le domaine de la science et des technologies avancées. Réciproquement, il serait sans doute plus facile et plus fécond de mettre sur pied une telle politique commune dans le cadre d'une Communauté élargie qu'à Six car dans certains domaines les Six auraient des difficultés à atteindre la dimension internationale sans la contribution britannique.

En conclusion, les chances pour la Communauté, non certes de rattraper les Etats-Unis dans le domaine de la recherche scientifique et de la technologie (y compris atomique) mais de renverser le processus qui aboutit à augmenter toujours davantage le retard de l'Europe, seraient améliorées par l'adhésion de la Grande-Bretagne. Elles n'en demeureraient pas moins illusoire si les Etats membres de la Communauté élargie n'étaient pas disposés à mettre sans restriction leurs efforts en commun.

158. Dans ces conditions, les conversations avec le Royaume-Uni pourraient tendre à obtenir :

— l'acceptation du principe d'un échange des connaissances scientifiques et technologiques et d'une politique commune en matière de recherche et de développement;

— des indications plus précises sur le contenu possible d'une «communauté technologique » qui serait en fait un développement des Communautés actuelles dans le domaine de la technologie.

Titre III — La Communauté élargie et les pays tiers

159. L'élargissement de la Communauté par l'adhésion de quatre pays dont le Royaume-Uni aurait des répercussions importantes sur les relations avec les pays tiers. Devenue de loin le premier importateur mondial, la Communauté élargie verrait ses responsabilités considérablement augmentées en Europe et hors d'Europe. De même le poids accru de la Communauté serait de nature, pourvu que sa cohésion et son dynamisme ne soient pas affaiblis, à augmenter considérablement ses possibilités d'action à l'égard du monde extérieur.

Les problèmes les plus immédiats qui devront être résolus concernent, d'une part, les relations avec les pays membres de l'AELE qui ne pourraient ou ne voudraient adhérer à la Communauté (voir titre I), d'autre part, les relations avec les pays du Commonwealth, compte tenu des relations particulières qui unissent la Grande-Bretagne à ces pays et de l'existence de l'association avec les pays africains et la république de Madagascar. Le problème du Commonwealth ne peut être isolé de ceux que posent les relations avec les autres pays tiers industrialisés ou moins développés.

L'objet du présent titre est limité, après un rappel des conséquences d'ordre général de l'élargissement sur les relations avec les pays tiers, à un examen des relations futures d'une Communauté élargie avec les différentes catégories de pays moins développés ainsi qu'avec les pays industrialisés autres que ceux de l'Europe occidentale.

Chapitre I — Conséquences d'ordre général de l'élargissement sur les relations avec les pays tiers

160. Par suite de l'adhésion des quatre Etats candidats, la Communauté, qui a déjà dépassé les Etats-Unis par le volume de son commerce extérieur, prendrait de loin le premier rang parmi les puissances commerciales, sa part dans le commerce mondial atteignant 22 % alors qu'elle est de 16 % pour les Six. La Communauté jouerait de ce fait un rôle essentiel dans le développement des échanges internationaux.

Pour les principaux partenaires commerciaux de la Communauté, le pourcentage des exportations destinées à la Communauté élargie serait considérablement accru du fait de l'adhésion des nouveaux membres (voir tabl. ci-après).

Toutefois, les conséquences qui en résulteraient pour les pays tiers doivent être appréciées en tenant compte de l'effet stimulant que pourrait avoir l'élargissement sur l'expansion économique en Europe. A cet égard, l'expérience des Six montre que l'effet des préférences intracommunautaires résultant de l'union douanière peut être assez largement compensé par l'expansion économique.

161. Il n'en faut pas moins s'attendre à des demandes pressantes de la part des pays tiers, en particulier mais pas exclusivement des pays du Commonwealth, soit en vue d'un nouvel abaissement tarifaire général, soit en vue de concessions préférentielles ou limitées à certains produits.

162. Si l'on tient compte du niveau généralement supérieur au TDC des tarifs des nouveaux membres, notamment du Royaume-Uni, et de l'aboutissement récent des négociations de Genève, la Communauté devrait être en mesure de résister à toute demande d'un nouvel abaissement tarifaire général, au moins jusqu'au moment où l'achèvement de son union économique la mettrait dans une situation meilleure du point de vue de la compétition internationale.

En revanche, les demandes des pays en voie de développement du Commonwealth ne manqueraient pas de poser un problème urgent dans l'hypothèse de l'élargissement.

Part de la Communauté dans le commerce extérieur d'une série de pays ou groupes de pays tiers pendant les années 1965 et 1966

[...]

Part de la Communauté dans le commerce extérieur d'une série de pays ou groupes de pays tiers pendant les années 1965 et 1966 (suite)

[...]

Chapitre 2 — Relations avec les pays en voie de développement

a) Généralités

163. La Communauté actuelle exerce déjà des responsabilités importantes dans le domaine de l'aide au développement à travers les relations d'association qu'elle a établies avec un grand nombre de pays moins développés, la plupart situés sur le continent africain.

L'élargissement amènerait la Communauté à développer son action d'aide au développement, soit dans le cadre, soit en dehors du cadre de l'association. Ces responsabilités accrues seraient le résultat à la fois de l'adhésion de nouveaux membres à haut niveau de vie mais aussi d'un pays, le Royaume-Uni, qui entretient des relations complexes et souvent anciennes avec un grand nombre de pays moins développés dans le cadre du Commonwealth.

164. Les problèmes du Commonwealth avaient fait l'objet d'un examen approfondi lors des négociations interrompues en 1963. La Commission est d'avis que les solutions qui avaient alors été envisagées peuvent conserver un certain degré de validité qu'il conviendra d'examiner cas par cas. L'établissement de liens plus étroits entre la CEE et certains pays du Commonwealth ainsi que les réductions tarifaires convenues dans le cadre des négociations Kennedy ou les suspensions autonomes appliquées de concert par la CEE et la Grande-Bretagne constituent en outre des éléments de simplification.

b) Conséquence de l'élargissement sur les relations d'association (EAMA et pays du Commonwealth de structure économique et production comparables)

165. Les relations d'association intéressent actuellement dix-huit Etats africains et malgache associés par la convention de Yaoundé, le Nigeria qui a conclu avec la Communauté l'accord de Lagos et plusieurs pays et territoires extra-européens non indépendants.

Un nouvel adhérent à la Communauté devrait accepter d'entretenir avec les PVD (26) associés des relations

identiques à celles que les Six ont avec ces mêmes PVD. Réciproquement, il faudrait que les PVD associés traitent le nouvel adhérent sur un pied d'égalité avec les Six.

D'autre part, ainsi qu'il avait été envisagé en 1962, les pays d'outre-mer du Commonwealth non indépendants seraient associés de la même manière que les PTOMA. De même, les pays indépendants du Commonwealth dont les structures et les productions sont comparables à celles des EAMA (Etats situés en Afrique au sud du Sahara et dans la région des Caraïbes) auraient vocation à être associés à la Communauté élargie.

A cet égard, il faut rappeler qu'à côté des dispositions commerciales, la coopération financière et technique constitue un élément essentiel du système d'association à la CEE d'Etats, pays et territoires d'outre-mer. Les interventions de la Communauté représentent une part appréciable de l'aide publique (multilatérale et bilatérale) reçue par les EAMA en provenance des Six. Une Communauté élargie ne pourrait cesser d'accorder une certaine aide communautaire, s'ajoutant aux aides bilatérales des Etats membres, les nouveaux adhérents étant appelés à contribuer à cette aide. Celle-ci concernerait tous les associés, car on ne saurait créer parmi ceux-ci, pour autant qu'ils soient de structure et de production comparables, un groupe bénéficiant de la coopération technique et financière et un autre n'en bénéficiant pas.

Une telle aide serait en outre de nature à stimuler la coordination économique entre pays associés, notamment lorsqu'il s'agit de pays entretenant des relations particulières avec des Etats membres différents.

Cependant il devrait être établi ab initio qu'un ensemble de dispositions en matière d'échanges commerciaux et de coopération financière et technique ne pourrait s'appliquer, en dehors des EAMA, qu'aux PVD du Commonwealth acceptant les droits et obligations réciproques que comportent les relations d'association avec la CEE. Si certains de ces pays ne voulaient en effet souscrire à ces droits et obligations, ils ne pourraient conclure avec la Communauté que des accords commerciaux. Les avantages qui découleraient pour eux de tels accords ne sauraient être équivalents à ceux résultant d'accords d'association.

166. Il conviendra d'examiner enfin les conséquences de l'élargissement de l'association sur les intérêts des associés actuels. On s'efforcera de les pallier par des solutions appropriées en tenant compte des données réelles du commerce des produits exportés par les EAMA et les nouveaux associés d'outre-mer vers la Communauté élargie, ainsi que des solutions mondiales qui auraient pu être trouvées notamment dans le cadre d'accords de produits.

D'ores et déjà on sait que des produits sensibles pour les économies de certains pays associés, actuels ou futurs, nécessiteront un examen particulier au cours des négociations.

167. Enfin, un élément de circonstance peut jouer dans l'appréciation des solutions à envisager à l'endroit des pays africains et antillais du Commonwealth : il ne sera en effet pas indifférent à ces solutions que l'examen des dispositions qui pourraient être prévues à l'expiration de la convention de Yaoundé précède, suive ou encore accompagne des négociations avec le Royaume-Uni. Cette question de calendrier pourrait avoir, le cas échéant, non seulement des incidences sur des problèmes tels que les préférences ou le volume et les modalités de l'aide financière, mais aussi sur la procédure qui sera suivie pour l'examen de ces dispositions.

c) Relations avec les pays du Maghreb

168. La nécessité de parvenir à un régime communautaire homogène pour les échanges avec la Tunisie, le Maroc et l'Algérie se trouverait accrue dans la perspective de l'adhésion de nouveaux Etats, en particulier du Royaume-Uni.

Les difficultés que rencontre aujourd'hui la Communauté des Six pour consentir des préférences aux produits agricoles méditerranéens, dans le cadre des négociations en cours ou envisagées, seraient atténuées par l'élargissement du marché de consommation communautaire qui résulterait de l'adhésion de pays appartenant à l'Europe du Nord.

d) Relations avec les autres pays moins développés

169. L'élargissement de la Communauté et l'extension éventuelle de l'association poseront également des problèmes à l'égard des autres pays moins développés pour lesquels l'association ne pourrait être envisagée.

Il conviendra d'examiner attentivement les conséquences que pourrait avoir l'extension éventuelle des préférences dont bénéficient les pays associés sur les positions des autres pays en voie de développement, notamment ceux d'Amérique latine, sur les marchés de la Communauté élargie. Ce qui a été dit ci-dessus à propos des conséquences pour les EAMA s'applique également ici.

170. A l'égard plus particulièrement des pays asiatiques du Commonwealth, l'examen des formules envisagées en 1962 pourrait être repris par la Communauté élargie. On devrait cependant tenir compte du fait que ces pays ont déjà bénéficié de certaines concessions de la part de la Communauté, par voie autonome ou contractuelle, au cours des dernières années. Ces concessions ont apporté une solution à plusieurs des problèmes qui avaient été soulevés lors des négociations de 1962. L'octroi par les pays industrialisés, envisagé dans le cadre de l'UNCTAD, de préférences pour les produits manufacturés et semi-finis de l'ensemble des pays en voie de développement pourrait en outre contribuer à résoudre les problèmes de ces pays.

Un problème particulier se pose à propos des importations en provenance de Hong-Kong.

171. Enfin, il serait souhaitable que la Communauté élargie examine les possibilités éventuelles d'une action communautaire de coopération financière et technique au profit de l'ensemble des pays en voie de développement, notamment des pays d'Amérique latine.

Chapitre 3 — Relations avec les autres pays tiers

172. Les relations d'une Communauté élargie avec les pays développés du Commonwealth, les Etats-Unis, le Japon, l'URSS et les pays de l'Europe orientale appellent les observations contenues dans les paragraphes suivants.

a) Canada, Australie, Nouvelle-Zélande

173. Le gouvernement britannique n'a pas annoncé la nécessité de solutions particulières pour les pays développés du Commonwealth, à l'exception du problème des produits laitiers de la Nouvelle-Zélande ⁽²⁷⁾. Ceci peut s'expliquer d'abord par le fait de la diminution de l'importance relative des exportations de ces pays vers le Royaume-Uni, comme il résulte du tableau ci-après.

Exportations des pays développés du Commonwealth à destination du Royaume-Uni

[...]

En outre, l'élimination des préférences impériales à la suite de la mise en place du TDC par le Royaume-Uni sera facilitée par les effets des négociations Kennedy.

Dans ces conditions, la disparition de la préférence impériale ne devrait pas présenter de difficultés insurmontables si elle s'opère d'une manière progressive au cours d'une période de transition permettant les adaptations nécessaires.

La solution à long terme des problèmes qui se posent à l'égard des grands produits agricoles ne saurait être trouvée que dans un contexte mondial. Le cas échéant la Communauté pourrait renouveler les initiatives pour mener à bonne fin les efforts visant l'établissement d'accords mondiaux concernant certains produits

agricoles, qui ont été poursuivis au cours des négociations Kennedy et qui n'ont pas encore abouti.

b) Etats-Unis

174. En ce qui concerne les relations avec les Etats-Unis, on ne saurait se borner à examiner les seuls problèmes commerciaux. En effet, pour la Communauté européenne, qu'elle compte six membres ou davantage, les Etats-Unis constituent un partenaire de taille, donc d'importance exceptionnelle. L'adhésion de plusieurs Etats et en particulier du Royaume-Uni offrirait à la Communauté, par suite de l'accroissement de sa dimension, l'espoir de disposer un jour d'un potentiel comparable à celui des Etats-Unis ou tout au moins d'éviter que l'écart entre l'Europe et les Etats-Unis ne continue à grandir. Dès lors, la Communauté aurait de meilleures chances d'établir des relations sur pied d'égalité entre l'Europe et l'Amérique.

Toutefois, ces chances demeureraient virtuelles si l'élargissement ne permettait pas à la Communauté de sauvegarder intégralement sinon même de renforcer sa cohésion et sa capacité de décision et d'action.

c) Japon

175. Sur la base des chiffres de 1966 les exportations japonaises à destination de la Communauté passeraient de 595 à 991 millions de dollars (soit de 6 à 10 % des exportations totales de ce pays) ; les importations japonaises en provenance de la Communauté passeraient de 448 à 701 millions de dollars (soit de 4,7 à 7,4 % des importations totales de ce pays).

L'importance accrue des relations avec le Japon rendrait encore plus nécessaire un accord des anciens et des nouveaux membres sur une politique commerciale commune envers ce pays (voir titre II, chap. 1, d).

d) URSS et les pays d'Europe orientale

176. On peut penser que la tendance au resserrement des liens économiques entre la Communauté et les pays de l'Europe de l'Est serait renforcée par l'élargissement. En effet l'importance accrue de la Communauté élargie comme partenaire commercial pourrait inciter l'URSS et les autres pays de l'Europe orientale à considérer avec réalisme l'intérêt qu'ils auraient à entrer en contact avec elle.

Il serait toutefois nécessaire que le développement des relations commerciales avec ces pays ne s'effectue pas en ordre dispersé; si chacun des Etats membres anciens ou nouveaux s'efforçait d'obtenir des avantages particuliers, les conséquences pourraient en être fâcheuses pour la Communauté. C'est pourquoi l'élaboration d'une politique commerciale commune à l'égard de l'Europe orientale ne devrait pas être retardée pendant la période des négociations d'adhésion et devrait être acceptée par les nouveaux membres. Il ne semble d'ailleurs pas que, dans ce domaine, l'élargissement soit de nature à entraîner des difficultés supplémentaires. L'harmonisation des politiques des Etats membres qui s'est amorcée au cours des dernières années à l'égard des pays de l'Est a d'ailleurs suivi une ligne proche de celle qu'avait adoptée précédemment le Royaume-Uni.

Titre IV — Problèmes institutionnels

177. La nécessité de maintenir et si possible de renforcer dans la Communauté élargie l'efficacité et le rôle des mécanismes institutionnels établis par les Traités revêt, aux yeux de la Commission, une importance primordiale. Cette question a été traitée dans le titre I relatif aux problèmes généraux de l'élargissement.

L'objet du présent titre est donc limité pour l'essentiel à l'examen des adaptations institutionnelles qu'implique nécessairement l'adhésion d'autres Etats. Ces questions ne pourront être examinées dans le détail qu'à un stade avancé des négociations. Les solutions à envisager dépendent en effet du nombre et de l'importance relative des Etats appelés à se joindre aux Communautés et de la simultanéité ou de l'échelonnement de l'entrée en vigueur des différents traités d'adhésion.

Pour ces raisons, la Commission doit se limiter, dans le présent titre, à présenter un aperçu préliminaire des problèmes posés. L'hypothèse d'un échelonnement des adhésions a été provisoirement écartée pour les raisons indiquées au titre I.

Les implications juridiques et constitutionnelles particulières à l'adhésion du Royaume-Uni sont également examinées dans le présent titre (in fine).

a) Le Parlement

178. L'élargissement de la Communauté conduirait à un accroissement du nombre de membres du Parlement européen.

La répartition des sièges entre les représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté devrait être réexaminée à cette occasion.

b) Le Conseil

179. L'élargissement pose deux problèmes principaux d'adaptation : ceux du niveau de la majorité qualifiée et de la pondération des voix des membres.

En ce qui concerne le niveau de la majorité qualifiée, on ne voit aucune raison de s'écarter du principe de la majorité des deux tiers retenu en pratique par les Traités actuels. Un problème se pose toutefois à propos des décisions qui, selon les Traités, ne requièrent pas de propositions de la Commission. L'article 148, paragraphe 2, du traité CEE prescrit que la majorité des deux tiers nécessaire pour de telles décisions doit être constituée par au moins quatre pays membres. Cette disposition devrait être adaptée dans le cas d'une Communauté de dix pays membres de manière à préserver la capacité d'agir de la Communauté élargie.

180. L'adhésion de nouveaux Etats soulève un autre problème qui, bien que sans rapport direct avec l'efficacité des institutions, se trouverait posé par l'adhésion de quatre nouveaux Etats, de population très différente : celui de l'équilibre dans la représentation des différents Etats membres. Il conviendra de tenir compte de l'adhésion de trois Etats dont la population représente au plus la moitié de celle des Pays-Bas ou de la Belgique et, par conséquent, de revoir la pondération des voix dans la Communauté élargie.

c) La Commission

181. L'augmentation du nombre des membres de la Commission, comme suite à l'élargissement de la Communauté, en dehors des questions relevant du seul souci d'efficacité des mécanismes communautaires, posera un problème d'équilibre qui devrait être traité lors des négociations.

d) La Cour de justice

182. L'adhésion de nouveaux membres ne soulève guère de difficultés en ce qui concerne cette institution.

Il conviendrait cependant de veiller, en augmentant l'effectif des juges, à maintenir un nombre impair, conformément au protocole sur le statut de la Cour.

e) Contributions budgétaires et pondérations particulières

183. Ce problème étant lié à celui de l'équilibre des charges financières dans la Communauté élargie, il paraît prématuré, au stade actuel, d'envisager les solutions possibles. Les problèmes posés par les pondérations liées aux contributions budgétaires des Etats membres devront être résolus au cours des négociations en tenant compte de la situation particulière des nouveaux membres. Pour la CECA des solutions devront être trouvées dans la négociation compte tenu de l'existence du prélèvement et des fonds communautaires à affectation spéciale.

f) Implications juridiques et constitutionnelles de l'adhésion du Royaume-Uni

184. Les particularités que présente le système juridique britannique par rapport aux différents systèmes des Six justifient que l'on soulève la question de l'application du droit communautaire au Royaume-Uni, bien que le gouvernement britannique ait déjà reconnu que l'adhésion implique l'acceptation du droit communautaire (Traité et actes communautaires présents et futurs) par le nouvel Etat membre.

185. A ce sujet, on peut remarquer que l'originalité du droit britannique réside surtout dans les principes généraux de son droit criminel et dans son système de « common law » qui ne sont cependant guère touchés par le droit communautaire. En revanche, dans les matières où intervient le droit communautaire, la situation du Royaume-Uni ne paraît pas essentiellement différente de celle des Etats membres. Sans doute l'adhésion à la Communauté entraînera pour le Royaume-Uni certaines adaptations du droit britannique au droit communautaire en vigueur et obligera la Communauté de tenir compte dans l'avenir des particularités du droit britannique, surtout quant à l'harmonisation de certaines législations (p. ex. en ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution des jugements, le droit des sociétés).

186. Au surplus, on peut noter que les conditions nécessaires afin d'assurer au droit communautaire son plein effet juridique dans le Royaume-Uni ne posent pas de problèmes de nature différente de ceux rencontrés dans le temps par les actuels Etats membres.

187. Par ailleurs, le transfert à la Communauté de certains pouvoirs législatifs, prévu par le Traité, peut être valablement opéré par l'Act of Parliament approuvant le Traité, avec les conséquences que cela implique pour l'action législative du Parlement (adoption des mesures prescrites par le droit communautaire, présent et futur; non-adoption de mesures incompatibles avec ce droit). Le gouvernement britannique, tout en reconnaissant que la subordination du droit national au droit communautaire directement applicable représente une innovation sans précédent dans le droit constitutionnel du Royaume-Uni, estime que ceci peut être accepté comme conséquence de l'approbation du Traité par le Parlement britannique.

188. En ce qui concerne les prérogatives de la Cour de justice des Communautés, notamment en matière de contrôle de l'interprétation et de l'application du droit communautaire, le gouvernement britannique a souligné l'importance du renvoi préjudiciel de l'article 177 pour faciliter aux juridictions du Royaume-Uni l'application de ce droit.

189. Enfin, le gouvernement britannique est conscient du fait que d'importantes mesures législatives seront nécessaires pour appliquer le droit communautaire déjà en vigueur au moment de l'adhésion.

Titre V — Conclusions

190. Au terme de l'analyse des principaux problèmes posés par l'élargissement de la Communauté il apparaît que l'adhésion de nouveaux membres, tels que la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège⁽²⁸⁾, dont les structures politiques et économiques et le niveau de développement sont très proches de ceux des Etats membres de la Communauté, pourrait à la fois renforcer celle-ci et lui fournir l'occasion de nouveaux progrès à condition que les nouveaux membres acceptent, comme ils ont déclaré y être disposés, les dispositions des Traités ainsi que les décisions inter venues ultérieurement. Leur adhésion, tout en apportant de grands changements, ne serait pas alors de nature à modifier les objectifs fondamentaux, les caractéristiques propres et les méthodes des Communautés européennes.

191. La Commission tient à rappeler une fois encore les conditions qui devraient être remplies pour que l'élargissement s'effectue de manière satisfaisante.

D'une part, les nouveaux membres devraient accepter, en règle générale, les dispositions adoptées avant l'élargissement par les membres fondateurs, sous réserve d'aménagements exceptionnels. Ils devraient en particulier accepter :

- les tarifs douaniers communautaires dans leur ensemble, tels qu'ils résultent des dernières négociations multilatérales du GATT et l'application progressive de ces tarifs à tous les pays tiers, ainsi que toutes les règles nécessaires au bon fonctionnement de l'union douanière;
- les principes de base des politiques communes et les dispositions d'application, en particulier dans les domaines de la politique économique, financière, sociale, agricole et leur mise en œuvre progressive;
- les obligations contractuelles des Communautés à l'égard des pays tiers (accords d'association, accords commerciaux etc.);
- les mécanismes institutionnels des Communautés tels qu'ils résultent des Traités et des décisions prises pour leur application, assortis des seuls aménagements rendus nécessaires par l'adhésion de nouveaux Etats, aménagements qui devront être conçus de manière à maintenir un degré suffisant d'efficacité des institutions ainsi qu'un équilibre approprié, dans la représentation des différents Etats membres.

192. D'autre part, les nouveaux membres, en particulier le principal d'entre eux, le Royaume-Uni, devraient se mettre d'accord avec les membres fondateurs sur la solution à apporter à quelques problèmes fondamentaux pour le développement harmonieux d'une Communauté élargie :

- rétablissement d'un équilibre durable de l'économie et de la balance des paiements britanniques, impliquant une action concertée entre la Grande-Bretagne et les pays membres de la Communauté, et un examen des conditions dans lesquelles le rôle international actuel de la livre serait aménagé en vue de l'insertion de cette monnaie, avec les monnaies des autres pays membres, dans un système monétaire communautaire;
- principe et orientation générale d'une politique commune dans le domaine de la recherche et de la technologie, y compris dans le secteur atomique ;
- financement de l'ensemble des activités communautaires, y inclus celui de la politique agricole;
- relations à établir avec les pays européens, en particulier les pays membres de l'AELE qui n'adhéreraient pas à la Communauté ainsi qu'avec les pays moins développés, en particulier les pays membres du Commonwealth (problèmes urgents qui se poseraient en des termes nouveaux du fait même de l'élargissement de la Communauté).

193. En définitive, les demandes d'adhésion conduisent la Communauté à aborder simultanément les problèmes de son développement et de son élargissement. Les opinions s'opposent quant à la priorité à donner à l'un ou l'autre objectif. Le meilleur moyen de surmonter cette difficulté serait de s'efforcer de les atteindre simultanément. Mais, pour que cette opération difficile soit menée à bonne fin, il est essentiel que l'élargissement ne porte pas atteinte à la poursuite de l'activité normale des Communautés et n'ait pas pour conséquence un affaiblissement ultérieur de leur cohésion et de leur dynamisme, notamment en ce qui concerne la réalisation de l'union économique, les harmonisations nécessaires et le fonctionnement des mécanismes institutionnels.

La Commission n'ignore pas que cette cohésion et ce dynamisme dépendent pour une large part de la convergence des politiques nationales dans les domaines essentiels. Pour que les chances qu'offre à la Communauté son élargissement puissent être pleinement saisies, il apparaît nécessaire que, dans un délai raisonnable, les Etats membres soient en mesure de réaliser des progrès dans la voie de l'union politique.

194. Il résulte de l'ensemble des considérations contenues dans le présent document que la Commission n'est pas actuellement en possession de tous les éléments nécessaires pour donner de façon définitive l'avis qui lui a été demandé par le Conseil au titre de l'article 98 du traité de Paris et des articles 237 et 205 des traités de Rome. Des options présentant une importance considérable pour l'appréciation des conséquences qu'entraîneraient pour les Communautés les adhésions demandées demeurent ouvertes. Les conclusions d'ensemble permettant à la Commission de donner un avis définitif ne pourront être formulées tant qu'elle ne

connaîtra pas, sur un certain nombre de problèmes essentiels, les positions des Etats ayant demandé leur adhésion, les orientations qui en résulteront de la part des Etats membres actuels, ainsi que les solutions qui pourraient être adoptées à propos des principaux points évoqués dans le présent document.

En vue de lever les incertitudes qui subsistent aujourd'hui, notamment sur certains points fondamentaux, l'avis de la Commission est qu'il conviendrait d'ouvrir des négociations dans les formes les plus appropriées avec les Etats ayant présenté des demandes d'adhésion pour approfondir, comme il est nécessaire, les problèmes mis en relief par le présent document et rechercher si des solutions peuvent permettre de satisfaire aux conditions qui doivent assurer la cohésion et le dynamisme indispensable dans une Communauté élargie.

- (1) Le terme « décisions » est pris dans un sens général, et non par référence à la nature des actes des institutions communautaires. Il comprend également les accords conclus avec les pays tiers.
- (2) L'analyse des différents types de décisions est effectuée dans les paragraphes suivants selon le traité CEE.
- (3) Détournements de trafic, complications administratives (notamment pour le contrôle de l'origine), risques d'erreurs et de litiges etc.
- (4) La moitié de ces exportations étant constituée par des produits finis du secteur industriel. (5) C'est-à-dire de l'ensemble des biens et des services disponibles.
- (6) La comparaison (voir tabl. ci-dessus) est effectuée à partir des données de comptabilité économique nationale converties en \$ aux taux de change courants. Les résultats doivent donc être considérés comme des ordres de grandeur. De même cette comparaison sur une seule année peut être affectée par des situations conjoncturelles éventuellement différentes dans les divers pays.
- (7) Surtaxe de 15 % applicable à l'égard de ses partenaires de l'AELE eux-mêmes.
- (8) Il devrait en être de même en ce qui concerne l'importation de charbon en Grande-Bretagne.
- (9) Les problèmes relatifs à la politique tarifaire sont examinés au titre I (incidences de l'élargissement en Europe) et au titre III (relations avec les pays tiers).
- (10) Voir livre blanc « Legal and Constitutional Implications of United Kingdom Membership of the European Communities », par. 38 à 40.
- (11) Voir tabl. en annexe au présent chapitre.
- (12) L'expression « année 1970 » représente l'hypothèse du fonctionnement du régime du marché unique des produits agricoles non seulement pour les Six (Communauté actuelle) mais aussi pour les Dix (Communauté élargie aux Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Norvège). Les estimations faites ne tiennent pas compte d'éventuelles modifications du volume de la production et des importations nettes — impossible à prévoir actuellement — qui pourraient se produire à l'avenir dans la Communauté élargie.
- (13) Source : H.M. Treasury Press Office, communiqué en date du 13-9-1967.
- (14) Le Royaume-Uni a fait appel à plusieurs reprises à l'aide bilatérale de différentes banques centrales ainsi qu'au FMI. Les dettes vis-à-vis des banques centrales ont été apurées dans les premiers mois de l'année 1967. De même une partie de l'endettement vis-à-vis du Fonds a été réglée. Cet endettement résulte de deux tirages : l'un, en décembre 1964, pour un montant de un milliard de dollars, l'autre, en mai 1965, pour un montant de 1,4 milliard. Un premier remboursement, de l'ordre de 400 millions de dollars, au titre du premier tirage, a été opéré anticipativement en mai 1967. Le reste de la dette à ce titre devrait, en principe, être remboursé en décembre 1967. Le montant à régler dépendra des tirages opérés entre-temps en livres sur le FMI par d'autres pays emprunteurs. Calculé à la fin de juillet 1967, ce montant s'élèverait à 341 millions de dollars. Le remboursement au titre du deuxième tirage devra être complètement effectué en 1970.
- (15) Les montants indiqués ci-dessus concernent uniquement les créances et dettes de caractère monétaire. Les avoirs et dettes à moyen et à long terme du Royaume-Uni envers l'étranger font aujourd'hui l'objet de publications périodiques. Le Bulletin de septembre 1967 de la Banque d'Angleterre fournit les indications les plus récentes à cet égard (situation à fin décembre 1966) :

(en millions de \$)

Actifs	Passifs	Position nette
Pouvoirs publics	5 191	11 449 - 6 258
Secteur privé	28 448	12 334 + 16 114
Total général	33 639	23 783 + 9 856

Il y a lieu de noter que les chiffres repris ci-dessus sont décrits dans les sources britanniques comme étant des « estimations officielles mais précaires ».

- (16) Voir notamment « National Institute Economic Review », février 1967 et suivants.
- (17) Voir « livre blanc » (CMND 3301) « Legal and Constitutional Implications of United Kingdom Membership of the European Communities », point 36 : « Considerable amendment of our national law might eventually be involved... ».
- (18) Voir point 122 du chapitre relatif aux problèmes spécifiques de la CECA.
- (19) Les implications de l'élargissement pour la CECA et l'Euratom sont traitées dans deux chapitres distincts.
- (20) Ce chapitre est limité à l'examen des effets de l'adhésion éventuelle de la Grande-Bretagne.
- (21) Les données statistiques présentées dans cette note proviennent des derniers documents — publiés en janvier 1967 par l'OCDE — rendant compte des résultats de l'année statistique internationale sur la recherche et le développement. Il n'existe pas de données comparables plus récentes.

- (22) France 1964 : 1 650 millions de dollars; les dépenses pour 1963 semblent avoir été sous-évaluées
- (23) Notamment lors de l'examen de la politique scientifique du Royaume-Uni par le comité de politique scientifique de l'OCDE (mars 1966).
- (24) Il faut préciser toutefois que ceci n'est exact que pour les firmes « de pointe ».
- (25) Dans le cadre du comité de politique économique à moyen terme. Du côté britannique, l'idée d'une « Communauté technologique » n'a pas fait l'objet d'explications précises de la part des autorités officielles.
- (26) PVD = pays en voie de développement.
- (27) Voir chap. « agriculture ».
- (28) En ce qui concerne la Suède (voir point 35 du titre I).