

Mémorandum de Paul-Henri Spaak, président de la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom (Bruxelles, 12 octobre 1956)

Légende: Le 12 octobre 1956, Paul-Henri Spaak, ministre belge des Affaires étrangères et président de la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom, remet au comité des chefs de délégation de la Conférence un mémorandum dans lequel il fait le point sur les notes françaises et allemandes en ce qui concerne la création d'une Communauté économique européenne (CEE) et d'une Communauté atomique européenne.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Conférence intergouvernementale: historique des articles 107, 108 et 109 du traité instituant la CEE, CM3/NEGO/243.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/memorandum_de_paul_henri_spaaq_president_de_la_conferece_intergouvernementale_pour_le_marche_commun_et_l_euratom_bruzelles_12_octobre_1956-fr-fd9182ca-e2c0-44ac-8c87-a0e663711961.html



Date de dernière mise à jour: 05/11/2015

Secrétariat Bruxelles, le 12 octobre 1956

Mémoire du président de la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom

A. Le Marché commun

La délégation française, dans un document daté du 19 septembre, a fait connaître les modifications essentielles qu'elle proposait d'introduire au rapport de Bruxelles sur le Marché commun.

En d'autres termes, elle a fait connaître à quelles conditions il lui paraissait possible que la France adhère au Marché commun.

Cette prise de position a été extrêmement claire et franche.

Je crois pouvoir dire qu'elle a fait bonne impression sur les autres délégations qui préfèrent se trouver devant une difficulté bien déterminée plutôt que de discuter longuement et assez vainement dans l'équivoque.

Il y a lieu de remarquer que parmi "ces conditions" proposées par la délégation française, il y en a qui s'appliquent à toutes les parties éventuellement signataires du traité, tandis que d'autres ne concernent que la France et tendent, dès lors, à lui assurer au sein du Marché commun une position particulière.

Aucun chef de délégation ne s'est prononcé officiellement et définitivement sur ce dernier aspect de la question. Je crois cependant pouvoir dire que l'idée de faire à la France, pour un certain temps et moyennant certaines conditions, une situation particulière, n'a rencontré aucune opposition de principe. Au contraire, il m'a semblé que les chefs de délégation étaient disposés à conseiller à leur gouvernement d'entrer dans cette voie. Ceci est un résultat important.

Chacune des propositions faites par la délégation française a fait l'objet d'un examen attentif. En présentant le résumé de la discussion qui a eu lieu, je compte souligner les questions sur lesquelles un accord semble pouvoir intervenir et aussi celles, au contraire, où jusqu'à présent aucun compromis n'a pu être trouvé.

Voici donc, reprises et commentées les diverses propositions françaises :

I. Modalités de passage de la première à la deuxième étape

La délégation française demande que la première étape ne soit pas déterminée dans le temps, mais qu'elle le soit par des objectifs qu'il faudrait atteindre et que ce soit le Conseil de ministres, statuant à l'unanimité, qui constate que, les buts ayant été atteints, la deuxième étape peut être abordée.

Il semble possible de combiner le système proposé par le rapport de Bruxelles et celui proposé par la délégation française.

La première étape pourrait être fixée à quatre ans et les objectifs à atteindre durant cette période de temps pourraient être expressément indiqués.

Mais il a paru impossible aux chefs de délégation autres que le chef de la délégation française d'admettre que la constatation du fait que les objectifs fixés pour la première étape étaient atteints, puisse dépendre d'un vote unanime du Conseil de ministres.

Cette unanimité requise permettrait, en effet, à un seul gouvernement d'arrêter l'évolution du système général prévu. Il ne semble pas que ce système puisse être retenu. On pourrait peut-être décider que la constatation exigée soit faite sur rapport de la Commission européenne au Conseil, celui-ci statuant à la majorité avec droit de recours de la minorité devant la Cour de justice.

Si cette procédure était mise au point, il faudrait encore établir quels seraient les objectifs à atteindre pendant la première étape et c'est ici que se pose la très difficile question de :

II. L'harmonisation des charges sociales

La délégation française a demandé :

- a) que, dans un délai de deux ans, soit réalisée l'égalisation des salaires masculins et féminins ;
- b) que, dans ce délai, soient prises des mesures afin que soit réalisée, à la fin de la première étape (quatre ans) l'harmonisation de la durée hebdomadaire du travail au-delà de laquelle sont payées les majorations pour heures supplémentaires et du taux de ces majorations, ainsi que de la durée des congés payés ;
- c) que, durant les étapes suivantes, soient prises les mesures qui rendraient équivalentes les charges salariales globales.

Ces propositions se sont heurtées à une très vive opposition.

En doctrine, les chefs de délégation estiment qu'il n'est nullement indispensable, pour que soit réalisé un Marché commun, que ces harmonisations soient réalisées. Ils se sont particulièrement élevés contre le point repris au c), qui énonce une sorte de principe général. Certains vont jusqu'à prétendre que l'égalisation des charges sociales tendant à l'égalisation des prix de revient est la négation même du commerce international. D'autre part, l'exemple de Benelux, qui fonctionne sans que cette harmonisation ait été réalisée, a été abondamment commenté. Enfin, la plupart des chefs de délégation ont insisté sur ce qu'il y avait d'arbitraire à parler de certaines distorsions et à laisser toutes les autres dans l'ombre.

Il résulte de la discussion que, dans l'état actuel des choses, il semble impossible d'obtenir un accord général sur la proposition contenue au c).

En ce qui concerne l'égalisation des salaires masculins et féminins, il semble bien que l'on se trouve devant une distorsion spécifique qui, pour les problèmes qu'elle pose, pourrait trouver sa solution dans le système de la clause de sauvegarde telle qu'elle est proposée dans le Rapport de Bruxelles.

En ce qui concerne la durée des congés payés, il a été constaté qu'il n'y avait pas en réalité de problèmes, la législation dans les différents pays étant suffisamment semblable pour qu'on puisse la considérer comme harmonisée. Par contre, la question de la durée du travail pose un problème pour lequel, jusqu'à présent, aucune solution n'a pu être trouvée.

Les systèmes actuellement en vigueur dans les différents pays sont très différents. Certains chefs de délégation estiment qu'il sera impossible pour leur gouvernement de prendre l'engagement de s'aligner sur le système français, dans un délai de quatre ans ; que cela aurait pour conséquence une aggravation certaine et importante des prix de revient dans leur pays et par conséquent, une probable diminution de leur commerce extérieur avec les pays tiers, c'est-à-dire en fin de compte, des répercussions graves sur leur situation générale.

Personnellement, je crois qu'il faut encore réfléchir à la question et peut-être faire une distinction entre la durée même du temps de travail et la question d'un supplément de salaire. S'il me paraît très difficile de

décider que, dans les quatre ans qui viennent, la durée du travail doit être partout fixée à 40 heures, il est peut-être possible d'imaginer que durant ces quatre ans, ou pendant une période un peu plus longue, les augmentations de salaire seraient axées sur un salaire supplémentaire à partir de 40 heures de travail.

Il pourrait peut-être être décidé aussi de faire jouer une clause de sauvegarde générale pour le pays le plus défavorisé.

III. Possibilités pour la France de maintenir un régime d'aide à l'exportation et de taxes à l'importation

Les chefs de délégation ont paru consentir à entrer dans cette voie. L'idée de faire à la France une situation particulière, étant donné la situation actuelle, paraît légitime.

Cependant, la majorité des chefs de délégation estiment :

1. qu'il serait nécessaire de fixer un plafond aux taxes ;
2. qu'il est indispensable de décider suivant des critères objectifs quand et comment cesserait ce régime particulier.

Un chef de délégation estime que le montant des taxes devrait être unifié, mais ce point de vue a été vivement combattu par la délégation française.

L'acceptation de principe de cette condition française par ses partenaires me paraît d'une très grande importance. L'estimant légitime, je suis personnellement disposé à la défendre. Je me demande cependant si elle ne devrait pas couvrir les autres demandes françaises ou tout au moins permettre à la délégation française de faire quelques concessions. S'il était, en effet, décidé que la France peut maintenir et même, suivant certaines modalités, modifier son régime d'aide à l'exportation et de taxes à l'importation, soit pendant un certain temps, soit jusqu'à ce qu'un certain objectif ait été atteint (par exemple, l'équilibre dans la balance des paiements), il semble qu'il ne serait pas indispensable d'ajouter à cette disposition une exigence trop radicale en ce qui concerne l'harmonisation des charges sociales.

IV. Clause de sauvegarde en cas de difficultés de balance des paiements

La délégation française estime qu'il faut prévoir, en cas de déficit dans la balance des paiements, la possibilité pour un partenaire de prendre d'urgence et de sa propre autorité, des mesures de sauvegarde, sous réserve pour le Conseil de ministres, statuant à la majorité qualifiée, de décider que ces mesures devraient être rapportées.

Bien que cette disposition ne plaise pas à la majorité des chefs de délégation, qui craignent de se trouver devant un fait accompli sur lequel il serait toujours difficile de revenir, il semble qu'une procédure de conciliation puisse être trouvée, procédure dans laquelle il faudrait faire intervenir, dans toute la mesure du possible, la Commission européenne.

V. Entrée en vigueur du traité

La France voudrait se réserver le droit de demander un ajournement de la mise en application du traité si, au moment de la signature, la situation en Algérie n'était pas éclaircie.

S'il s'agissait d'un ajournement général, la question serait très délicate et la situation pourrait être périlleuse, mais il ne semble pas impossible, en cette matière, de prévoir des règles particulières pour la France. Encore faudrait-il que les délais ne soient pas trop longs.

En résumé, deux questions doivent particulièrement retenir l'attention :

1. Y a-t-il accord pour créer pour la France une situation particulière en lui permettant de conserver, pendant un certain temps et dans certaines conditions, certaines protections ?
2. Comment faut-il régler la question de l'harmonisation des charges sociales et plus particulièrement la durée du temps de travail ?

Sur la première des deux questions, une tendance favorable se dessine et des solutions possibles s'esquissent. Sur la deuxième, au contraire, les positions restent jusqu'à présent inconciliables. Il appartient spécialement aux ministres des Affaires étrangères de se pencher sur ces deux problèmes.

B. EURATOM

Le 11 septembre 1956, le chef de la délégation allemande a déposé une note concernant les questions de l'approvisionnement et du contrôle de sécurité dans le cadre de l'Euratom.

Cette note constitue, en fait, sur les points qui y sont soulevés, un contre-projet au rapport de Bruxelles.

Pour bien comprendre les différents points en discussion, il importe de rappeler que le texte de Bruxelles règle les rapports entre Euratom et les producteurs, en accordant à l'institution internationale un monopole d'achat ou plus exactement en proposant de lui accorder sur la production une priorité d'achat. Le rapport oblige en outre les utilisateurs, sauf exception, à passer par l'organisation pour effectuer leurs achats.

Ce ne sont pas des raisons de doctrine qui ont amené la majorité des chefs de délégation à faire cette proposition, mais bien la volonté de réaliser un système pas trop compliqué, basé sur une complète solidarité.

Les chefs de délégation ont eu essentiellement en vue :

1. d'assurer à tous les usagers de la Communauté une complète égalité d'accès à la matière première ;
2. de faciliter autant que possible l'établissement d'un contrôle sans fissure, jugé par eux indispensable, sur l'utilisation de la matière.

La réalisation de ces deux principes paraît essentielle pour le bon fonctionnement d'Euratom.

Le premier, liberté d'accès et égalité de condition, crée une solidarité de base effective qui doit avoir ses prolongements et ses contreparties dans tous les autres domaines.

Le second, contrôle sans fissure, crée l'atmosphère d'une confiance sans laquelle une œuvre commune ne paraît pas possible.

Il est de plus évident que le système de contrôle est rendu beaucoup plus facile à réaliser si Euratom, jouissant de la priorité d'achat prévue, est seul détenteur de la matière première. Tenu de la mettre à la disposition sans discrimination des usagers, il lui sera relativement facile d'élaborer les règles de contrôle indispensables.

Le contre-projet allemand, tout en prétendant assurer des règles de contrôle aussi strictes que celles prévues dans le rapport de Bruxelles, rejette formellement l'idée de la priorité d'achat accordée à Euratom et propose de créer au sein de l'organisation internationale une Agence européenne sous forme de société ayant sa propre personnalité juridique et, ceci étant l'essentiel, travaillant d'après les principes régissant une économie de marché.

Si je comprends bien, cela veut dire que l'Agence aurait sans aucun doute le droit d'acheter de la matière première, mais que tout usager aurait également ce même droit et que l'option d'achat accordée à Euratom sur la matière première dans le rapport de Bruxelles n'existerait plus.

Il est clair qu'en faisant cette proposition, la délégation allemande est mue par le désir de ne pas sacrifier certains principes ; qu'elle redoute que le système de Bruxelles ne conduise à une sorte d'étatisation et n'encourage la nationalisation des industries nucléaires.

Les craintes qu'inspire à la délégation allemande le système de Bruxelles ne paraissent pas fondées.

a) Il me paraît faux de soutenir qu'Euratom aurait, dans le système de Bruxelles, un monopole de propriété, puisqu'il doit mettre à la disposition de l'usager la quantité de matière que celui-ci réclame sauf, bien entendu, le cas de pénurie.

b) Suivant le rapport de Bruxelles, les Etats participants restent absolument libres de régler comme ils l'entendent l'organisation de leur industrie nucléaire. Il n'y a à cet égard aucune disposition quelconque dans le rapport de Bruxelles et l'en peut parfaitement concevoir que certains pays s'engagent dans la voie du dirigisme alors que d'autres resteraient absolument libéraux sans qu'Euratom en subisse ni difficulté ni préjudice.

Par contre, il m'apparaît, comme il est apparu à tous les chefs de délégation autres que le chef de la délégation allemande que le contre-projet allemand présentait de graves défauts.

a) Il mine le principe de solidarité si essentiel qui se trouve à la base d'Euratom en détruisant la règle de la liberté d'accès aux matières premières à des conditions égales.

b) Il permet aux pays producteurs d'uranium, si la liberté entière leur est laissée, de se servir de cette liberté pour tenter de se procurer des avantages spéciaux en dehors de la Communauté et au besoin contre elle.

c) Il semble fallacieux de vouloir organiser le marché de l'uranium suivant les principes régissant l'économie de marché, alors que d'un côté, les producteurs jouiraient incontestablement d'un monopole et que, de l'autre, les usagers se présenteraient en ordre dispersé. En réalité, il faut prévoir la création de puissantes organisations d'achat et d'ententes entre producteurs et consommateurs qui rendront absolument illusoire le fonctionnement d'un "marché libre".

d) Toutes les mesures de contrôle également considérées comme indispensables par le rapport de Bruxelles et par le projet allemand sont rendues plus difficiles à réaliser dans le second système et exigeraient probablement un appareil bureaucratique beaucoup plus compliqué et plus lourd.

Après une discussion approfondie, la majorité des chefs de délégation s'est prononcée fermement pour le maintien du système proposé par le rapport de Bruxelles.

Cependant, l'une des observations présentées par le chef de la délégation allemande a retenu l'attention de

ses collègues et a été approuvée par ceux-ci. Il est impossible de prévoir aujourd'hui ce que sera dans quelques années la situation de l'industrie nucléaire et du marché de l'uranium. Il serait naturellement dangereux de fixer d'une manière irrévocable les cadres dans lesquels cette industrie devrait évoluer et dans lesquels devrait fonctionner ce marché.

Il faut laisser la porte ouverte aux modifications qui se révéleraient nécessaires.

Je crois que l'unanimité pourrait se faire sur cette formule. Il s'agirait donc, en reprenant les principes contenus dans le rapport de Bruxelles, de prévoir la procédure qui permettrait de réaliser les adaptations que l'évolution de la situation exigerait. Les formules adéquates doivent pouvoir être trouvées sur l'ensemble de ces questions. Les ministres des Affaires étrangères auront à prendre position lors de leur prochaine rencontre.