

ANNEXE N° 873

(Session ordinaire de 1956-1957. — 1^{re} séance du 12 juillet 1957.)

RAPPORT fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Président de la République à ratifier: 1° le traité instituant la Communauté économique européenne et ses annexes; 2° le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique; 3° la convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957, par MM. Carcassonne et Biatarana, sénateurs (1).

I. — LE TRAITE INSTITUANT
LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

M. CARCASSONNE, rapporteur.

Mesdames, messieurs, le 25 mars 1952, à la tribune du Conseil de la République, nous vous demandions, au nom de notre commission des affaires étrangères, qui nous avait déjà fait l'honneur de nous choisir comme rapporteur, d'apporter votre adhésion à la première expérience de construction de l'Europe: la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

A la suite d'un large débat, notre assemblée votait, par 182 voix contre 22, l'autorisation de ratifier le traité.

Aujourd'hui, c'est un nouveau et considérable pas en avant que nous devons franchir.

Sans prétendre tirer des conclusions définitives de quatre ans et demi de fonctionnement de marché commun pour le charbon et l'acier, on peut valablement en dégager d'utiles enseignements; il ne faut pas oublier, en effet, que la période transitoire du traité de C. E. C. A. n'est pas encore achevée; un certain nombre de protections subsistent; enfin, la conjoncture générale pendant cette période ayant été caractérisée par une remarquable expansion, certains problèmes difficiles à résoudre en période de crise n'ont pas eu à être réglés par l'autorité de Luxembourg.

On peut toutefois mettre à l'actif de la Communauté charbon acier de très sensibles améliorations dans la production et la distribution du charbon et de l'acier, une rationalisation des transports permettant plusieurs milliards d'économies du fait de la suppression d'un certain nombre de tarifs préférentiels; les échanges d'acier ont plus que doublé de 1952 à 1956; les prix sont restés relativement stables, en tout cas davantage que dans le reste du monde, le fonds de réadaptation institué par le traité a permis à la main-d'œuvre de supporter les reconversions nécessaires sans heurts et sans préjudice pour les intéressés; les salaires ont augmenté dans les mines et les aciéries des six pays, alors que les conditions de travail s'y sont améliorées; il est remarquable de noter, à cet égard, que les hausses les plus fortes sont intervenues au profit des travailleurs les plus mal payés et qu'une relative égalisation a pu être réalisée par le haut; les conditions de travail se sont également rapprochées, tant en ce qui concerne la durée légale que les congés payés.

Enfin, une convention internationale sur la sécurité sociale est en préparation. Nous devons à la vérité de dire que cette amélioration des conditions de vie n'est pas due à la seule existence de la C. E. C. A., mais que la confrontation des positions syndicales notamment, au sein du comité consultatif, y a certainement contribué.

Les opposants au traité n'ont pas manqué de souligner diverses insuffisances et nous n'hésiterons pas à les relever avec eux, notamment en ce qui concerne les mesures tendant à éviter une excessive concentration d'entreprises en Allemagne et certaines discriminations en matière de transport qui devront rapidement disparaître, mais, encore une fois, la création de la C. E. C. A. est trop récente pour qu'un bilan définitif puisse être apporté.

En tout état de cause, les catastrophes que certains nous avaient largement décrites: déplacements massifs de production et de main-d'œuvre, chômage, fermetures d'usines, ne se sont pas produites.

Une des critiques apportées au traité de la C. E. C. A. fut qu'il était artificiel de vouloir créer un secteur libre au sein de l'économie des deux pays, en maintenant le reste de la production à l'écart. On indiquait aussi que le caractère limité de cette expérience rendrait pratiquement impossible une harmonisation véritable des conditions de production, qui était pourtant essentielle à une confrontation des industries mises en commun, et l'on reprochait aux négociateurs du traité d'avoir ainsi mal défini la tâche qui incomberait aux gouvernements membres pour aboutir à cette harmonisation.

Le marché commun généralisé qui résultera du traité que nous avons maintenant à examiner a au moins le mérite de la logique, puisqu'il va s'appliquer à l'ensemble des produits, avec toutefois des règles particulières dans le domaine agricole et en ce qui concerne l'association des territoires d'outre-mer.

Nous ne ferons pas l'analyse détaillée des dispositions du traité que chacun a eu la possibilité d'examiner et qui a fait l'objet de larges développements dans le remarquable rapport de notre collègue, M. Savary.

(1) Voir: Assemblée nationale (3^e législ.), n° 4676, 5266, 5267, 5268, 5269, 5270, 5273, 5274, 5275, 5289, 5290, 5296, 5297, 5298, 5303, 5316, 5367 et in-8° 751; Conseil de la République, n° 832 (session de 1956-1957).

Nous donnerons simplement une description d'ensemble et les lignes générales du document en 218 articles qui a été signé solennellement à Rome, le 25 mars dernier, par les plénipotentiaires des six pays.

Nous envisagerons ensuite les raisons et les perspectives du marché commun et les garanties réelles que ce traité apporte à la France.

I. — LES GRANDES LIGNES DU TRAITE DE MARCHÉ COMMUN

Le traité instituant la Communauté économique européenne ne tend pas seulement à faciliter les exportations et les importations, sans autre correctif. Certes, il a pour but la création d'un vaste marché avec les avantages qui en sont attendus en ce qui concerne la spécialisation des entreprises, la baisse des prix de revient et le développement de la prospérité. Néanmoins, il a été considéré que la garantie d'un fonctionnement harmonieux du marché commun reposait sur une fusion réelle des divers marchés nationaux au sens le plus large, c'est-à-dire sur l'assurance d'un rapprochement économique et social qui égalise les conditions de la concurrence et les possibilités de développement.

Le traité de marché commun comporte donc les dispositions propres à assurer la libre circulation progressive des marchandises à l'intérieur de la Communauté, dans le cadre d'une union douanière, mais aussi la réalisation du minimum nécessaire d'intégration économique.

1° Elargissement du marché intérieur dans le cadre d'une union douanière.

Les dispositions du traité relatives à l'union douanière ont pour objectif de parvenir à la disparition de toutes les entraves aux échanges de marchandises à l'intérieur du marché commun, à la fin d'une période de transition d'une durée de 12 à 15 ans. Cette période transitoire est elle-même divisée en trois étapes auxquelles sont assignés des objectifs, des procédures et des moyens propres (art. 8).

a) Elimination des droits de douane entre les Etats membres.

Les droits de douane entre les pays membres doivent être progressivement supprimés en trois étapes de quatre ans chacune. Au cours de la première étape, une première baisse de 10 p. 100 des droits doit intervenir un an après l'entrée en vigueur du traité, puis deux autres baisses de 10 p. 100 à dix-huit mois d'intervalle. Au cours de la deuxième étape, deux réductions de 10 p. 100 sont apportées, à dix-huit mois d'intervalle, et une troisième baisse à la fin de la troisième étape. A ce moment, le rythme général appliqué pour la réduction finale sera déterminé par le conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée. Seule la première baisse de 10 p. 100 s'applique uniformément, mais pour les réductions ultérieures, certains droits pourront être réduits de 5 p. 100 seulement, à condition que la perception douanière dans son ensemble continue à être réduite de 10 p. 100. Cette formule souple permettra donc à chaque gouvernement de répartir librement la moitié de l'effort de réduction en tenant compte des nécessités internes de protection.

Des dispositions particulières fixent le régime des droits fiscaux, des taxes d'effets équivalent à des droits de douane et des remboursements des taxes sur le chiffre d'affaires (art. 17).

b) Suppression des restrictions quantitatives entre les Etats membres (art. 30 à 37).

En vue d'assurer la suppression de toutes les restrictions quantitatives entre les Etats membres à la fin de la période transitoire, le traité prévoit l'élargissement progressif des contingents existant actuellement. Un an après l'entrée en vigueur du traité, les contingents bilatéraux ouverts par chaque Etat doivent être transformés en contingents globaux accessibles à tous les autres Etats membres; ce contingent global sera augmenté chaque année de 20 p. 100 en vue de parvenir à la libération effective.

Une marge de souplesse reste à la disposition des gouvernements puisque l'accroissement minimum de 20 p. 100 peut être réparti différemment suivant les produits, à condition que chacun des contingents globaux par produit soit augmenté chaque année d'au moins 10 p. 100.

L'élargissement prévu par ce mécanisme de pourcentage n'étant pas de nature à assurer une véritable libération du marché quand le contingent de départ est nul ou très faible, un régime spécial a été prévu pour les contingents les plus restrictifs; ils devront avoir été portés à 5 p. 100 de la production à la fin de la troisième année d'entrée en vigueur du traité. Toutefois, le rythme ultérieur de leur élargissement ne sera que de 15 p. 100.

c) Etablissement d'un tarif extérieur commun (art. 18 à 29).

La suppression des barrières douanières entre les Etats membres comportera simultanément la mise en application progressive au cours de la période transitoire, d'un tarif douanier commun vis-à-vis des pays tiers.

Les droits de ce tarif extérieur commun s'établiront en principe au niveau de la moyenne arithmétique des droits appliqués par les Etats membres au 1^{er} janvier 1957, étant entendu que le Benelux ne constitue qu'un seul territoire douanier.

Toutefois, des corrections ont été apportées à cette règle pour éviter des résultats incompatibles avec les nécessités d'équilibre et de développement économique à l'intérieur de la Communauté. Pour certains produits (inscrits sur la liste A de l'annexe I) les droits français à prendre en considération pour le calcul de la moyenne

ne seront pas les droits appliqués, mais un droit supérieur qui ne tient pas compte des suspensions. Pour les produits chimiques, il sera substitué aux droits très bas du Benelux des droits plus élevés à la seule condition que la moyenne résultante ne dépasse pas un certain niveau. Pour de nombreux produits énumérés dans la liste F de l'annexe I, le tarif extérieur a été fixé dès maintenant d'un commun accord en tenant compte des seules nécessités économiques. Enfin, des possibilités de correction ou de négociation restent ouvertes au titre des articles 20 et 25.

Pour les droits extérieurs déjà assez proches les uns des autres, le tarif douanier s'appliquera à la fin de la quatrième année. Pour les autres droits, à la fin de la première et de la deuxième étape de la période de transition, les Etats membres réduiront chaque fois de 30 p. 100 la différence entre leurs droits actuels et les droits prévus au tarif commun. Dans la limite de 5 p. 100 de la valeur des importations des pays tiers, ce rapprochement pourra être différé. En revanche, des dispositions sont prévues pour éviter tout détournement de trafic en attendant l'application intégrale du tarif douanier commun.

L'institution du tarif extérieur commun, qui présente l'intérêt technique considérable de pratiquement annuler les difficultés relatives à l'origine des marchandises pouvant bénéficier de la franchise, a aussi un intérêt économique en ce qui concerne l'égalisation des conditions de concurrence à l'intérieur du Marché commun et le maintien d'une protection suffisante à l'égard du reste du monde. A ce titre, il doit être prolongé et complété par l'établissement d'une politique commerciale commune.

2° La politique commune dans le cadre du marché commun.

Pendant que l'union douanière sera de la sorte réalisée entre les six Etats, ceux-ci vont mettre en œuvre progressivement une politique économique commune dont les principes sont contenus dans le traité.

Celui-ci, en effet, vise à réaliser entre les six pays une réelle fusion des marchés et une fusion progressive des économies. Ainsi l'Europe va pouvoir se présenter dans 12 ou 15 ans comme une réelle unité économique à l'égard du monde extérieur.

En vue de réaliser cette fusion économique, le traité prévoit d'abord la libre circulation progressive des travailleurs, des capitaux et des services (article 48 et suivants).

La libre circulation des travailleurs entre les six pays sera progressivement établie pendant la période transitoire, selon un système qui vise à élargir peu à peu les conditions actuelles d'admission des travailleurs pratiquées par les pays de la communauté à l'égard de leurs partenaires. En principe, cette libre circulation devrait être totale dans la période définitive. Cependant, même alors, les auteurs du traité n'ont pas voulu que le marché commun entraînant des mouvements anarchiques de la population. C'est pourquoi, il est prévu la mise en place d'organismes compensateurs qui ne permettront la circulation de ces travailleurs entre les pays que dans la mesure où des emplois seront effectivement offerts dans tel ou tel des Etats de la communauté.

Le problème de la libre circulation des capitaux était sans doute encore plus difficile à régler tant que les monnaies des six Etats demeurent distinctes et que leurs couvertures en devises leur sont également propres. Le traité, en effet, ne pouvait prévoir la création d'une monnaie commune et d'une réserve commune de devises, qui aurait comporté un trop important abandon de souveraineté. Cependant, les mouvements de capitaux entre les six pays devaient normalement être favorisés par le jeu du traité. Dès la première étape, des mesures de libération de capitaux vont intervenir, en particulier en ce qui concerne les paiements courants. Les autres mouvements de capitaux ne seront possibles que dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun. Dans beaucoup de cas, ils seront liés à la notion d'investissements productifs en vue d'éviter les mouvements spéculatifs qui pourraient se produire au gré de la conjoncture économique et financière dans tel ou tel pays du futur marché commun. Ce sont donc les institutions de la communauté qui d'abord à l'unanimité, ensuite à la majorité qualifiée, auront à déterminer ce que sera leur politique définitive à l'égard de la libre circulation des capitaux entre les six pays (articles 67 à 73).

Par ailleurs, sous réserve des limitations justifiées par l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique, les restrictions à la liberté d'établissement seront progressivement supprimées pour les ressortissants des Etats membres. Cette liberté qui comporte l'accès aux activités non salariées et les possibilités de constitution et de gestion d'entreprises sera mise en œuvre sur la base d'un plan fixé à l'unanimité (articles 52 à 58).

Dans les mêmes conditions, il sera établi un programme tendant à éliminer progressivement les restrictions aux possibilités de prestations de service d'un pays de la communauté à un autre. En ce qui concerne les services des banques et des assurances, cette élimination devra être réalisée en harmonie avec les mesures adoptées en matière de mouvement de capitaux (article 61).

Une politique commune en matière de transport devra être définie par un conseil des ministres statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée ensuite (articles 74 et 75).

Dès à présent, certaines dispositions pratiques ont été inscrites dans le traité, notamment la suppression, au plus tard à la fin de la deuxième étape, des discriminations effectuées en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés, et l'élimination, dès le début de la deuxième étape, des éléments d'aide ou de protection intervenant dans les conditions de transports et qui seraient reconnus comme nuisibles à l'égalité de la concurrence ou à l'unité du marché commun (article 80). Toutefois, les aides liées à la coordination des transports ou répondant à des charges spéciales de service public pourront être maintenues (article 77).

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la navigation maritime et aérienne. En ce domaine, les institutions de la communauté pourront ultérieurement prendre à l'unanimité les mesures qu'elles jugeront utiles (article 81).

La libre concurrence qui va s'établir dans le cadre du marché commun entre les six pays d'Europe rend nécessaire l'application des règles communes en matière commerciale. Il ne faut pas que les pratiques de tel ou tel Etat ou de telle ou telle industrie viennent en effet fausser le jeu normal de la concurrence. Celle-ci aurait, en effet, pu être affectée par des ententes entre industries, par la pratique du dumping ou par les aides accordées par les Etats à des secteurs déterminés de l'économie (articles 85 à 94).

Aussi, le traité contient des dispositions anti-trust qui ont un caractère très précis. Il fait cependant une différence entre les mauvaises et les bonnes ententes. Les unes sont interdites, les autres autorisées. Les mauvaises ententes sont celles qui ont pour but de fixer, d'une façon directe ou indirecte, les prix d'achat ou de vente, de limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement économique ou les investissements, de répartir les marchandises ou les sources d'approvisionnement, de pratiquer des conditions inégales entre partenaires commerciaux. Les bonnes ententes, aux termes du traité, sont celles qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits, à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit.

Les pratiques de dumping seront également interdites dans la future communauté. Les institutions de la communauté auront à veiller au respect de cette interdiction et à prendre, sur la demande des Etats lésés, les mesures qui s'imposent. En principe, les aides accordées par les Etats à des secteurs déterminés de l'économie sont également interdites par le traité, puisqu'elles ont pour résultat de fausser le jeu normal de la concurrence. Pour tenir compte cependant de certaines situations particulières, certaines formes d'aides des Etats sont prévues. Il s'agit non seulement, par exemple, de celles qui ont un caractère social, mais encore de celles qui peuvent être destinées à favoriser le développement économique de régions sous-développées, qui sont conformes à l'intérêt de la communauté ou qui ont été établies pour tenir compte de situations particulières déterminées par le traité.

En vue d'égaliser dans chacun des pays du marché commun les conditions de production, il est apparu nécessaire de prévoir des procédures destinées à faciliter l'harmonisation des législations (article 100). Il s'agit, avant tout, des législations fiscales et sociales. Cependant, étant donné les problèmes particulièrement complexes posés par ces harmonisations, le traité ne comporte des obligations précises que dans certains domaines sociaux. Nous aurons, plus loin, à les préciser.

Pour pouvoir mener une politique en vue de l'expansion de la communauté, les institutions du futur marché commun vont disposer de moyens financiers par la création d'une banque d'investissements qui constitue, sans aucun doute, un aspect original du traité (art. 129 et 130). Cette banque d'investissements disposera d'un capital d'un milliard de dollars d'unités de compte, dont une partie du montant sera souscrite par les Etats, le reste étant fourni par l'appel au marché des capitaux. Cette banque d'investissements doit agir dans le sens même du marché commun et constituer en quelque sorte un des moteurs de son expansion. C'est pourquoi ses objectifs sont nettement déterminés dans le traité. Elle devra avant tout s'employer à la mise en valeur des régions les moins développées de l'Europe comme, par exemple, l'Italie du Sud. Dans ce sens, elle devrait permettre d'éviter que le marché commun ne profite qu'aux régions qui sont déjà industrialisées au détriment de celles dont l'économie périclité. Elle est conforme d'ailleurs aux tendances de certaines économies européennes qui ont élaboré des plans en vue d'une certaine décentralisation économique de leurs territoires.

La banque d'investissements pourra également contribuer à financer la reconversion des entreprises vers des activités plus rentables que le jeu normal du marché commun rendrait nécessaires ou fructueuses. Elle pourra également faciliter la modernisation de l'équipement des entreprises, afin que, sur ce plan également, les conditions de production puissent être le plus égalisées possible dans les divers pays de la communauté.

En vue de prolonger, sur le plan social, l'action que cette banque devrait normalement avoir sur le plan économique, les auteurs du traité de Rome ont fait inscrire dans celui-ci la création d'un fonds social européen (art. 123 à 128). En effet, si le marché commun entraîne des reconversions ou des regroupements d'entreprises, des adaptations aux nouvelles structures ainsi créées, il serait injuste que les travailleurs aient à faire les frais de cette opération. C'est pourquoi, le fonds social européen devra contribuer aux frais qu'entraînera la formation professionnelle d'une main-d'œuvre destinée à s'orienter vers de nouveaux secteurs de l'industrie ou le déplacement de cette main-d'œuvre vers d'autres régions. Le fonds social européen devra également pouvoir verser des indemnités d'attente aux travailleurs que ces transformations économiques mettraient passagèrement en état de chômage. Le financement de ce fonds sera assuré par les Etats de la communauté. Mais il ne supportera que 50 p. 100 des charges entraînées par ces transformations. Chaque Etat devra subvenir, de son côté, à 50 p. 100 de ces dépenses.

3° L'agriculture (art. 38 à 47).

Le problème agricole était particulièrement complexe à régler dans le cadre du marché commun. En effet, l'agriculture d'une part, ne pouvait être mise en dehors de la future communauté économique, d'autre part, les règles du traité ne pouvaient telles qu'elles s'y appliquent sans entraîner dans ce secteur de l'économie de graves bouleversements dont les répercussions politiques et

sociales auraient pu être considérables. Il fallait donc faire dans le traité une place particulière à l'agriculture qui permette à la fois d'assurer son expansion, mais aussi de protéger ses structures. Il fallait aussi s'efforcer de jeter les bases d'un vaste marché unique agricole européen qui pouvait seul permettre de faire sortir la plupart des agricultures nationales d'Europe de la stagnation qu'elles connaissent depuis de longues années.

Cependant, dans le cadre du marché commun, le problème agricole restait particulièrement difficile à régler. Dans la mesure où il s'agissait d'élaborer entre les six Etats une politique agricole commune, il fallait tenir compte d'intérêts, d'habitudes et de conceptions divergentes. Si on souhaitait adopter des règles trop libérales en vue d'assurer à ces agricultures des débouchés à l'intérieur de la communauté, on risquait de susciter de graves crises dans les productions agricoles de tel ou tel pays. Par exemple, les produits laitiers hollandais fournis à des prix plus bas que les produits laitiers français ou allemands, risquaient de bouleverser complètement le marché du lait dans ces pays. Pour tenir compte de l'ensemble de ces problèmes, il fallait donc trouver des solutions originales.

Ces solutions ont été trouvées dans trois voies différentes et qui tendent, à terme, à se rejoindre: le traité prévoit, en effet, une procédure en vue de déterminer une politique agricole commune pour les six Etats d'Europe; il tend à assurer la protection des agricultures nationales par le système des prix minima; il accorde, cependant, à ces agricultures des débouchés satisfaisants par la conclusion de contrats à long terme.

La politique agricole de la future communauté doit être déterminée par une conférence européenne agricole qui doit se réunir dès l'entrée en vigueur du traité.

Elle a pour mission d'établir le bilan des besoins et des ressources des produits agricoles de la communauté, de déterminer sur ces bases les lignes générales d'une nouvelle politique agricole pour l'ensemble de ces pays et de prévoir la substitution d'organisations agricoles européennes aux organisations agricoles nationales actuellement existantes à condition que les premières présentent bien entendu, pour les producteurs et les consommateurs, les mêmes garanties que celles que les secondes présentent actuellement dans chaque Etat. Les institutions européennes, sur la base des travaux de cette conférence, détermineront à l'unanimité, pendant les deux premières étapes, et à la majorité, par la suite, les modalités de cette nouvelle politique sous certaines conditions.

En attendant l'application de la politique agricole commune ainsi déterminée, les agricultures des six pays doivent également bénéficier du marché commun. Aussi, les règles générales du traité en matière de désarmement douanier et contingentaire s'appliquent à l'agriculture. Cependant, afin que cette libération des produits agricoles ne suscite pas de troubles dans les agricultures nationales, un système de prix minima vient apporter les sauvegardes nécessaires. D'après ce système, chaque Etat a la possibilité de fixer unilatéralement, pendant les deux premières étapes du marché commun, les prix au-dessous desquels les marchandises agricoles présentées à ces frontières pourront être frappées de restrictions quantitatives. Ces prix devront normalement être déterminés en fonction des prix pratiqués dans le pays intéressé.

Toutefois, afin d'éviter les abus qu'un tel système pourrait entraîner, il a été convenu que les six Etats s'efforceraient, au cours de la première étape, de se mettre d'accord à l'unanimité sur des critères objectifs d'après lesquels ces prix minima devraient pouvoir être fixés. Si un accord ne peut intervenir sur la nature de ce critère objectif, les institutions européennes pourront, au bout de huit ans, modifier selon certaines procédures et avec le maximum de garanties et d'impartialité la fixation de ces prix minima.

Les débouchés nécessaires à l'expansion des agricultures nationales sont assurés, en attendant qu'une politique agricole commune puisse être instaurée par un système de contrats à long terme. Aux termes du traité, les pays de la communauté doivent, sur la base de contrats conclus au cours des trois dernières années précédant l'entrée en vigueur du traité, acheter progressivement dans les pays fournisseurs de denrées agricoles des quantités de celles-ci chaque jour croissantes à des prix qui devraient être normalement plus rémunérateurs pour les pays producteurs de denrées alimentaires. En effet, ces contrats devront être établis, à l'origine, sur la base du prix actuellement pratiqué et qui se rapproche en général, pour la plupart des produits, du cours mondial pour atteindre, progressivement, à l'expiration de la période transitoire, le prix auquel le pays importateur paye ses denrées à ses propres producteurs.

4° Les pays et territoires d'outre-mer (art. 131 à 136).

L'adhésion de la France à la communauté économique européenne ne devait ni entraîner un relâchement de la solidarité qui unit les divers éléments de la zone franc ni mettre en cause l'unité de la République qui ne se limite pas à la France métropolitaine, mais comprend aussi l'Algérie, les départements et les territoires d'outre-mer.

Le rapport Spaak ignorait ce problème et il faut rendre hommage à nos négociateurs d'avoir, dès la conférence de Messine, clairement marqué qu'une solution convenable conditionnait la participation française.

Cette solution, cependant, ne pouvait être simple.

L'intégration pure et simple des pays et territoires de la zone franc autres que la métropole dans la communauté n'était pas possible pour des raisons d'ordre juridique aussi bien qu'économique.

En bref, les pays et territoires non européens de la zone franc ne pouvaient être tenus à l'écart de la communauté économique européenne; mais ils ne pouvaient y être intégrés sans précautions.

La solution devait en outre tenir compte de la diversité des statuts politiques et constitutionnels au sein de la zone franc et ne point cristalliser les situations actuelles alors que notre Constitution ménage à cet égard toutes les possibilités d'évolution.

Comment le traité concilie-t-il ces exigences diverses ?

Si l'on en juge d'après leur situation par rapport à la communauté, les pays et territoires non européens de la zone franc apparaissent classés en trois catégories.

En principe l'Algérie et les départements d'outre-mer font partie du marché commun. Certaines des clauses s'y appliquent intégralement et dès l'entrée en vigueur du traité (libre circulation des marchandises, agriculture — à l'exception de l'article 40-4 concernant la création de fonds de garanties et d'orientation agricole — libération des services, règles de concurrence, mesures de sauvegarde, institutions) tandis que les modalités d'application des autres clauses doivent être déterminées au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du traité par des décisions du conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la commission européenne.

Parmi les dispositions dont les modalités d'application doivent être ainsi définies ultérieurement figurent notamment la libre circulation des personnes et des capitaux ainsi que les transports. Concernant ces derniers, on rappellera que les transports maritimes n'entrent pas dans le champ d'application du traité (art. 84-2) et qu'ainsi le monopole de pavillon entre la France et l'Algérie n'est pas affecté. On sait l'importance de ce trafic pour notre marine marchande dont il représente 15 à 20 p. 100 du chiffre d'affaires total.

Le problème de libre circulation des travailleurs intéresse au plus haut point l'Algérie. Eviter un afflux de travailleurs étrangers sur le territoire algérien, faciliter l'emploi de travailleurs algériens dans les pays étrangers, tels sont les objectifs nécessaires. Mais pourra-t-on y parvenir ? Il semble qu'en ce domaine, comme en d'autres, aucun avantage ne puisse être obtenu sans réciprocité.

Par contre, l'Algérie, comme les départements d'outre-mer, est admise au bénéfice du fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer dont l'action doit permettre d'accroître les investissements, et par conséquent, l'emploi en Algérie même.

La deuxième catégorie comprend les territoires d'outre-mer proprement dits, qui font partie de la République française d'une part et, d'autre part, la République autonome du Togo et l'Etat sous tutelle du Cameroun, dont les relations extérieures sont assurées par le Gouvernement français en vertu des accords de tutelle.

Il y a là deux situations juridiques différentes que le traité semble confondre. Il eût été préférable, nous semble-t-il, de marquer ces différences même si, comme c'est effectivement le cas, les situations économiques sont pratiquement identiques.

Dans un cas comme dans l'autre, en effet, et à la différence de l'Algérie et des départements d'outre-mer, les pays et territoires considérés ne font point partie du territoire douanier métropolitain. Ils ont leur propre tarif délibéré par les assemblées territoriales élues.

Là encore le traité respecte les prérogatives reconnues aux instances locales. Mais de ce fait il n'y a pas intégration tempérée, comme dans le cas de l'Algérie et des départements d'outre-mer, mais association, formule plus souple.

Les objectifs de cette association sont fixés par la quatrième partie du traité, les modalités d'application devant être déterminées par des conventions d'application successives dont la première, portant sur une période de cinq ans est annexée au traité lui-même.

Comme la communauté elle-même, l'association porte sur les trois domaines : circulation des personnes, des capitaux et des marchandises.

En ce qui concerne la circulation des personnes — c'est-à-dire la circulation des travailleurs et le droit d'établissement pour les ressortissants des pays membres étrangers — l'objectif est la non-discrimination entre les six Etats membres mais les modalités d'application sont renvoyées à des conventions ultérieures.

La circulation des capitaux intéresse évidemment au plus haut point les pays encore sous-développés dont le progrès est commandé par un flux suffisant d'investissements.

S'agissant des investissements privés, il n'y a pas de règles particulières pour les pays et territoires considérés ici. C'est le même régime qui s'applique à l'ensemble de la zone franc.

S'agissant des investissements publics, un fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer est créé qui rassemble les contributions des Etats membres. C'est donc une action communautaire qui est prévue et non une série d'actions bilatérales.

Déduction faite de l'apport de la métropole, la contribution nette du fonds à l'effort d'investissement dans la zone franc s'élève à 110 milliards de francs pour cinq ans soit une moyenne de 22 milliards par an.

Dans l'ensemble de l'outre-mer, la France a investi sur les ressources publiques métropolitaines 160 milliards en 1956. A ce rythme, c'est 800 milliards qui seront investis en cinq ans. La contribution nette européenne représente donc un peu moins de 4 p. 100 de l'effort propre de la France. Mais il faut noter que cette contribution européenne va croissant :

Première année : 10,6 milliards de francs ; deuxième année : 14 milliards de francs ; troisième année : 17,6 milliards de francs ; quatrième année : 21,6 milliards de francs ; cinquième année : 42 milliards de francs.

Il y a là une tendance qui prend toute sa signification si l'on observe que les conventions d'application successives sont établies à partir des réalisations acquises.

En ce qui concerne enfin la circulation des marchandises, le traité prévoit l'élimination progressive des droits de douane et de restrictions quantitatives dans les échanges réciproques entre les pays de la communauté et les pays et territoires associés. Mais les

pays et territoires soumis au régime de l'association conservent leur propre tarif douanier vis-à-vis des pays tiers. Le traité ne modifie en rien les prérogatives des instances locales notamment en matière douanière ; il n'entraîne par lui-même aucun changement en ce qui concerne les droits de sortie et les droits fiscaux d'entrée dont on sait l'importance pour les budgets de nos territoires.

Ces dispositions vont aviver sérieusement la concurrence entre l'industrie française et les industries des cinq autres pays de la communauté sur le marché de l'outre-mer où jusqu'alors notre industrie bénéficie d'un privilège certain. Cependant, la progressivité qui constitue l'un des caractères du traité joue dans ce cas comme dans les autres pendant la période de transition. Encore faut-il tenir compte du développement rapide des marchés d'outre-mer, conséquence de la politique d'investissements poursuivie depuis dix ans, et que le traité permet d'accroître encore. Il n'est donc nullement acquis qu'en définitive le chiffre des ventes de l'industrie métropolitaine dans l'outre-mer diminue.

Par contre, le traité facilite le placement des productions de nos territoires sur le marché des pays membres étrangers. D'une part, en effet, les droits de douane et les restrictions quantitatives — ces dernières sont à vrai dire pratiquement inexistantes — qui frappent actuellement les produits originaires de nos territoires sont progressivement supprimés ; d'autre part, la communauté met en place un tarif extérieur qui est opposable aux pays tiers et qui assure dans presque tous les cas une préférence appréciable à nos territoires, surtout si l'on considère qu'elle s'applique à un marché de 160 millions de consommateurs.

En matière agricole, cependant, le tarif n'est pas tout et il est d'un particulier intérêt pour les productions de l'outre-mer d'être admis au bénéfice des dispositions particulières du régime de l'agriculture qui vise à une certaine organisation des marchés à l'échelle européenne.

Le régime de l'association, on le voit, comporte pour les territoires d'outre-mer de réels avantages. Il ne met nullement en cause le principe de l'unité de la République, pas plus que celui-ci n'est mis en cause par le statut particulier que notre Constitution reconnaît aux territoires d'outre-mer. Il importe de bien considérer que la République, dans son ensemble, participe à la communauté économique européenne, des situations particulières étant cependant faites à certains de ses éléments pour tenir compte des conditions propres à ceux-ci.

Dans une troisième catégorie figurent les Etats indépendants de la zone franc, c'est-à-dire Maroc et Tunisie, qui font l'objet d'une déclaration d'intention annexée au traité selon laquelle les Etats membres se déclarent prêts, dès l'entrée en vigueur du traité, à proposer à ces pays des négociations en vue de la conclusion de conventions d'association économique à la communauté.

5° Les institutions du marché commun (art. 137 à 198).

Ecartant tout a priori le politique, toute préoccupation de doctrine, le traité a étroitement adapté le rôle et les pouvoirs des organes aux tâches qui leur sont confiées. Animés d'un esprit résolument pragmatique, les rédacteurs ont été des fonctions aux institutions, et non des institutions aux fonctions.

Le traité établit quatre organes :

Deux organes exécutifs : un conseil des ministres des six pays intéressés et une commission européenne ;

Deux organes de contrôle ; une assemblée composée de parlementaires et une cour de justice.

A ces quatre institutions qui participent à des titres divers aux pouvoirs de décision, s'ajoute un organisme consultatif : le comité économique et social.

Cette structure pourrait sembler calquée sur celle de la C. E. C. A. La ressemblance est en réalité superficielle. Les institutions créées par le traité de Rome sont originales, tant par les pouvoirs qui leur sont dévolus que par l'équilibre qui s'établit entre elles.

A. — Les organes exécutifs.

L'équilibre établi entre les deux organes qui se partagent la fonction exécutive diffère profondément de celui qui existe entre les institutions correspondantes de Luxembourg.

L'essentiel du pouvoir exécutif appartient, en effet, au conseil des ministres. Le conseil est un organe intergouvernemental. Il est composé des représentants des Etats membres. C'est à lui qu'il revient de prendre la plupart des décisions importantes.

Il se prononce à la majorité, sauf dans les cas qui revêtent une portée politique ou qui présentent une importance particulière dans le déroulement du marché commun. La majorité présente le plus souvent les deux caractéristiques suivantes : elle est pondérée et qualifiée. La pondération affecte à chaque Etat un nombre de voix proportionnel à son importance : (4 à la France, à l'Allemagne et à l'Italie, 2 à la Belgique et aux Pays-Bas, 1 au Luxembourg). La majorité qualifiée est atteinte lorsque se trouvent réunis les deux tiers des voix ainsi réparties entre les Etats.

Si, par rapport au conseil, la commission apparaît comme secondaire, elle n'en joue pas moins un rôle essentiel en tant qu'organe de préparation. Son importance résulte moins d'un pouvoir de décision propre que du fait que c'est sur la base des propositions qu'elle fait au conseil des ministres que celui-ci est, dans la majorité des cas, appelé à se prononcer. Ce pouvoir de « présentation » est renforcé par l'obligation dans laquelle se trouve le conseil, lorsqu'il veut amender les propositions de la commission, de statuer à l'unanimité. La commission dispose en outre d'un pouvoir de décision dans un ensemble de cas qui relèvent de la gestion courante du marché commun.

B. — Les organes de contrôle.

Ces organes ne sont pas davantage calqués sur ceux de la C. E. C. A. Ils présentent au contraire des caractères originaux.

1^o L'Assemblée, tout d'abord, est dévolue un rôle plus important. Ses compétences ont été renforcées dans trois domaines: contrôle de la gestion de la commission, modification du traité, examen du budget.

2^o Quant à la cour de justice, sa composition et son fonctionnement diffèrent, sur certains points, de ceux de la cour de la C.E.C.A.

C. — Un organisme consultatif: le Conseil économique et social.

Son rôle est d'associer au fonctionnement du Marché commun les forces du travail et de la production. Certaines sections seront établies en son sein, notamment une section de l'agriculture, qui jouira d'une autonomie appréciable. Toutefois, il semble que, sur ce point, le souci du monde agricole d'obtenir une représentation séparée n'ait pas été pleinement satisfait. De même, les pouvoirs du Conseil économique et social peuvent sembler quelque peu restreints.

Deux critiques sont couramment adressées au système institutionnel ainsi défini. Une brève analyse montrera qu'il s'agit moins d'objections véritables que d'erreurs d'interprétation.

1^o On s'est élevé contre la fusion entre l'Assemblée, la cour de justice nouvelles et celles de la C. E. C. A. Aux termes de la « convention relative à certaines institutions communes », la cour et l'Assemblée de la C. E. C. A. seront, dès l'entrée en vigueur du traité, remplacées par les organes correspondants du Marché commun et de l'Euratom.

Dans la déclaration qu'il avait faite l'été dernier, le Gouvernement, avec l'accord du Parlement, s'était prononcé en faveur d'institutions séparées. Deux catégories de considérations l'ont conduit à revenir sur les engagements qu'il avait alors pris:

a) Il lui a semblé d'autant plus difficile de s'opposer aux vœux de nos partenaires de Bruxelles que la création d'une assemblée et d'une cour séparées était expressément condamnée par l'Assemblée de l'U. E. O. et par le Conseil de l'Europe. Cet appel pressant de l'Europe unanime ne pouvait être facilement ignoré, d'autant plus qu'il s'appuyait, il faut en convenir, sur la raison et sur la logique.

b) D'autre part, un fait nouveau est intervenu depuis le mois de juillet dernier. A l'initiative du Gouvernement britannique, divers projets de regroupement des assemblées européennes ont été mis en avant. Le Gouvernement français a réagi favorablement à ces projets. Il a lui-même pris, en cette matière, une initiative importante. Il a fait déposer par la délégation française à Bruxelles un mémorandum prévoyant notamment:

L'unité de représentation dans les assemblées européennes;
L'unité de siège des différentes institutions européennes;
La création d'une assemblée générale européenne, cadre de toutes les assemblées spécialisées.

Comment le Gouvernement français aurait-il pu s'associer au désir britannique de simplification des structures existantes s'il avait exigé, dans le même temps, la création d'institutions nouvelles? L'illogisme eût été par trop flagrant.

Ainsi, loin de consacrer l'opposition entre la petite et la grande Europe, la fusion entre l'Assemblée nouvelle et celle de la C. E. C. A. se présente comme le premier élément d'une construction qui établira des liens étroits et organiques entre toutes les institutions européennes. Un détail est à cet égard significatif: le nombre des représentants de chaque pays à la nouvelle assemblée est égal au nombre des représentants au Conseil de l'Europe (titulaires + suppléants), ce qui permettra aux mêmes députés de siéger dans toutes les assemblées, établissant entre elles un lien personnel propre à éviter les oppositions comme les doubles emplois.

La fusion avec la C. E. C. A. reste d'ailleurs étroitement limitée. D'une part, elle ne concerne que l'Assemblée et la cour de justice. D'autre part, il ne s'agit que d'une « identité personnelle », en ce sens que les compétences et les pouvoirs accordés par le traité de la C. E. C. A. à l'Assemblée comme à la cour de justice demeurent inchangés. Ainsi, lorsque l'Assemblée et la cour agissent dans le cadre de la C. E. C. A., c'est aux stipulations du Traité charbonnier qu'elles se conformeront. Au contraire, lorsqu'elles agiront en tant qu'organes du Marché commun et de l'Euratom, ce sont les traités de Rome qui s'appliqueront. Ainsi, la fusion est beaucoup plus matérielle que politique; elle reste strictement limitée à ce qui était nécessaire pour éviter les doubles emplois et les dépenses inutiles;

2^o On critique par ailleurs la disposition qui autorise l'Assemblée à élaborer les mesures en vue de son élection au suffrage universel. On y voit la porte ouverte sur la création d'une communauté politique. La réalité est tout autre. La seule compétence conférée à l'Assemblée est une compétence d'étude: en effet, c'est de conseil, statuant à l'unanimité, qui décidera si, et dans quelle mesure, ces projets peuvent être retenus.

Les suggestions du conseil devront d'autre part, pour être appliquées, recueillir l'adhésion de tous les Etats-membres.

Autant dire que sur ce point, le traité se borne à un vœu dépourvu de toute portée pratique.

H. — LES PERSPECTIVES DU MARCHÉ COMMUN

Un des premiers avantages du marché commun et qui a souvent été mis en évidence, est, sans aucun doute, la constitution en Europe d'un grand espace économique. Il est apparu en effet qu'à l'ère de l'atomisation et à celle de l'énergie atomique, les marchés nationaux limités et cloisonnés sont devenus trop étroits pour per-

mettre de profiter de tous les avantages du progrès incessant des connaissances techniques. C'est l'existence d'un grand marché qui a permis aux Etats-Unis d'Amérique de tirer le maximum d'avantages des possibilités de la productivité. L'essor économique de l'Union soviétique a également été rendu possible parce qu'il se situait dans le cadre d'un grand ensemble économique. Demain, le marché commun avec ses 160 millions d'habitants qui seront vraisemblablement 180 millions en 1970, va pouvoir se présenter comme une unité comparable aux autres grands blocs mondiaux.

C'est, en effet, l'existence d'un grand marché qui rend rentable les investissements nécessaires à la modernisation des entreprises, qui permet les spécialisations, la rationalisation des méthodes, facilite les regroupements et tend ainsi à abaisser les prix de revient, grâce aux possibilités offertes par la production de masse. Si la France se trouve placée dans des conditions de concurrence comparables à celles de ses partenaires — et nous verrons que le traité lui apporte, à cet égard, des garanties satisfaisantes — il n'y a pas de doute que de grandes possibilités sont offertes à son industrie dans le cadre du marché commun.

On a certes objecté à un tel argument que des pays qui disposent d'un marché limité comme la Suède et la Suisse, ne connaissent pas moins pour cela un niveau de vie et de productivité satisfaisants. On peut discuter sur la valeur de tels exemples. En effet, la Suède et la Suisse n'ont pas connu les destructions des deux guerres mondiales. Ils ont pu, grâce à cela, accumuler des réserves de capitaux. Leur développement économique est, en outre, fondé sur certaines productions spécialisées qui ont permis à ces pays d'être d'importants fournisseurs régionaux et mondiaux. Rien de tel pour la France et pour les futurs membres du marché commun.

Mais surtout le marché commun me paraît apporter à l'économie française d'intéressantes perspectives. La récente crise de notre balance des paiements met, en effet, en évidence un des points sensibles de notre économie. Celle-ci a connu, depuis quelques années, une réelle expansion. Mais on peut se demander, au cas où elle n'opérerait pas les transformations nécessaires, si cette expansion n'a pas atteint ses limites. Pour la poursuivre, il lui faut en effet importer des quantités sans cesse plus grandes de produits énergétiques et de matières premières qu'elle ne peut payer que grâce à des exportations.

Pour exporter, l'industrie française doit devenir particulièrement compétitive c'est-à-dire se moderniser, se rationaliser, opérer les transformations et les regroupements nécessaires. Or, son économie qui va progressivement être mise en contact avec les économies de ses partenaires grâce au marché commun, va ainsi disposer du cadre le mieux adapté à ces inévitables transformations. Grâce au vaste marché qui lui sera ouvert, ses industries pourront produire plus et mieux. La banque d'investissements pourra faciliter, dans une certaine mesure, les reconversions des industries qui se sont développées à l'abri d'un protectionnisme artificiel et dont l'activité serait plus rentable si elles avaient la possibilité de s'adapter à de nouvelles productions.

Normalement, c'est non seulement les marchés extérieurs qui, par la création du marché commun, devraient être élargis, mais encore le marché intérieur. Les avantages concédés par le traité à notre agriculture, vont augmenter le pouvoir d'achat des agriculteurs. L'élevation du niveau de vie doit être également le résultat du marché commun, devrait mettre à la disposition des diverses couches de la population des revenus supplémentaires. C'est ainsi de nouveaux clients dont notre industrie devrait pouvoir profiter.

Il me paraît cependant probable que si, grâce à cette mutation, notre économie connaît un avenir meilleur, des crises d'adaptation pourront se produire. Certes, le traité, nous le verrons plus loin, nous apporte, dans ce cas, certaines garanties. Mais il me paraît nécessaire que désormais la politique économique du Gouvernement soit élaborée en fonction du marché commun, en particulier sa politique d'investissements, ou et tende à favoriser les reconversions qui pourraient être nécessaires et les entreprises qui pourraient s'assurer des débouchés importants et stables dans les pays du marché commun.

Si, sur le plan industriel, certaines incertitudes peuvent subsister en dépit des dispositions du traité — mais quelles sont les grandes transformations historiques qui ne comportent pas d'incertitudes? — en revanche, sur le plan agricole, nous ne voyons dans le traité que des avantages pour les importants secteurs de notre économie. D'ailleurs, la plupart des organisations agricoles se sont prononcées sans équivoque en faveur du Marché commun. A son dernier congrès de Strasbourg, la mutualité agricole a émis, à ce sujet, une motion qui indique nettement la satisfaction des milieux ruraux devant les perspectives du Marché commun. En effet, le traité va accroître les possibilités de débouchés de notre agriculture. Il le fera d'abord par le jeu normal de ses dispositions puisque les régions à forte densité urbaine et industrielle du Nord-Est de l'Europe pourront s'approvisionner sans entrave douanière et quantitative dans les pays producteurs de denrées alimentaires comme la France. Il est encore impossible d'évaluer l'importance des changements des courants commerciaux qui pourront se produire, ne serait-ce que par la transformation des goûts du public. Un exemple nous paraît, à cet égard, particulièrement caractéristique. En Sarre, en 1939, il était consommé, en moyenne 6 litres de vin par personne et par an. Après dix ans d'union douanière avec la France, la consommation par personne et par an a plus que triplé. Demain, le marché allemand va se trouver, par rapport aux vins français, dans la même situation que la Sarre au cours de ces dix dernières années. Il est vraisemblable que les mêmes causes produiront les mêmes effets dans une population qui présente les mêmes caractéristiques que la population sarroise.

Mais surtout le traité nous apporte, dans le domaine de l'agriculture, des avantages immédiats et précis. Le système des contrats à long terme nous assure des débouchés qui iront chaque année croissants, à des prix sans cesse plus rémunérateurs. Certes, ces contrats à long terme ne visent que des produits précis, mais importants comme le blé et le sucre. Il faut espérer qu'ils pourront être étendus à d'autres productions.

Le traité enfin ne présente aucun danger pour notre agriculture. Le système des prix minima nous donne, à cet égard, des garanties satisfaisantes puisqu'il nous prémunit dans des domaines particulièrement vulnérables comme ceux des fruits et primeurs ou des produits laitiers contre la concurrence italienne ou hollandaise. Le système ingénieux de ces prix minima peut enfin constituer un des éléments importants de cette politique agricole commune prévue par le traité et qui doit tendre à faire de la future communauté un seul marché agricole. Il n'y a pas de doute que, dans cette perspective, la France, pays à vocation agricole et qui, par son climat et la diversité de ses productions, est particulièrement favorisée, pourra prendre le leadership agricole de la communauté.

Sur le plan de l'association des territoires d'outre-mer au marché commun, le traité nous paraît également comporter pour nous des éléments positifs non négligeables. D'ailleurs, l'Assemblée de l'Union française a, le 26 juin dernier, à une très forte majorité, approuvé les traités et l'association de l'outre-mer à l'Europe. Dans le cadre de cette association, nos partenaires vont avoir à participer pour des sommes, chaque année plus importantes, aux investissements économiques et sociaux non rentables de ces territoires. Les produits de ces régions vont voir de nouveaux débouchés s'ouvrir à eux sur les marchés européens. Certes, nous aurons à faire une place sur le marché commercial à nos partenaires dans nos pays et territoires d'outre-mer. Cette place reste cependant limitée pendant la première période de la convention d'application prévue pour cinq ans. Normalement, d'ailleurs, l'intensification des échanges entre l'Europe et l'outre-mer qui devrait résulter des efforts faits par nos partenaires, devrait pour nous, largement compenser la place que nous allons être amenés à consentir aux membres du Marché commun dans ces régions.

Sur le plan politique, il eût pu sans doute paraître souhaitable que le traité fasse une place particulière à la représentation de l'outre-mer dans les institutions de la communauté. Certes, les pays d'outre-mer sont associés et non intégrés. Mais il y a, dans ce domaine, une lacune qui devrait pouvoir être comblée dans les années à venir. L'évolution institutionnelle en Afrique centrale s'est produite au moment même de la négociation du traité. Il serait souhaitable que lors du renouvellement de la convention d'application prévue pour cinq ans, la représentation de l'outre-mer au sein des institutions puisse être assurée d'une manière plus efficace.

Enfin, un des grands avantages du traité réside dans le fait qu'il constitue une étape décisive dans la voie de l'unification européenne. Il y a au Conseil de la République comme à l'Assemblée nationale une très large majorité en faveur de l'Europe. Cette majorité cependant est divisée lorsqu'il s'agit de déterminer les moyens par lesquels il convient d'aboutir à cette unification. Or, le traité de marché commun constitue sans doute la voie la plus rationnelle pour atteindre ce but. Il aborde, en effet, le problème en permettant la création, en Europe, d'une véritable communauté d'intérêts indépendante de toutes considérations idéologiques. Les institutions sont strictement adaptées aux besoins du fonctionnement d'une communauté économique. Il n'y a pas tentative de création d'une autorité politique qui aurait pu paraître prématurée à certains. Le problème de la constitution politique de l'Europe reste donc entier.

En outre, le Marché commun ne constitue pas une communauté fermée. D'ores et déjà son extension est prévue dans le cadre d'une zone de libre-échange à laquelle la Grande-Bretagne serait étroitement associée. L'Europe à Six n'est donc, sur ce plan, également qu'une étape vers un regroupement économique plus vaste. Les négociations sur la zone de libre-échange sont actuellement en cours et le Gouvernement a, à plusieurs reprises, manifesté son désir de les voir aboutir le plus rapidement possible. On peut donc dire que la voie la plus courte vers une Europe unie et vers une plus grande Europe, passe presque obligatoirement par le marché commun.

III. — LES GARANTIES APORTEES A LA FRANCE PAR LE TRAITE DE MARCHÉ COMMUN

1. — La progressivité du Traité.

Le Marché commun doit être réalisé au cours d'une période transitoire de 12 à 15 ans. Ce délai assez long permet en lui-même les adaptations nécessaires sur le plan national. Il garantit, d'autre part, que les incidences de la libération des échanges sur l'économie française ne seront que très progressives.

La période transitoire est divisée elle-même en trois étapes de quatre ans chacune. A chaque étape est assigné un ensemble d'objectifs déterminés. Ce mécanisme est de nature à assurer que la réalisation du Traité progressera d'une façon équilibrée, non seulement dans le domaine assez automatique de la démobilitisation douanière et contingente, mais aussi dans les autres domaines : agricoles, économiques et sociaux.

La première étape, fixée en principe à quatre ans peut être prolongée, s'il était constaté précisément que les objectifs essentiels du Traité en tous les domaines n'avaient pas été atteints. Cette nécessité d'une décision objective, pour passer de la première à la seconde étape, est une des garanties importantes du fonctionne-

ment harmonieux du Marché commun. Toutefois, en conformité avec nos engagements internationaux au G. A. T. T., et avec le souci de permettre une certaine sécurité dans les prévisions du commerce extérieur, l'ensemble de la période de transition ne devrait pas, en principe, excéder quinze ans.

2. — Le problème des harmonisations sociales.

Sur le plan des principes, le fait que le niveau moyen des charges sociales soit plus élevé dans un pays que dans un autre, ne constitue pas un obstacle majeur à la libéralisation du commerce international.

Les États-Unis où le coût global de la main-d'œuvre est environ trois fois et demi plus élevé qu'en Europe ne semblent pas, à ce titre, défavorisés dans la compétition économique internationale. Toutefois, d'un point de vue pratique, il y a intérêt à s'assurer que les différences sociales ne sont pas trop importantes pour le bon fonctionnement d'un Marché commun.

Les différences dans les charges salariales globales qui étaient sensibles entre les six pays de la Communauté, ont tendance à se réduire progressivement, chaque année; ceci en l'absence même de mécanisme prévu par le Traité : articles 100 à 102, 117 à 122, sur le rapprochement des législations et la politique sociale.

En 1951, le coût global de la main-d'œuvre (salaires plus charges sociales obligatoires, plus coût des jours de congés payés) présentait une différence entre la France et l'Allemagne d'environ 22,6 p. 100, ceci au taux de change officiel, et compte non tenu des charges sociales non obligatoires. En 1955, toujours au taux de change officiel, mais en tenant compte des charges non obligatoires, la différence entre l'Allemagne et la France n'était plus que de 13 p. 100. En 1956, la différence entre la France et l'Allemagne était de 7 p. 100 seulement, au taux de change officiel et en comprenant dans le coût horaire moyen de la main-d'œuvre toutes les charges annexes aux salaires, légales et contractuelles.

Il semble bien, dans ces conditions, que les risques les plus délicats pour l'industrie française dépendent, non pas du niveau de la charge salariale dans son ensemble, mais bien du poids des charges particulières dues à notre législation, plus avancée en certains domaines.

Le Traité de Marché commun comporte donc des dispositions spéciales sur trois points particuliers : régime des congés payés, niveau des salaires masculins et féminins, mode de rémunération des heures supplémentaires.

L'article 120 prévoit le maintien de l'équivalence actuelle des régimes des congés payés.

Par l'article 119, les États s'engagent formellement à assurer l'égalisation des salaires masculins et féminins au cours de la première étape.

Enfin, le protocole spécial à la France annexé au Traité prévoit, pour la fin de la première étape, l'égalisation du régime des heures supplémentaires à l'intérieur de la Communauté, sur la base des taux de majoration applicables en France. A défaut de cette égalisation, des clauses de sauvegarde nous seraient automatiquement accordées.

3. — Le problème des harmonisations fiscales.

Les articles 95 à 99 du traité stipulent qu'aucun Etat membre ne frappera directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. D'autre part, les produits exportés vers les territoires d'un des Etats membres ne pourront bénéficier d'aucune ristourne d'imposition supérieure aux impositions dont ils ont été frappés.

Sans préjudice des dispositions qui prévoient le rapprochement des législations à l'unanimité, les dispositions du Traité dans le domaine fiscal permettent donc à la France de continuer à pratiquer le remboursement des droits indirects à l'exportation.

En ce qui concerne la pression fiscale en général, il semble que celle-ci soit au moins aussi élevée chez nos principaux partenaires que chez nous. Par rapport aux produits nationaux bruts, le total des impôts d'Etat et des impôts locaux représente en France 21,8 p. 100, il représente en Allemagne 25,7 p. 100. Ces chiffres doivent être appréciés en tenant compte de certaines disparités existantes entre les systèmes fiscaux nationaux. Ils permettent toutefois d'affirmer que l'économie française n'est pas désavantagée dans l'ensemble par rapport à l'économie allemande, au contraire. En outre, l'article 96 du Traité qui permet de ristourner les impôts indirects à l'exportation, répond aux difficultés qu'aurait pu susciter l'importance particulière de ce type d'impôts dans notre système fiscal.

4. — Le protocole spécial à la France.

En raison des conditions particulières de la production française, il a été admis dans un protocole spécial annexé au Traité et ayant même valeur que celui-ci, que nous pourrions continuer à pratiquer le système d'aide à l'exportation et des taxes à l'importation actuellement en vigueur, jusqu'à un taux de 15 p. 100.

De nouvelles taxes pourront être créées pour les produits non encore libérés.

La France pourra maintenir ce régime sans limitation de durée, aussi longtemps que l'équilibre de sa balance des paiements n'aura pas été assurée pendant plus d'un an et que ses réserves monétaires n'auront pas atteint un niveau satisfaisant.

5. — Clauses de sauvegarde.

Le traité prévoit des clauses de sauvegarde dont la portée et le domaine sont très divers.

Elles permettent notamment une grande souplesse, la France pouvant dans certains cas intervenir unilatéralement pour prendre les mesures de protection appropriées.

Ces clauses de sauvegarde concernent :

La situation de la balance des paiements ;

Les troubles propres à certains secteurs industriels ;

La mise en péril d'équilibres économiques régionaux ;

Les détournements de trafic qui permettraient à un pays extérieur de la communauté d'utiliser un état membre de celle-ci pour essayer de prendre une position abusive sur le Marché commun ;

Des mesures spéciales sont aussi prévues pour permettre aux Etats membres de se prémunir contre les effets d'un dumping pratiqué par un autre état membre.

La question de l'incompatibilité du traité avec le texte de la Constitution a été soulevée par plusieurs de nos collègues, notamment par M. Léo Hamon, dans une proposition de résolution qu'il vient de déposer et qui fait d'ailleurs le pendant d'une proposition de résolution identique déposée par M. Michel Debré sur le traité d'Euratom.

M. Léo Hamon souligne notamment que, dans son article 13, la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale vote seule la loi et qu'elle ne peut déléguer ce droit. Il en conclut que le Parlement n'aurait pas le droit de déléguer une partie de sa souveraineté à des institutions communes à plusieurs Etats, dans lesquelles la France n'a pas évidemment une position majoritaire, sans une réforme préalable de la Constitution.

Il fait état, pour appuyer sa thèse, d'avis du conseil d'Etat sur le problème interne des élargissements successifs des pouvoirs du Gouvernement.

Nous ne pensons pas que cette opinion puisse prévaloir ; le conseil d'Etat, en tout cas, ne peut s'ériger en juge de la constitutionnalité des lois et des traités. En l'absence d'une instance suprême, qui n'a pas été prévue par notre Constitution, le pouvoir politique reste libre, d'autant plus qu'il existe une disposition dans le préambule de notre Constitution qui précise : « Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ».

Il nous paraît inexact de prétendre que cette disposition ne devait s'appliquer dans l'esprit de ses auteurs qu'à des limitations quasi universelles ; il est bien certain qu'en 1946, les seules limitations prévisibles étaient celles résultant des obligations de la Charte des Nations Unies et que personne ne prévoyait, à cette époque, une organisation limitée à l'Europe des Six.

Si on peut contester que la nature des limitations de souveraineté soit comparable entre les traités actuellement en discussion et des traités comme le Pacte Atlantique ou l'O.E.C.E., on ne peut nier que le Traité de Communauté charbon acier soit d'une nature identique à celle du Marché commun. Or, l'exception d'inconstitutionnalité n'a pas été soulevée lors de la ratification du Traité de 1952 ; une analyse du Marché commun ne peut que nous confirmer dans l'opinion que le caractère supranational est moins développé que dans le traité de C. E. C. A. puisque c'est le conseil des ministres nationaux qui prend les décisions, soit à l'unanimité, soit à la majorité qualifiée, comme c'était déjà prévu dans le traité de C. E. C. A., la commission européenne n'ayant qu'un rôle limité à des études et des propositions qu'elle transmet audit conseil des ministres.

D'autre part, lorsqu'il s'agit de l'application directe du Traité, le conseil statue en général à la majorité qualifiée mais lorsqu'il s'agit de problèmes plus généraux d'harmonisation des législations ou de l'établissement d'une politique économique ou sociale commune, c'est l'unanimité qui prévaut le plus souvent.

L'article 43, par exemple, prévoit qu'une politique agricole commune sera élaborée par une conférence des Etats membres convoqués par la commission dès l'entrée en vigueur du Traité.

Par la ratification des traités, le Parlement souverain doit bien mesurer les engagements auxquels il souscrit et les délégations de souveraineté qu'il accepte de consentir. En l'absence de règles spéciales, c'est lui qui, seul, peut juger de la conformité des traités avec la Constitution.

Conclusion.

En dépit des garanties et des sauvegardes que présente le traité pour l'économie française, il ne faut cependant pas se dissimuler que son application entraînera pour nous des adaptations et des efforts. Mais il faut également prendre conscience du fait qu'en toute hypothèse, qu'il y ait Marché commun ou non, ces adaptations et ces efforts sont nécessaires.

Nous avons déjà eu l'occasion de montrer, dans cet exposé, comment la vocation exportatrice de la France devait être affirmée et, par conséquent, comment certaines données traditionnelles de notre économie devaient être révisées. Or, le Marché commun va fournir le cadre le mieux adapté à cette révision. Par sa progressivité, il évitera les chocs trop brusques qui auraient pu résulter d'une mise en présence inconsiderée des économies des divers pays. Par le jeu de la banque d'investissements, les modernisations de nos structures et la mise en valeur de certaines de nos régions, qui vont être facilitées. Le fonds social évitera que ces adaptations aient des conséquences fâcheuses pour la classe ouvrière qui doit retirer d'ailleurs du Marché commun des avantages substantiels dans la mesure où celui-ci est générateur d'élévation du niveau de vie. En outre, les économies de nos parlementaires vont progressivement avoir les mêmes charges que les nôtres, soit par la pression syndicale ou parlemen-

taire qui devrait normalement s'exercer dans chacun des pays de la Communauté en vue d'arriver progressivement à une identité des législations sociales et fiscales, soit par les harmonisations prévues dans le traité.

D'ailleurs, le choix n'est pas entre le *statu quo* et le Marché commun. Nous avons vu pourquoi il était impossible à la France de maintenir indéfiniment dans sa politique commerciale et économique, un réflexe protectionniste qui l'amènerait à l'isolement. En outre, si nous n'entrons pas dans la voie de ces regroupements économiques qui caractérisent l'époque contemporaine, ceux-ci se feront sans nous ; c'est-à-dire contre nous. Des exemples récents et proches nous montrent les risques graves de l'isolement qui, dans le monde actuel, sont synonymes de stagnation et de décadence.

Aussi de tous les regroupements possibles, celui qui a pour cadre l'Europe des Six, est apparu comme le seul réalisable à brève échéance. Ceci ne veut pas dire ni que l'Europe des six est la seule formule souhaitable ni que ce Marché commun va constituer une communauté fermée et qui ne serait, en fait, qu'une forme d'autarcie à une plus grande dimension. En effet, l'extension de cette communauté à d'autres pays est déjà prévue sous la forme d'une zone de libre-échange qui comprendrait entre autres la Grande-Bretagne, les pays scandinaves et la Suisse. Certes, la négociation de cette zone de libre-échange présente, comme il est normal, des difficultés techniques qu'il importe de surmonter. Mais des difficultés sans doute aussi grandes ont été résolues au cours de la négociation sur le Marché commun. Il y a donc toutes chances pour qu'elle soit réalisée, ce qui représenterait pour la France des garanties équivalentes à celles qu'elle a obtenues dans le cadre du Marché commun. Les déclarations récentes émanant tant du Gouvernement français que du Gouvernement britannique indiquent la volonté réelle qui existe de part et d'autre d'aboutir.

Le Marché commun, s'il est ratifié par le Conseil de la République, va donc être demain une réalité. Notre engagement dans cette voie ne doit pas nous dissimuler que le vote que nous allons émettre serait sans portée pratique si le Gouvernement, de son côté, ne prenait des mesures nécessaires pour adapter la politique économique et financière de la France aux impératifs du Marché commun et de la zone de libre-échange. C'est donc toute notre politique dans ce domaine qui doit être orientée en fonction de ces nouvelles constructions. Il importe donc que le Gouvernement soumette, le plus rapidement possible, à notre approbation les mesures qu'il entend prendre non seulement pour un véritable redressement économique et financier qui s'impose en tout état de cause, mais encore pour un rajustement rationnel de notre économie au nouveau cadre dans lequel elle va se déployer afin que nous puissions retirer du Marché commun le maximum de bénéfices.

C'est cette préoccupation qui a dicté le dépôt et l'adoption par l'Assemblée nationale de deux articles additionnels au projet de loi de ratification ; le premier, en effet, fait obligation au Gouvernement de présenter annuellement au Parlement un compte rendu de l'application du traité de Marché commun en exposant les mesures prises ou à prendre pour faciliter les adaptations nationales nécessaires.

En vertu du second article additionnel, le Gouvernement devra déposer, avant la présentation du budget de l'exercice 1958 un ou plusieurs projets de loi-cadre définissant les mesures propres à permettre à notre pays d'entrer dans les meilleures conditions dans le Marché commun.

Nous faisons entièrement nôtres ces dispositions.

C'est encore un souci, identique qui a incité nos collègues MM. Armengaud et Pisani à déposer leur proposition de résolution (n° 714, session 1956-1957), que nous avons étudiée avec le plus grand intérêt. Si la procédure qu'ils préconisent n'a pu être retenue par notre commission, puisqu'il s'agirait d'un préalable à la discussion des traités par notre Assemblée et si toutes les mesures de fond envisagées ne peuvent recevoir notre accord, nous estimons que la proposition de résolution pose les vrais problèmes et qu'elle devra inspirer largement le Gouvernement dans l'établissement de la loi-cadre que l'article 3 du projet de ratification lui fait un devoir de déposer.

Nous approuvons en tous cas nos collègues lorsqu'ils soulignent : « L'affirmation selon laquelle l'Europe résoudra nos problèmes à notre place est aussi gratuite que déplaisante. Elle est dangereuse pour nous et pour l'Europe ».

Un dernier point nous paraît particulièrement rassurant pour l'avenir et pour la place que la France occupera dans les futures institutions. Le traité, dans beaucoup de ses dispositions, a été nettement inspiré de préoccupations et de conceptions éminemment françaises. On peut y retrouver le reflet des demandes formulées par l'Assemblée nationale au mois de janvier dernier. Il a déjà été déclaré que ce traité avait une coloration française. Après une étude approfondie, nous ne pouvons que confirmer ce jugement et nous en réjouissons. Cette constatation est, pour l'avenir, la meilleure réponse à ceux qui redoutent l'isolement de la France au sein des futures institutions. Demain comme aujourd'hui, la voix de la France continuera, en Europe, à avoir tout son poids et toute sa portée.

Outre les deux traités de marché commun et d'Euratom, nous avons à ratifier une convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes. Cette convention prévoit dans ses articles 1^{er} et 2 que le contrôle des deux communautés (marché commun et Euratom) que nous avons à ratifier sera exercé par une assemblée unique qui remplacera également l'assemblée commune du traité de communauté charbon acier. Il en sera de même pour la cour de justice qui remplacera celle de la C. E. C. A. ; le comité économique et social sera commun au marché commun et à l'Euratom.

Nous avons examiné, dans la partie de notre rapport consacrée aux institutions, les raisons qui justifient le regroupement des diverses institutions ; nous n'y reviendrons pas. Enfin, la convention

prévoit que les dépenses de fonctionnement des institutions seront réparties par fractions égales entre les communautés intéressées.

L'acte final joint à la convention dont nous venons d'analyser succinctement les dispositions comporte lui-même en annexes :

- Une déclaration commune relative à la coopération avec les Etats membres des organisations internationales;
- Une déclaration commune concernant Berlin;
- Une déclaration d'intention en vue de l'association à la communauté économique européenne des pays indépendants appartenant à la zone franc;
- Une déclaration d'intention en vue de l'association à la communauté économique européenne du royaume de Libye;
- Une déclaration d'intention relative à la Somalie actuellement sous tutelle de la république italienne;
- Une déclaration d'intention en vue de l'association à la communauté économique européenne du Surinam et des Antilles néerlandaises;
- Une déclaration du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative à la définition des ressortissants allemands;
- Une déclaration du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'application des traités à Berlin;
- Une déclaration du Gouvernement de la République française relative aux demandes de partage couvrant des connaissances mises au secret pour des raisons de défense.

II. — LE TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE

M. BIATARANA, rapporteur.

Mesdames, messieurs, le 9 juillet l'Assemblée nationale, votant par division, sur les trois alinéas de l'article 1^{er} du projet de loi, se prononçait par 337 voix contre 213 en faveur du traité instituant la communauté européenne de l'énergie atomique.

L'ensemble du projet, portant à la fois sur la communauté économique européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique, était adopté par 312 voix contre 239.

Il appartient désormais au Conseil de la République de prendre sa décision.

La commission des affaires étrangères, saisie au fond et au nom de laquelle nous avons l'honneur de rapporter, s'est prononcée favorablement.

Ce débat n'est d'ailleurs point le premier qui s'engage devant le Conseil de la République sur les problèmes posés par l'énergie atomique et la préparation du traité.

C'était (le 21 juin 1956) la discussion de la proposition de loi d'initiative sénatoriale tendant à créer une division militaire au sein du commissariat de l'énergie atomique et préciser les missions de défense nationale du commissariat.

Nos collègues se souviennent encore de ce débat, animé principalement par MM. Pisani et de Maupeou, co-auteurs de la proposition et rapporteurs de la commission de la défense nationale.

C'était aussi, le 26 juillet, la discussion de la question orale avec débat posée par M. Michel Debré, demandant à M. le président du conseil « s'il n'estime pas que le Gouvernement, conformément à la fois à l'esprit de la constitution et aux engagements pris, se doit de demander au Conseil de la République une discussion d'ordre général sur les différents projets d'Euratom, avant de poursuivre les négociations en cours ».

Quelques jours plus tôt, du 5 au 11 juillet, l'Assemblée nationale avait évoqué les mêmes questions et entendu à la tribune M. Francis Perrin et M. Louis Armand.

Un ordre du jour à l'Assemblée nationale, une proposition de résolution au Conseil de la République clôturaient à une très large majorité les discussions.

Ce dialogue entre le Parlement et le Gouvernement à propos de la négociation des traités et au cours de cette négociation est une excellente méthode; elle permet, en effet, au Parlement, à la majorité politique au sein de celui-ci comme à l'opposition, de faire valoir ses thèses en un moment où il est encore possible d'orienter la négociation. Elle rend moins brutale l'option finale de l'autorisation ou du refus de ratification. L'autorité du négociateur s'en trouve d'autre part renforcée auprès de ses partenaires.

La méthode a donné, en l'occurrence, d'appréciables résultats: il suffit de comparer les textes qui nous sont soumis avec les directives initiales, à la lumière des débats de nos assemblées.

Ceci a été largement fait par plusieurs rapporteurs à l'Assemblée nationale. Nous nous bornerons à rappeler la proposition de résolution présentée le 26 juillet 1956 par MM. Coudé du Foresto, Debré, de Maupeou, Pisani et Yver et qui fut adoptée par 291 voix contre 14. Elle était ainsi conçue:

« Le Conseil de la République prend acte des délibérations du Gouvernement, donne sur ces bases son accord à la poursuite des négociations pour organiser une coopération atomique européenne sans poser de préalables institutionnels aux partenaires susceptibles de s'associer à cette œuvre d'intérêt commun, étant entendu que toutes dispositions seront prises pour permettre à la France de réaliser un programme national pouvant comporter un cycle atomique complet et garantissant sa liberté d'action dans le domaine de la défense; demande enfin au Gouvernement de présenter sans tarder et parallèlement au plan de modernisation et d'équipement, un programme national d'équipement atomique répondant aux nécessités de notre économie. »

Cette proposition de résolution ne faisait que prendre acte des déclarations du Gouvernement sans constituer un engagement, mais elle en admettait cependant les bases pour fonder sur elles les exigences de la quasi-unanimité du Conseil de la République.

Cette proposition et les interventions (de très grand intérêt) qui l'ont précédée n'étaient, par conséquent, que le préalable du débat actuel.

Nous devons maintenant nous prononcer pour savoir si le Conseil de la République doit autoriser la ratification. Quels mobiles doivent déterminer notre décision? C'est l'intérêt de la France, évidemment, que nous avons le devoir de considérer: intérêt immédiat, intérêt d'avenir, non pas dans un sentiment d'isolement ou d'égoïsme, mais en fonction de la mission que nous estimons vitale d'une fructueuse et loyale association avec tous les autres pays européens qui peuvent actuellement se joindre à nous, avec ceux qui voudraient ou pourraient le faire à l'avenir, tous animés, non pas du seul souci de leur intérêt matériel, mais d'une aspiration ardente à participer de la sorte à l'équilibre des nations, à la prospérité et à la paix.

Les trois problèmes essentiels nous paraissent les suivants: le traité est-il utile et nécessaire? Permet-il la réalisation harmonieuse de son objet? Donne-t-il à la France les garanties qu'elle a le droit d'exiger?

I. — Le traité est-il utile et nécessaire?

Il est incontestable que la décision des négociateurs a été déterminée par la nécessité d'une vaste association pour l'utilisation de l'énergie atomique dans les perspectives qu'elle fait largement entrevoir.

Sans doute ce traité est-il l'expression, comme la C.E.C.A., comme le marché commun, de la volonté des gouvernements des six Etats de « franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne ». La première manifestation de volonté qui soit à son origine est la résolution des ministres des affaires étrangères des Etats membres de la C.E.C.A. réunis à Messine les 1^{er} et 2 juin 1955:

« Les six Etats signataires estiment qu'il faut étudier la création d'une organisation commune à laquelle seront attribuées les responsabilités et les moyens d'assurer le développement pacifique de l'énergie atomique en prenant en considération les arrangements spéciaux souscrits par certains gouvernements avec des tiers. »

Que les ministres, à Messine, souhaitaient consolider et renforcer la solidarité des six Etats qu'ils représentaient, c'est certain. « Nous ne sommes pas, en effet, des Européens honteux » a proclamé M. Maurice Faure à l'Assemblée nationale le 5 juillet dernier. Il s'exprimait non seulement au nom de son Gouvernement, mais au nom de tous ceux qui l'avaient précédé depuis juin 1955, constatant ainsi la continuité de l'action politique, qu'il serait souhaitable de voir étendue à bien d'autres domaines.

Mais cette préoccupation politique a un fondement solide. Elle entend se consacrer en effet à des tâches économiques fondamentales.

Il n'apparaît pas utile de reprendre dans ce rapport toutes les données statistiques qui ont été échangées ou discutées. L'unanimité est faite pour admettre que, dans l'avenir, les besoins énergétiques s'accroîtront considérablement et qu'il n'est pas possible de les satisfaire entièrement, et même de très loin, par les sources d'énergie classique. Continuer selon la progression actuelle serait contraindre tous les pays occidentaux, et notamment la France, à une dépendance envers d'autres pays mieux pourvus, et ce jusqu'à la limite de la paralysie.

En 1956, les six pays de la communauté ont importé 25 p. 100 de leur consommation en combustibles, correspondant à un équivalent de 100 millions de tonnes de charbon coûtant 2 milliards de dollars.

En 1967, si l'énergie nucléaire n'intervenait pas, il faudrait prévoir l'importation d'un équivalent de 250 millions de tonnes de charbon.

Pour la France, le bilan énergétique s'est traduit, en 1955, par un déficit de plus du tiers de nos besoins et le récent rapport de l'O.E.C.E. soulignait que, parmi les dix-sept pays membres de l'organisation, la France était le pays le plus gros importateur d'énergie, et de loin.

La satisfaction de nos besoins en 1955 a exigé l'importation de l'équivalent de 38 millions de tonnes de charbon sur les 115 consommées. Notre balance extérieure a été grevée de 700 millions de dollars et la production française d'énergie classique ne suit pas le rythme d'accroissement des besoins. De 35 p. 100 environ en 1955, le déficit approchera 40 p. 100 en 1957; il s'augmentera ainsi chaque année.

Il est possible de prévoir pour 1965:

Une augmentation de production de charbon de 6 millions de tonnes;

Une augmentation de production d'énergie hydraulique de 10 millions de tonnes, équivalent charbon;

Une production de gaz naturel et d'hydrocarbure liquide de 13 millions de tonnes-charbon.

Le déficit énergétique serait de l'ordre de 38 p. 100, compte tenu de l'accroissement prévisible des besoins.

Et si l'on projette plus loin, mais est-il raisonnable de le faire, on constate pour 1975 un déficit de 40 p. 100, compte non tenu d'ailleurs des productions sahariennes, mais les besoins de l'outre-mer auront considérablement augmenté.

Ainsi, pour la France comme pour les autres pays européens intéressés, l'énergie nucléaire est la seule ressource future qui permette d'assurer le complément nécessaire.

Comment y parvenir? La solution n'est pas simple. Elle met en branle un ensemble gigantesque de connaissances, de techniques, de moyens industriels. Une vision de cette œuvre du XX^e siècle apparaît dans les discours prononcés à l'Assemblée nationale par le haut-commissaire à l'énergie atomique et par M. Louis Armand.

Le rapport des « sages » précise encore l'échelle de cette révolution. Il ne peut être sérieusement contesté par personne qu'aucun des pays de l'Europe occidentale, même la France, ne peut, seul, entreprendre cette tâche. Elle serait irréalisable parce que la matière fissile spéciale n'est pas produite et ne peut pas être produite, pour une décennie au moins, en quantité suffisante; elle est irréalisable

encore parce que, même disponible, la matière nucléaire ne trouverait pas de débouché sur les installations industrielles appropriées. Elle exige encore beaucoup de recherches, beaucoup de découvertes et d'énormes moyens qui ne sont à la portée d'aucune des six pays séparément.

L'association est donc indispensable; elle est vitale; elle doit avoir pour objectif de permettre, après une phase intermédiaire où les pays de la communauté dépendront nécessairement de la puissance américaine, de mettre en place des centrales atomiques qui, du mineur au kilowatt ne dépendront que de nous.

II. — Objectifs et moyens de l'Euratom.

Notre propos ne sera pas, ici, de vous donner une exégèse du traité; nous renvoyons pour cela au remarquable rapport de notre collègue M. Joly à l'Assemblée nationale.

Nous nous contenterons d'en indiquer les grandes lignes; les objectifs d'Euratom sont précisés à l'article 2 du traité:

- a) Développer la recherche et assurer la diffusion des connaissances techniques;
- b) Etablir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et veiller à leur application;
- c) Faciliter les investissements et assurer, notamment en encourageant les initiatives des entreprises, la réalisation des installations fondamentales nécessaires au développement de l'énergie nucléaire dans la communauté;
- d) Veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de la communauté en minerais et combustibles nucléaires;
- e) Garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées;
- f) Exercer le droit de propriété qui lui est reconnu sur les matières fissiles spéciales;
- g) Assurer de larges débouchés et l'accès aux meilleurs moyens techniques par la création d'un marché commun des matériels et équipements spécialisés, par la libre circulation des capitaux pour les investissements nucléaires et par la liberté d'emploi des spécialistes à l'intérieur de la communauté;
- h) Instituer avec les autres pays et avec les organisations internationales toutes liaisons susceptibles de promouvoir le progrès dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

L'Euratom est, en même temps, un laboratoire de recherches, une usine, une société de commerce et une agence de contrôle et de protection sanitaire.

1° L'Euratom se livre lui-même à des recherches, il aura ses laboratoires et ses savants. Son budget initial sera de 85 milliards de francs pour cinq ans.

L'Euratom coordonnera les recherches des six pays sans pour autant imposer d'obligation dans ce domaine; chacun aura intérêt à faire connaître l'état de ses recherches pour éviter les doubles emplois;

2° L'Euratom aura à donner son avis sur l'implantation et l'opportunité de la construction d'usines. Le traité ne constitue à cet égard qu'un cadre, il dépendra de la décision des six de construire une usine commune, soit entre les six Etats, soit même en faisant appel à la participation de pays extérieurs, comme la Suède et la Suisse, par exemple;

3° L'Euratom sera doté d'une agence commerciale chargée de l'approvisionnement en minerai, en matières brutes et en matières fissiles, selon le principe de l'égal accès aux ressources et par la poursuite d'une politique commune d'approvisionnement;

4° La base du contrôle de l'Euratom, c'est la propriété de la matière fissile qui est confiée à Euratom. Il s'agit, en fait, d'appliquer en Europe les principes qui sont en vigueur dans tous les autres pays qui sont dotés d'une puissante industrie nucléaire. Nulle part la matière fissile n'est propriété privée.

On peut espérer que dans les contrats de fournitures qu'Euratom passera avec les Etats-Unis ou le Canada il se verra céder la propriété et le droit d'exercer lui-même le contrôle des matières fissiles.

Sous le contrôle parlementaire d'une Assemblée et le contrôle juridictionnel d'une cour de justice, les fonctions sont exercées par le conseil des six ministres et une commission de cinq membres.

Il est exact que celle-ci a des pouvoirs importants et que ses membres ne dépendent d'aucun des Etats. Il est vrai qu'il s'agit là d'un organe à caractère supranational ou, plus exactement, extranational.

Mais une chose est l'organe, une autre ses attributions, et il n'est point possible de l'apprécier en l'isolant de l'ensemble de ses tâches et des autres organes auxquels il est articulé.

Et si dans Euratom la règle de l'unanimité pour les délibérations du conseil des ministres est moins souvent prévue qu'en d'autres institutions communes, elle s'applique pour les matières essentielles et il apparaît que la France n'a rien à craindre des majorités simples ou qualifiées. Il semble bien même que ce soit nos négociateurs qui aient eu le souci d'éviter certains risques de veto.

Le traité sans limitation de durée ?

Il y eut, au cours du débat de l'année dernière devant le Conseil de la République, une déclaration peut-être un peu imprudente de la part du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères: « Nous tâcherons d'éviter le double écueil d'une durée trop longue ou d'une durée trop courte. » Ce n'est point pour lui en faire reproche! « Quinze ans dans un mois, dit Ondine, et je suis née depuis des siècles et je ne mourrai jamais. »

Euratom n'est pas encore né, mais s'il pouvait un jour s'exprimer comme l'enfant blonde, ce serait un beau témoignage de sa réussite.

III. — Le traité donne-t-il à la France les garanties essentielles ?

Puisque certains d'entre nous pensent et diront que ce traité est néfaste à la France, le rôle essentiel du rapporteur, convaincu du contraire, est de vous indiquer les raisons de sa conviction, partagée d'ailleurs par la majorité de votre commission des affaires étrangères.

1° L'indépendance française.

L'intérêt national, nous le considérons comme l'objet de notre devoir sacré mais nous nous refusons à le mesurer dans une balance d'usurier.

Les critiques adressées au traité portent sur les atteintes à l'indépendance française: indépendance militaire, indépendance économique, indépendance politique.

A. — Indépendance militaire.

Nous avons rappelé déjà le rôle exercé par le Conseil de la République sur cette préoccupation capitale. Et personne ne démentira la portée de cette intervention. Elle a eu sans aucun doute une part déterminante dans la négociation. Il n'est que de constater les différences entre le traité qui nous est soumis et le rapport de Bruxelles, voire même certaines déclarations faites en février 1956 à l'Assemblée nationale.

D'autres, qui en ont le mérite, reviendront sans doute sur cette évolution.

Il me suffit de constater qu'à son terme, notre pays est libre de préparer son armement nucléaire et que, dans ce secteur comme dans le secteur civil, il bénéficiera des recherches communes.

Le général Béthouart, rapporteur de la commission de la défense nationale, le rappellera avec autorité et précision, qu'il me soit permis seulement d'évoquer l'essentiel:

Non seulement la communauté ne reçoit aucun pouvoir de s'opposer au programme national militaire pas plus qu'au programme national civil, mais encore toutes dispositions sont prises pour assurer le maximum de garanties à la défense nationale;

Le secret des brevets intéressant la défense nationale est assuré; le contrôle de sécurité s'arrête au seuil des établissements militaires; la propriété de la communauté ne s'exerce pas sur les matières fiscales utilisées par la défense nationale.

Même dans le cas d'entreprises communes, notre liberté est assurée.

L'une des premières réalisations possibles est celle d'une usine européenne de séparation des isotopes.

Il a été prétendu que cette création faisait courir le risque à la France de ne pas disposer d'uranium 235 pour les applications militaires, soit parce que la production de l'usine serait insuffisante, soit parce que la concentration de l'uranium 235 serait trop faible, soit plus simplement encore, parce qu'il serait interdit d'utiliser cet uranium 235 à des fins militaires.

Aux dires de ces mêmes critiques, il faudrait que la France construise, en outre, une usine nationale doublant l'usine européenne pour les besoins militaires.

M. le ministre de la défense nationale a répondu en ces termes à l'Assemblée nationale le 4 juillet 1957:

« Aucune de ces remarques ne résiste à l'examen. La France, qui serait partie à la création de cette usine pourrait définir le tonnage dont elle a besoin. Aucune restriction d'emploi militaire ne frappe les matières fissiles à l'intérieur de l'Euratom.

« Il serait peut-être seulement nécessaire, dans cette hypothèse, si le taux de concentration obtenu dans l'usine européenne est insuffisant pour certains besoins de défense nationale, voire même certains besoins civils, de compléter l'usine européenne par une usine française reprenant l'uranium faiblement enrichi pour le porter à un taux de concentration plus élevé. Dans cette optique, l'usine française constituerait, en quelque sorte, l'éclat le plus élevé de l'usine européenne.

« En conclusion, trois hypothèses restent ouvertes à la liberté de décision de la France: usine européenne, usine française totale, usine française complémentaire pour l'uranium très enrichi. »

Euratom connaîtra-t-il les quantités de matières fissiles employées dans les armements atomiques français? Ainsi que la remarque en a été faite, le nombre de bombes possédées par les Etats-Unis et l'U. R. S. S. n'a été confié à personne et cependant l'on a, à cet égard, des informations assez précises. Qui sait même si, en pareil cas, et puisqu'il s'agit d'armes de représailles éventuelles, on n'a pas intérêt à forcer le chiffre pour se faire craindre davantage ?

Si nos adversaires de 1939 avaient pu être si facilement trompés sur le nombre de nos avions et de nos chars ?

B. — Indépendance économique.

L'Euratom ne porte aucune atteinte aux programmes nationaux. Il a même pour but de les stimuler. Nous en donnons nous-mêmes la preuve: en même temps que nous discutons du traité d'Euratom, nous est demandé le vote d'un plan de développement de l'énergie atomique pour les années 1957 à 1961, qui accorde au président du conseil une autorisation de programme globale de 200 milliards.

Les deux éléments essentiels de l'activité nucléaire pendant cette période sont:

Le programme de production d'électricité d'origine nucléaire de l'électricité de France;

Le programme central du commissariat à l'énergie atomique.

Pour être mené à bien, ce programme nécessitera:

La poursuite de l'équipement des laboratoires de Saclay et de Châtillon, et le développement du centre de recherche de Grenoble;

La création de nouveaux instruments d'études, tel que les piles-piscines;

La construction de plusieurs prototypes de réacteurs.
Ce programme sera toujours axé sur l'utilisation du plutonium, mais en attendant la mise au point de cette technique, très aléatoire encore, et afin de disposer librement d'uranium enrichi pour la production d'énergie électrique et la propulsion des navires, il a été prévu que la France devait monter une installation de production d'uranium enrichi (usine de séparations des isotopes) dans le cadre national ou européen.

C. — Indépendance politique.

Le Traité est-il, de la part de la France, un acte de soumission ? Introduit-il une volonté masochiste de se diminuer soit-même ?

Certains le disent et l'écrivent avec véhémence.
Sans doute les gouvernants peuvent-ils se tromper — et c'est une faculté dont ils usent souvent, quels qu'ils soient — mais est-il permis de penser que tant d'hommes dans ce pays, d'horizons si divers, auraient, par lâcheté, ou sottise, conduit, depuis deux ans, une telle bataille contre la nation ?

Deux blocs dominent le monde. Un troisième menace. N'est-il pas raisonnable, entre vieux pays d'Occident, de se retrouver un jour ? N'est-ce pas l'occasion ?

Ce traité d'Euratom n'a-t-il pas pour objet de forger ou de tenter de forger cette arme de paix qu'est l'énergie, et de le faire pour permettre un jour à ces pays, qui sont six mais qui appellent à eux les autres, de se hausser sans crainte au niveau des forts ?

Oui, il y a un aspect politique de l'Euratom comme du Marché commun. Il y a ceux qui veulent tenter de créer avec qui elle peut l'être, une communauté européenne. Il y a les autres.

Rapporteur de la commission des affaires étrangères, nous n'avons, de par la mission qui nous est confiée, aucun parti à prendre sur ces conceptions politiques qui ne concernent que la conscience de chacun d'entre nous.

La prochaine ratification du traité portant statut de l'agence internationale de l'énergie atomique apporte le meilleur argument en faveur du maintien de notre liberté d'action sur le plan universel; cette agence internationale est le fruit de négociations entreprises au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, et groupe l'universalité des Etats.

La France, en tant qu'un des cinq pays membres les plus avancés dans le domaine de la technologie atomique, avec les Etats-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et le Canada, aura donc droit à un siège de gouverneur au sein du conseil exécutif de cette agence. De même, notre participation individuelle au titre de l'O. E. C. E. n'est aucunement mise en cause par notre adhésion à l'Euratom.

2° L'avance française dans le domaine atomique est-elle compromise ?

Il est incontestable que la France apporte ses gisements et ceux des territoires d'Outre-Mer, alors que ses partenaires en sont pratiquement démunis, pour le moment tout au moins.

Notre pays est également très en avance dans le domaine des connaissances par rapport à ses partenaires grâce à l'effort — que nous saluons avec gratitude et admiration — du commissariat à l'énergie atomique.

N'y a-t-il pas, d'autre part, un grave risque à l'entrée en vigueur du marché commun nucléaire, sans clause de sauvegarde, un an après la signature du traité ?

Ces trois ordres d'objections ont été formulés à plusieurs reprises. Qu'il nous soit permis de rappeler que c'est pour des raisons exactement inverses que l'on s'oppose au traité de marché commun.

Si nous avons à réduire à leurs justes proportions ces critiques, ce ne sera pas pour contester, comme on le fait trop souvent, la valeur de notre contribution.

Mais il s'agit d'une association; elle implique, comme toute société, un effort et un profit, quelle qu'en soit la nature. Il importe donc, pour porter un jugement, de mesurer en chaque cas la réalité du sacrifice et, s'il en est, l'avantage qu'il comporte.

A. — L'approvisionnement dans la communauté.

Après une période de dix ans à partir de la date d'entrée en vigueur du traité, période durant laquelle une priorité est accordée aux réacteurs de l'Etat producteur, c'est par l'intermédiaire de l'agence, l'application du principe de l'égal accès aux ressources.

Ainsi, si la France et ses territoires sont, comme aujourd'hui, les seuls à posséder des gisements sur le sol, ils auront à fournir les autres.

Avant de justifier cette solution, une exploration est nécessaire:

Les gisements français et des territoires d'outre-mer sont importants, variés;

Il n'est donné aucune précision sur ce que sera l'état du gisement situé au Congo belge à la fin de l'extraction américaine et anglaise prévue pour une dizaine d'années encore;

Des prospections en Italie et en Allemagne laissent entrevoir des ressources;

Notre production d'uranium sera de 500 tonnes en 1958, de 1.500 tonnes en 1961 et de 3.000 tonnes en 1975.

Elle sera au Canada de 10.000 tonnes en 1960.

Très vite donc le Canada pourra exporter et d'autres pays avec lui, comme l'Australie. Ils le feront sans doute à des prix inférieurs aux prix français.

C'est dire que l'uranium n'est pas un métal très rare. Et, en raison même des quantités relativement faibles qui seront consom-

mées, notre pays ne paraît pas, de ce chef, menacé. On élève à ce sujet deux objections qui nous paraissent contradictoires: le traité va nous priver des sources d'approvisionnement pour nos besoins essentiels, d'une ressource indispensable; il va nous priver, d'autre part, de la puissance que constitue la faculté d'exporter dans ce domaine.

Mais il importe de rappeler les trois garanties que la France reçoit.

Les mines sont libres de fixer leurs conditions et leurs prix de vente.

Elles peuvent imposer à leurs clients des conditions financières correspondant aux investissements qu'elles doivent effectuer. Cela veut dire que les minerais français ne sont pas livrés à nos partenaires comme de simples marchandises mais que le traité donne seulement à nos partenaires la possibilité, en faisant les efforts nécessaires pour participer au développement des mines françaises, d'obtenir des contrats vraisemblablement à long terme. « Dans cette perspective, la liberté des mines quant au niveau de leurs prix et aux volumes de leurs contrats constitue pour la France une garantie incontestable ».

Une autre assurance résulte du régime des contrats avec des fournisseurs extérieurs. La France a le droit de se porter partie prenante à ces contrats aux mêmes conditions que les autres membres de la communauté. Compte à tenir du bon marché des fournitures extérieures, il faut bien admettre que pour longtemps encore, notre pays ne sera pas le mieux placé dans la compétition, comme vendeur, pour des accords bilatéraux.

Enfin, toute entreprise productrice de matières fissiles a, et ceci au delà même de la période de dix ans, une priorité absolue pour elle-même ou pour les entreprises liées à elle par un programme qui doit être communiqué à la communauté mais non approuvé par elle.

Par conséquent, le commissariat à l'énergie atomique dispose pour lui-même, ainsi que pour Electricité de France et pour les entreprises avec lesquelles ils ont un programme commun, de toutes les matières fissiles produites. Cet aspect est fondamental. En effet, selon les prévisions les plus autorisées, ce n'est pas le minerai qui risque d'être rare. La rareté, en revanche, affecte les matières fissiles qui ne peuvent être produites qu'au prix d'un long processus industriel. Or, sur ces matières fissiles, d'une façon permanente et absolue les droits de la France sont garantis.

Vaut-il admettre que nous ayons, un jour, du minerai disponible ? Il sera, ou bien acheté par l'agence, ou bien il pourra être vendu à l'étranger. Et, en ce cas, il n'y a aucune perte de devises. Dans l'autre, hors le cas de l'Italie, les paiements auront lieu en devises appréciées des acheteurs belges, hollandais, allemands, facilement convertibles en dollars ou livres.

Enfin, comme la France peut passer des contrats avec ses propres mines et que ces contrats peuvent être faits pour 10 ans, il suffira, au terme de la période prioritaire de les renouveler ou de les faire, pour reconduire jusqu'en 1978 la priorité dont elle dispose sur ses minerais.

Il n'y a pas de minerais « attribués » à Euratom. Il y a seulement des contrats passés entre les utilisateurs et les mines aux conditions sur lesquelles les uns et les autres tombent d'accord. « Le système d'approvisionnement s'analyse en une bourse des contrats ».

B. — La diffusion des connaissances.

Il est incontestable — et c'est fort heureux pour notre pays — que les connaissances dans le domaine nucléaire de nos techniciens et de nos ingénieurs sont en avance sur celles des autres membres de l'Euratom. Et le régime instauré pour la diffusion de celles-ci n'est pas sans critique et sans éveiller de légitimes craintes.

A cela s'ajoutent deux faits:

En France, c'est le commissariat à l'énergie atomique qui possède la presque totalité des découvertes ou des résultats scientifiques. En Allemagne, au contraire, ce sont les laboratoires des puissantes industries privées qui font les recherches. Entre eux déjà, sans doute, la communication ne doit pas être très large. Comment penser qu'en échange de nos brevets, de nos titres de protection provisoire, des modèles d'utilité ou de demande de brevet, le commissariat ou les entreprises françaises recevront beaucoup ? Il y a, certes, un régime nuancé de diffusion, de communication d'office et de concession. Exprimant nos craintes, nous ne nous hasarderons pas davantage dans cet examen, attentifs à recueillir les enseignements que notre président Marcel Plaisant, savant spécialiste de ces questions, apportera dans ce débat;

C'est la France aussi qui possède le plus de savants, le plus de techniciens. Il serait regrettable pour nous et pour la bonne exécution de notre programme national si, parmi cette élite, il s'en trouvait qui se laissent solliciter par des offres irrésistibles.

Il sera nécessaire, au cours du fonctionnement du traité, de pallier par tous les moyens qu'il prévoit, les risques de cette nature.

Il est à souhaiter aussi qu'à cette occasion, et d'urgence, soit adoptée et appliquée en France une véritable charte atomique qui réglemente l'ensemble de l'activité nucléaire, pour éviter un régime anarchique qu'écarte seulement jusqu'à présent la puissance de fait du commissariat, mais qui pourrait, avec le développement de cette branche industrielle, présenter de gros inconvénients.

C. — Le marché commun.

Il est reproché au traité d'établir un marché commun nucléaire qui, sans attendre l'autre, s'appliquera sans délai. Ne doit-on pas, au contraire, estimer que c'est, pour une industrie française de haute qualité, en avance sur les autres, une chance évidente ? Un

avis hautement autorisé — et désintéressé — recueilli lors d'une audience de nos commissions, nous autorise à l'espérer. Bien des pays occupés de recherche atomique, l'Angleterre notamment, sont acheteurs dans les industries françaises. Et il y aura, pour Euratom, un marché qui doit s'élargir.

Ce sont des productions, en effet, pour lesquelles la qualité et non le prix est le facteur déterminant de l'achat.

Elles exigent une perfection comparable, au moins, à celle qui s'impose à l'industrie aéronautique. La concurrence est alors un stimulant pour perfectionner la production. C'est un élément de progrès nécessaire pour toute l'industrie encore naissante de l'atome, où les entreprises françaises font bonne figure d'ainées.

Il y avait des risques. Le traité en écarte. Il en reste, peut-être, pour les chercheurs et leurs recherches.

Mais rien n'empêche, en fait, par l'application même du traité, de les éviter.

Il y a aussi des avantages, le fait même de notre prépondérance. Si le marché commun économique effraie un peu notre faiblesse, notre force, ici, doit être un encouragement et une compensation.

IV. — L'intérêt de l'Euratom.

Personne n'a contesté sérieusement la nécessité pour la France de s'unir à d'autres pour aboutir un jour à l'épanouissement industriel de ses efforts dans la recherche atomique.

Cette solidarité nécessaire a été affirmée notamment dans tous les débats qui ont, au Parlement, suivi la négociation du traité.

Et il est assez surprenant de constater qu'aujourd'hui, la nécessité d'une association puisse être mise en doute.

Mais le problème n'est pas là: il faut d'abord savoir si Euratom est la meilleure solution. C'est la meilleure parce que c'est la seule qui soit actuellement réalisable.

Le cadre de la Communauté des six est un peu étroit: c'est vrai. Il aurait été préférable de faire une association à dix-sept, laquelle aurait compris des Etats plus utiles à une collaboration fructueuse que certains de nos partenaires actuels: Angleterre d'abord, Suède, Norvège, Suisse, par exemple. Mais ce souhait est, pour le moment, du domaine des chimères.

L'Euratom n'a pas été conclu contre les autres. Il a rassemblé tous ceux qui, par tradition déjà, entendent collaborer efficacement. Hors des cadres bilatéraux, rien n'est possible encore avec les autres, à l'exception du centre européen de la recherche nucléaire de Genève, mais ce centre a une action concentrée sur la recherche et n'a pas les moyens d'atteindre au stade des réalisations plus amples.

L'Euratom institue une collaboration plus poussée que celle de l'organisation européenne de coopération économique. Et Euratom apparaît déjà plus efficace.

L'O. E. C. E., pour ne citer qu'un exemple, vient d'énoncer qu'il fallait coordonner les recherches nationales et même faire des recherches en commun. Mais pas un dernier n'est prévu à cet effet.

Dans le dernier document publié par l'O. E. C. E.: « Propositions concernant la coopération européenne dans le domaine des centrales nucléaires », est-il des éléments suffisamment constructifs pour contrebalancer le rapport des Trois Sages? Interroge un spécialiste peu favorable à Euratom. « Il nous faut constater avec regret, ajoute-t-il, que le rapport O. E. C. E. est nettement moins » feuillé » que le texte de l'Euratom ».

Euratom a associé ceux qui le veulent. Il sera certainement un élément moteur. La communauté doit établir une étroite collaboration avec l'Organisation européenne de coopération économique selon des modalités à fixer d'accord commun.

La porte est largement ouverte. « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la communauté. Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne, font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ».

Enfin, la communauté peut conclure avec un Etat tiers une union d'Etats ou une organisation internationale des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Et ces accords peuvent entraîner une modification du traité.

Est-il possible de trouver association plus ouverte?

Et elle a le mérite de constituer un moyen collectif efficace.

Par les liaisons qu'il réalise, par la faculté de créer des entreprises communes de tous ordres, par la réalité d'un budget commun, Euratom pourra, un jour, répondre aux perspectives grandioses que M. Louis Armand exposait à l'Assemblée nationale.

Pour l'instant, faisant partie intégrante du traité, un programme initial de recherche et d'enseignement est prévu pour cinq ans et il comporte un engagement de 215 millions de dollars.

C'est l'amorce qui prépare des réalisations plus importantes. Grâce à cette première action commune, chacun des pays bénéficiera ainsi de la totalité des résultats en n'ayant contribué qu'à une partie de la dépense.

Aux avantages internes de leur collaboration, les pays d'Euratom ajouteraient ceux d'un front uni et puissant dans leurs contacts indispensables avec les Etats plus forts et considérablement plus avancés dans la voie atomique. Ce sera le moyen d'obtenir des conditions meilleures pour la satisfaction des besoins qui exigeraient un appel extérieur.

La cohésion de la communauté protégera chacun de ses membres contre la tentation des accords bilatéraux dispersés qui seraient, sans elle, l'élément d'une compétition dans laquelle notre pays n'aurait rien à gagner.

Elle se débarrassera aussi progressivement de ces contrôles draconiens exigés notamment par les Etats-Unis lors de leurs contrats de fournitures.

Mais tous ces résultats ne seront obtenus que si Euratom s'engage avec hardiesse dans un programme qui nous libère un jour et au plus tôt de la dépendance momentanée que chacun des six pays, France comprise, est obligé de subir, faute de produire en quantité suffisante les matières fissiles.

Nous n'acceptons l'Euratom que sous la condition expresse qu'une usine importante de séparation des isotopes soit mise en place et fonctionne dans les meilleurs délais.

Il faut qu'il soit solennellement entendu que cette installation est vitale, sinon pour la communauté, du moins pour la France. Le plan quinquennal français, heureusement adopté en même temps que le traité, doit être sans défaillance réalisé.

La commission des affaires étrangères a exprimé le vœu que, française ou européenne, cette usine soit installée sur le sol français: toutes les raisons techniques poussent à cette solution. Mais la communauté devrait reconnaître ainsi l'importance de notre contribution. L'avenir du traité dépendra sûrement de cette décision capitale.

Conclusion.

Euratom naît à l'aube d'une ère nouvelle.

Le développement de l'énergie nucléaire sera, dans les vingt années qui viennent, l'un des facteurs déterminants de l'expansion économique et du progrès social.

D'autres puissances, plus riches et considérablement plus avancées que nous en ce domaine seraient tentées d'écraser de tout leur poids — fussent-elles quelquefois sous des apparences généreuses — les nations plus faibles et dispersées de la vieille Europe.

A celles-ci de s'unir avec autant d'ardeur généreuse qu'elles apportèrent de malice ou de haine à se déchirer souvent.

Elles doivent le faire avec espoir. Elles savent que par l'association de leur intelligence et de leur travail elles peuvent se hausser ensemble, au niveau des plus grands.

Il y faudra beaucoup de loyauté: c'est la condition absolue du succès de la communauté européenne de l'énergie atomique. Cette condition est plus impérative ici que dans toutes les autres organisations d'action commune entre les Six.

Voilà pourquoi ce traité ne vaudra que par l'esprit de ceux qui auront à en faire l'usage.

Français, nous avons le devoir de penser à la France d'abord; libre de son programme national, elle doit recevoir sans interruption, dans l'avenir, tous les moyens d'en assurer l'exécution.

Nous nous tournons aussi vers nos partenaires, nos amis: nous leur affirmons qu'ils recevront le concours qu'ils sont en droit d'attendre de nous.

Nous leur faisons confiance.

C'est le 11 juillet que votre commission des affaires étrangères a émis son vote sur les traités. Elle a procédé à trois scrutins:

Le traité instituant la Communauté économique européenne a été adopté par 19 voix contre 8 et 1 abstention;

Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique a été adopté par 17 voix contre 10 et 1 abstention;

Le vote sur l'ensemble a été acquis par 19 voix contre 8 et 1 abstention.

En conséquence, nous vous proposons d'adopter le projet de loi suivant:

PROJET DE LOI

Art. 1^{er} (adoption du texte de l'Assemblée nationale). — Le président de la République est autorisé à ratifier:

1^o Le traité instituant la communauté économique européenne et ses annexes;

2^o Le traité instituant la communauté européenne de l'énergie atomique;

3^o La convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome, le 25 mars 1957, et dont les textes sont annexés à la présente loi.

Art. 2 (nouveau) (adoption du texte de l'Assemblée nationale). — Le Gouvernement devra présenter annuellement au Parlement, en vue de son approbation, un compte rendu de l'application du traité de communauté économique européenne et des mesures économiques, fiscales et sociales intervenues dans la communauté, en exposant les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour faciliter l'adaptation des activités nationales aux nouvelles conditions du marché.

Art. 3 (nouveau) (adoption du texte de l'Assemblée nationale). — Le Gouvernement devra déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale, avant la présentation du budget de l'exercice 1958, un ou plusieurs projets de loi-cadre définissant l'ensemble des mesures permettant à la France d'entrer dans les meilleures conditions dans le marché commun.