

623/X/63-E

Orig. F

"The European Community in the making"

ADDRESS

delivered by Professor Walter Hallstein,

President of the Commission of the European Economic Community

to the

"Académie des Sciences morales et politiques"

in Paris

on 21 January 1963

623/X/63-E

I feel that the honour you have done me in asking me to address you is due much less to any personal merit than to my position in the European Economic Community. By this invitation your Academy has sought not only to acquaint itself with our progress and prospects but also to acknowledge the special value of the European venture and its achievements. May I say how much I appreciate your invitation and this token of your regard for the Community which I know will hearten all who are working with me.

It is true to say that the European Economic Community - or as it is more generally called "the Common Market" - has so far been attended by extraordinary success. Its internal achievements and external impact are ample testimony to this.

However, undisputed though this success may be, various circles still differ widely in their appreciation and understanding of the European phenomenon. And this can hardly come as a surprise since contemporary man, who has so many other interests, experiences and pleasures to distract him, is hardly able, despite all the information available, to discern the broad trends underlying current events.

I would like to take this opportunity of showing that although the Community's activities can be expressed in facts and figures, in highly flattering statistics - as is so often done - the European Community, and here I do not only mean the Common Market, has been, since the end of the second world war, one of the great movements of the modern world.

The inner nature of the Community is not apparent at first sight. The reader of the Treaties or of the enactments made under them is

struck mainly by the hard facts, the down-to-earth aspects: lower customs duties, movement of workers and capital, rules governing competition. But we can also say with conviction that, after the devastation of the second world war, the Community constitutes a gigantic work of reconstruction, not only material but also political and moral. Hence the Community is the twentieth-century European's answer to the sweeping changes of the world today.

It was with these considerations in mind that I chose to entitle my address "The European Community in the making". And by this I do not only mean that since 1950 there has been a logical chain of events, nor only that we must bring the undertaking to maturity. No, above all I am trying to say that we are witnessing a movement which has gained an inherent dynamic and which, though requiring our active support, is carrying us on towards new political, economic and moral structures.

True, the Community must be in process of continuous creation, but it possesses in itself the forces making for its own growth. If I may use a simile, I would compare it, not to a lifeless book whose pages must be turned one by one, but to a living organism which, although it needs constant nourishment to develop, contains from its conception the active principles of its own growth and fruition. To use the eloquent phrase employed by Henri Bergson, one of the most distinguished members of your Academy, I would say that the European Community is imbued with the force that he called the "élan vital".

It is this force - how it came into being and the form it has taken - that I should like to examine here.

I

1. After the second world war the peoples of Europe were faced with two essential tasks. Firstly they had the economic task of repairing the material damage and reviving production and secondly they had the moral or political task of preventing from ever happening again a conflict which had wrought havoc and destruction not only in Europe but throughout the world.

The second preoccupation was not the lesser of the two; it reflected feelings of revulsion, of remorse and a deep yearning for peace. It had already found expression before hostilities were over in the resolutions of resistance movements denouncing nationalism and calling for reconciliation and a united Europe. Then in his famous speech at Zürich in 1946 Winston Churchill declared "We must build a kind of United States of Europe ... the first step in the recreation of the European family must be a partnership between France and Germany ... The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make the national strength of a single State less important." In 1948 Europe's leading politicians met at the Hague Congress, which urged that a European Parliament be set up immediately with the task of preparing and implementing the requisite practical measures for attaining the political and economic unity of Europe.

What were the practical measures taken to meet this twofold need? In the economic field, the United States came unstintingly to Europe's help with the Marshall Plan, which brought into being an organization for economic co-operation with the purpose of freeing intra-European trade, abolishing quantitative restrictions and instituting a multilateral payments system.

The OEEC rendered valuable services, but it had not been designed as a political organization. Neither by its purpose nor by its machinery, did it do more than help a group of States, which retained their sovereignty unimpaired, to carry out a well-defined technical task together.

It was quite a different kind of initiative that led to the creation of the Council of Europe; here the intention was to put into practice the recommendations of the Hague Congress. Unfortunately the results fell short of expectations. Controversy over working methods reflected the misgivings of certain countries with regard to the main objectives, and the Strasbourg organization came into being with unlimited terms of reference but no powers. Disillusionment soon followed. Almost all the European schemes put forward at Strasbourg, almost all the Consultative Assembly's motions and urgings came to grief on the indifference of the Committee of Ministers which, fettered by the unanimity rule, was in practice no more than a periodical diplomatic conference under another guise.

It is not surprising that those who were truly seeking to unify Europe embarked on a different course - to set up an organization with limited competence but real powers. Posterity will view the Declaration of Robert Schuman on 9 May 1950 as one of the crucial events of our time. Its significance lies not only in the proposal to create an iron and steel pool but above all in the statement of the aims and methods on which the Community venture has since been founded:

the aims : a) Franco-German reconciliation;
b) a European federation;

the methods : a) "Europe would not be made all at once, or according to a single general plan. It would be built through concrete achievements, creating first a de facto solidarity";

- b) the pooling of coal and steel production so as to provide immediately a common basis for economic development as a first step towards economic unification;
- c) the setting up of a High Authority whose decisions would be binding on the member countries.

Reading the Schuman Declaration today we are lost in admiration. It is a veritable charter. It has everything - insight into world problems, imaginative solutions for the future, a realistic approach. We note that in its first sentence the Declaration refers to the dangers threatening world peace; this was written when the Communist threat had provoked the great Western alliance. Despite this great link bridging the Atlantic, the Declaration assigns to a unified Europe a place of its own, saying that "the contribution which an organized and living Europe can bring to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations".

All of you will be familiar with the institutions and economic rules of the European Coal and Steel Community and I need not run through them again.

Rather let us consider how the Governments of that period, heartened by success, endeavoured to press on immediately in the wake of the ECSC towards forms of political unification. Their endeavours should not go unrecorded since they led to a Treaty for a Defence Community, which was signed by six countries and ratified by five, and a project for a Political Community which was framed by an Assembly of the Six and discussed in an intergovernmental committee. How should we view the failure of this attempt? Were we trying to go too fast or was it too late to take advantage of the vacuum left by the war? It is perhaps too soon to answer these questions. Whatever mistakes were made, we must accept the facts, which in this case clinch the matter. Suffice it to say that the ECSC came through unscathed, proving that it was conceived on the right lines.

2. The building of Europe then entered a second stage, which was heralded by developments in two fields.

Firstly, despite the conflicting feelings aroused by the Defence Community, Europeans were growing more and more clearly aware of the far-reaching changes that had taken place in the world. The old balance was being upset by the emergence of two great continental powers and the fate of the world hung on whether or not they could co-exist. Here military superiority stemmed only from economic power, from the extent of technical progress, from development potential combined with the possession of vast territories. At the same time the crumbling of empires as their colonies gained independence tended, despite the strength of the ties that remained, to weaken the voice of the traditional great powers in the world, as was particularly evident in the United Nations. At the beginning of 1955 the Europeans discovered the new and fundamental significance of the move towards unity: the Foreign Ministers of the Six, meeting at Messina, solemnly declared that a unified Europe must be established in order to maintain Europe's place in the world, to restore its influence and prestige and steadily to raise the standard of living of its peoples.

The second development was that thanks to the ECSC the six Community countries were ready for a new step towards unity: the ECSC had achieved at least three of its objectives - Franco-German reconciliation was an accomplished fact, the sources of discord having been removed by the agreement on the Saar and the formation of Western European Union, a Community-type institution was operating efficiently and essential interests had been merged in a de facto solidarity. The law of progress underlying all human society dictated

that the ECSC experiment should be extended to all sectors of the economy, with, of course, the requisite adaptations. A criticism often levelled at the ECSC was that it represented only partial integration and was therefore no more than an artifice which could not stand the test of time. The answer to this criticism was certainly not to give up, simply to dismantle what had been built: the answer was to go beyond ECSC by extending its methods to embrace the economy as a whole.

By choosing at Messina and then at Venice in 1956 to proceed with the Common Market, the Governments of the Six did no more than to accept the logic of events, to follow up the enterprise they had set on foot a few years before.

3. The European Economic Community which, together with Euratom resulted from the fresh start made at Messina is in its turn an institution that is continually developing.

By this I am not particularly referring to the gradual system, the twelve-year transition period, divided into three stages, provided by the Treaty for the abolition of customs duties in order to facilitate the changeover. This procedure, psychologically valuable and efficient though it may be, is simply a formal framework and does not picture the profound transformation that must take place.

In the preparatory work for the Common Market, the government experts started with a very simple scheme: the abolition of quantitative restrictions that had already been carried very far by OEEC would be completed, and a Customs Union would gradually be established; in other words internal customs duties would be abolished and a common tariff would be introduced at the periphery

of the Community. The promoters of this scheme, who were working at a time when the national economies were far from being as strong as they are today, realized that it might be difficult to put it into effect without some element of flexibility; consequently, in addition to the systems of transition by stages, they provided for waivers or so-called safeguard clauses.

It emerged from the first discussions of the Six that it would not be quite so easy to replace the hitherto isolated national markets by one large single market, and that in any case the system of safeguard clauses involved a danger of holding up, if not wrecking, the whole venture, which was unthinkable. The problem was not whether the national economic forces would be capable of adapting themselves to new conditions of competition but whether the freedom of the Member States to follow divergent economic policies would not cause such strain that the whole operation would be jeopardized. Without there being the slightest question of a choice between liberalism and dirigism, it was realized that nowadays the State does keep a fairly tight hold on the economy in order to ensure that it serves the common weal.

The implications of this fact lay at the heart of what I would term the celebrated harmonization controversy. After much deliberation and negotiation the Treaty of Rome system was arrived at:

- a) the harmonization of national conditions and practices was no longer made a prerequisite for the conclusion of the Treaty;
- b) the harmonization of certain social legislation directly affecting production costs was made an objective of the first stage;

- c) finally, and most important, under the Treaty the Member States pledged themselves to co-ordinate their general economic policies and to harmonize legislation affecting the Common Market. The Treaty also outlined a series of common policies in agriculture, competition, transport, trade relations with non-member countries, etc...

Today it is safe to say that the authors of the Treaties of Rome showed a certain timidity, or caution if you like, which is quite understandable seeing that they had to submit their work to the Parliaments, one of which had rejected the EDC Treaty less than three years earlier. This timidity is evident in the use of certain words ("co-ordination" of economic policies), in certain omissions (in matters of monetary policy for instance) and in certain temporizations (the commercial policy is only to become a common policy at the end of the transition period whereas the rest of the world already sees the Community as an economic unit). In view of the Treaty's merits, these are only minor defects which will be put right in due course. What is clear, however, is that the authors of the Treaty provided for effective machinery to serve their aims and that they did not hesitate to take over, with slight modifications, the system that had proved its worth in ECSC.

This review of the conditions under which the Treaty was negotiated throws some light on the situation in which the Economic Community finds itself today. Noteworthy progress has been made in the four years of the first stage towards the customs union. Thanks to the speed-up measures, the Community is ahead of the Treaty timetable; for instance the reduction in customs duties between the

Member States for industrial products is already 50 % and will soon be 60 %.

But the Community has also entered its most difficult phase - that of preparing and applying the common policies. It is not surprising that the first field in which such a policy had to be applied was agriculture, since a common policy is essential for the free movement of agricultural produce, which is an important aspect of the customs union. Here it became clearly apparent that the Common Market is not so much a question of the movement of goods as one of economic policy. The newspapers spoke of the great difficulties, the protracted negotiations, the interminable meetings of experts and ministers. Of course it is difficult to frame a common policy and a great deal of give and take is needed, but surely there is no choice for us but to go ahead and take our hurdles.

At every step, in every field of policy, the Community will come up against difficulties. Negotiations will be prolonged and the obstacles will be daunting. But finally the resolve to make progress will prevail. The determination to hold on to the ground we have gained, to press forward towards the broader aim dictated by the international configuration. There is only one direction in which we can and must seek the answer to our difficulties; it is the way ahead, the way towards Europe. Therein lies the meaning of the oft-repeated slogan that European integration has passed the point of no return.

4. This leads us to what could be called the third "movement" in European integration - the extension of co-operation to diplomacy, defence and cultural matters.

The reasons which led the Foreign Ministers of the Six to give fresh impetus to European integration at Messina in 1955 called for even greater efforts in 1960 to gain more ground. There was the external reason - the shift in the international scene and the need to consolidate Europe's position - and the internal reason - the success of the Common Market and the closer interdependence of its members, based on a broader community of interests and the will to co-operate attested by so many sacrifices accepted. These reasons are clearly set out in the declarations - particularly the Bonn declaration of 18 July 1961 - published by the Heads of State or Government following their meetings in 1961.

The preparation by government experts of a draft treaty for political union is an important step forward. True, there has been some criticism of this draft - that it failed to provide for a similar institutional system to that of the Communities (which has already proved its worth), that it gave a somewhat blurred picture of the Community aims and that it compromised the decision-making machinery of the existing Communities.

But although negotiations for a political community have been broken off, the difficulties can be overcome, provided that the Communities, particularly the Common Market, are kept in being as going concerns and the driving force behind them is maintained.

All discussions between the Six come up against conflicting interests, opinions and traditions, but the history of the Community shows that given time - which is sometimes needed for reflection - and a readiness to agree arising from awareness of common interests, there are no insurmountable barriers.

I would like to say a few words about three of the Community's characteristics - all closely interconnected - which are apparent when we look back over its history.

II

1. The European Community is above all dynamic, an active force.

Just as the ECSC was held by some people to be a hybrid and non-viable creation because it covered only two branches of the economy, the European Community today might appear to be a limited and incomplete organization whose pretensions to moulding the future of the peoples of Europe are absurd.

If we take a closer look we get quite a different picture: the Community is not incomplete, it is merely unfinished. Always behind the immediate scene of action looms, as in another dimension, the vision of what it is to be. When its leaders have to reach a decision they know that this will be neither isolated nor trivial, but part of a grand design that they must follow because it leads to a clearly recognized and acknowledged goal.

2. Secondly, the Community is political, for three reasons. The goal I just mentioned is clearly political, since it concerns the political unification of Europe. That alone would be enough to give the Community the special character that so many international organizations lack, in that however great their size, they serve only technical ends. The Community goal gives the European an answer to

most of his current aspirations: a steadily rising standard of living, a contribution to lasting peace, an organization of the social framework better suited to modern conditions, and continuing influence and prestige in the world at large.

However, the Community is also a political body by reason of the field in which it operates. It is this above all that makes it already a partial pre-figuration of that "political union" alleged by some people to be fundamentally different in character. The Community's work is not really focussed on goods, services and capital, but on the economic policy and legislation of States. The Community is therefore already a political union albeit one confined to economic and social matters.

Again, the Community is a political reality by reason of its institutions. Not only are these required to take decisions having political implications, but they are so organized as to shadow forth a system of government, that shall be capable of taking true political decisions. The constitutional machinery is still imperfect, inchoate, particularly as regards the powers of the European Parliament, but there are already signs of an element of federalism in that the common interest is effectively represented as well as those of the individual members. The acts of the institutions are building up a genuinely European body of law that will go on developing.

3. Finally, the Community is a catalyst.

Its action does not consist simply and solely in drawing closer together conditions and methods, powers and responsibilities that have hitherto been spread out among six separate entities.

The Community is not merely an aggregation of national interests. On the contrary it represents a genuine political rebirth; taking advantage of changing circumstances to put through a reform, a renovation organically linked to the fundamental changes taking place in Europe's political and economic situation. The most striking example is that of the common agricultural policy: if this was only a juxtaposition of previous systems then what a patchwork of errors and anachronisms it would be!

We need only take a look at the Community's setting to find confirmation of what I have just said. Any movement, any form of life reacts on its environment. The Community has already made its mark well outside the narrow confines of its terms of reference and powers. Within the Community its most outstanding indirect consequences are psychological; every step forward has been made without the aid of any propaganda.

Outside the Community reactions have been just as significant. We know how many European countries have applied for membership or association. We also know of the offer by the President of the United States to negotiate with the Community with a view to forming a partnership based on the equality of both parties. It is no exaggeration to say that the Community has introduced a new factor in international relations and that the eyes of the world are turned upon Europe.

III

You will doubtless expect me, in winding up, to attempt an explanation of the success, development and driving force of the European Community.

The contented man always owes a big debt of gratitude to the powers that sway his fate, call them Providence or Destiny. And we too must acknowledge just how much we owe to favourable circumstances, to auspicious happenings, to what the economists call the conjuncture.

But no determinism or fatalism will serve us here. In the world of human relations nothing occurs spontaneously, by what we might call a natural causality. Volition comes into play in every case. Let us therefore put it on record that every advance has been willed by those who, in the Member States or the European Institutions, have been invested with the responsibility for reaching decisions.

Favourable circumstances, will for progress, are these all the explanation? They would suffice to account for the success of many human endeavours, but they do not allow for the strength of the movement that animates the European venture. In fact this movement chimes with what I shall call the logic of history: that is its strength. I know that in using such an expression I may simply be putting the eternal question in a different way instead of supplying an answer. What I am trying to say is simply that this movement not only flows with the mainstream of world history but also fulfils the needs and profound aspirations of the contemporary European.

To dream of a better future is not enough. We must also conceive it, imagine it, define our aims and decide on our methods for attaining it. It has been our lot to live in an age which, by the swift and radical changes it has seen, will go down as one of the turning points of history. Probably at no other time in the slow unwinding of the story of mankind has it been as imperative or as possible to fashion by creative intelligence and to realize by free will a vision of a society that comes up to the expectations of modern man and, above all, of youth. Heir to a long tradition of civilization but forever young, Europe is undoubtedly the chosen vessel for such an unprecedented venture.

The world we live in is still troubled and fraught with danger and uncertainty. As President of the Commission of the European Economic Community it has been a particular pleasure for me to speak to you of an endeavour which has borne fruit and which opens up encouraging prospects for the future of our countries and of society in general.

It is our good fortune to be taking part in a movement whose course is already charted for a known destination. Yet we must work on, and complete what we have put our hand to. We retain our full freedom of choice, or even refusal, with regard to future decisions, relying on our foresight no less than on our will.

Personally, I have sufficient confidence in the intelligence and courage of the European peoples to be sure that they will achieve unity in the end.

PP 500/63
Brussels, January 21, 1963
IP (63) 11-E

PRESS RELEASE

PRESIDENT OF EEC COMMISSION ADDRESSES ACADEMIE
DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES IN PARIS

On January 21, 1963, the President of the Commission of the European Economic Community, Professor Walter Hallstein, delivered an address entitled "The European Community in the making" to the members of the Académie des Sciences Morales et Politiques in Paris.

President Hallstein showed how the powerful movement surging through Europe since the end of the war led from the creation of ECSC to the Common Market, from customs union to economic union and thence political union, thus shaping new political, economic and institutional structures.

Speaking of the Common Market, the President stressed that it was not so much a question of the movement of goods as one of economic policy. If the customs union and the merging of the markets were to be well and truly accomplished, then the States must observe the requisite uniformity in their economic policies; this was why the Treaty called for common policies in a number of important sectors.

Turning to the problem of extending co-operation between the Six in matters of diplomacy, defence and culture, Professor Hallstein was of the opinion that the preparation by government experts of a draft treaty for political union was an important step forward. True, there had been some criticisms of this draft - that it failed to provide for a similar institutional system to that of the Communities (which had already proved its worth), that it gave a somewhat blurred picture of the Community aim and that it compromised the decision-making machinery of the existing Communities. But although negotiations for a political community had been broken off, Professor Hallstein thought the difficulties could be overcome, provided that the Communities, particularly the Common Market, were kept in being as going concerns and the driving force behind them was maintained.

All discussions between the Six came up against conflicting interests, opinions and traditions, but the history of the Community showed that given time - which was sometimes needed for reflection - and a readiness to agree arising from awareness of common interests, there were no insurmountable barriers.

President Hallstein went on to underline three of the Community's characteristics. It was above all an active force pressing forward towards a clearly recognized goal. It was of a political nature because it offered the European an answer to most of his aspirations, because it was already partly a political union and because it possessed institutions capable of taking political decisions. Finally, the Community was a catalyst; it

profoundly modified political and economic realities, not only juxtaposing existing systems and adjusting them to each other but bringing to life new structures and systems, as could be seen from the common agricultural policy. Moreover it was no exaggeration to say that the Community had introduced a new factor in international relations and that the eyes of the world were turned upon Europe.

In conclusion, President Hallstein said that the European venture lay in the logic of history; that was its strength. It not only followed the main stream of history but also fulfilled the needs and profound aspirations of the contemporary European.

Discours
du Président de la Commission
de la Communauté économique européenne

Le Professeur Dr. Walter Hallstein
devant l'Académie des Sciences morales et politiques
à Paris

le 21 janvier 1963

"La Communauté européenne, création continue"

L'honneur que vous m'avez fait en m'appelant à prendre la parole devant vous trouve beaucoup moins sa cause, j'en suis conscient, dans des mérites personnels que dans la charge que j'assume au sein de la Communauté économique européenne. Par son invitation, votre Académie a tenu, non seulement à s'informer des progrès réalisés et des perspectives qui s'ouvrent, mais aussi à reconnaître la valeur particulière de l'entreprise européenne et des résultats acquis. Pour votre invitation et pour ce témoignage d'estime - qui réjouira tous ceux qui avec moi se consacrent à cette tâche, - je tiens à vous exprimer ma vive gratitude.

Et il est vrai que la Communauté économique européenne, - plus connue sous l'appellation "Marché commun", - a connu jusqu'ici un succès extraordinaire. Ce succès est attesté suffisamment par les réalisations internes et par les répercussions extérieures de la Communauté, et il n'est plus besoin d'en faire la démonstration.

Cependant, - si cette réussite n'est plus contestée, - on peut encore constater de grandes divergences entre les hommes et les milieux en ce qui concerne l'assimilation et la compréhension du phénomène européen. Et ceci ne peut guère surprendre, car l'esprit de l'homme moderne, sollicité par tant d'objets de connaissance, d'expérience ou de plaisir, n'est guère en mesure, malgré l'abondance de l'information, de percevoir les grands courants qui traversent les événements.

Vous me permettez de saisir l'occasion qui s'offre aujourd'hui à moi pour montrer que si l'activité de la Communauté peut effectivement se traduire en données chiffrées, en statistiques élogieuses - comme on le fait généralement - la Communauté européenne - et je ne parle plus seulement ici du Marché commun - représente, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, un des grands mouvements du monde contemporain.

La lecture profonde de la Communauté n'apparaît pas à première vue. Ce qui impressionne le lecteur des Traités ou des actes législatifs adoptés

depuis leur entrée en vigueur, appartient au domaine du concret, du terre à terre : réductions des droits de douane, mouvement des travailleurs et des capitaux, réglementation de la concurrence. Cependant, il n'est pas douteux que, après les destructions énormes de la seconde guerre mondiale, la Communauté constitue un gigantesque effort de reconstruction, non seulement matérielle, mais aussi politique et morale. La Communauté est aussi la réponse de l'Européen du milieu du XXe siècle aux grands changements qui bouleversent le monde.

Ce sont ces considérations qui m'ont donné à choisir comme titre de ma communication "la Communauté européenne - création continue". Et je voudrais signifier par là non seulement qu'il y a un certain enchaînement dans tout ce qui a été fait depuis 1950, non seulement encore qu'il est nécessaire de poursuivre et de compléter ce qui a été entrepris, mais aussi et surtout que nous nous trouvons en présence d'un mouvement qui a acquis un dynamisme propre, et qui, tout en demandant notre concours actif, nous conduit vers de nouvelles structures politiques, économiques et morales.

Certes, la Communauté doit être créée continuellement, mais elle possède en elle-même la vertu de sa propre croissance. Si je puis un instant recourir à l'analogie, je la comparerai non à un livre inerte, dont il faut tourner les pages une à une, mais à un organisme vivant qui tout en ayant besoin de nourrir constamment son développement, contient déjà depuis le germe la loi de sa propre croissance et de son aboutissement. Recourant à l'expression si riche employée par l'un des membres les plus illustres de votre Académie, Henri BERGSON, je voudrais dire que l'entreprise communautaire européenne est traversée par cette force qu'il a appelée l' "Élan Vital".

C'est cette force que je voudrais à présent étudier dans ses manifestations, dans ses caractères et dans ses causes.

1. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, deux nécessités essentielles s'imposèrent aux Européens. L'une, de caractère économique : réparer les dommages matériels subis et restaurer l'activité productrice; l'autre, de caractère moral ou politique : empêcher à jamais le retour d'un conflit qui avait mis non seulement l'Europe, mais le monde entier à feu et à sang.

Cette seconde préoccupation n'était pas la moins importante des deux; elle traduisait un sentiment de révolte, de remords, d'aspiration fondamentale à la paix. On la trouve déjà exprimée avant la fin même du conflit, dans les résolutions prises par des mouvements de résistance; ces dernières énoncent déjà la condamnation du nationalisme, la nécessité de la réconciliation et l'objectif d'une Europe unie. En 1946, dans son célèbre discours de Zurich, Winston Churchill déclarait "We must build a kind of United States Of Europe .. the first step in the recreation of the European family must be a partnership between France and Germany ... The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make national strength of a single state less important...". En 1948, les dirigeants politiques de l'Europe se retrouvèrent au Congrès de La Haye, qui réclama la constitution immédiate d'un Parlement européen, auquel devait être confiée la tâche d'élaborer et de mettre en oeuvre les mesures pratiques nécessaires pour réaliser l'unité politique et économique de l'Europe.

Quelles mesures pratiques furent prises pour donner satisfaction à cette double préoccupation ? En matière économique, les Etats-Unis vinrent généreusement à l'aide de l'Europe par le Plan Marshall, et celui-ci provoqua la constitution d'une organisation de coopération économique, dont l'objectif fut la libération des échanges intra-européens, par la suppression des restrictions quantitatives et la mise sur pied d'un système multilatéral de paiements.

L'O.E.C.E. a rendu de grands services, mais elle n'avait pas été conçue comme une organisation politique. Ni dans ses objectifs, ni dans ses mécanismes, elle n'avait d'autre sens que de servir un groupe d'Etats, conservant leur entière souveraineté, à réaliser ensemble un but technique bien délimité.

Tout autre fut l'initiative qui conduisit à la création du Conseil de l'Europe; l'ambition était ici de donner effet pratiquement aux recommandations du Congrès de La Haye. Malheureusement, les résultats ne furent pas à la mesure des espoirs. Les controverses sur les méthodes traduisirent les hésitations de certains pays sur les objectifs essentiels, et l'Organisation de Strasbourg naquit avec une compétence illimitée, mais avec des institutions sans pouvoirs. On déchantait bien vite : presque tous les projets européens qui virent le jour à Strasbourg, presque toutes les initiatives et les pressions de l'Assemblée Consultative se heurtèrent à l'apathie du Comité des Ministres, qui, ligoté par la règle de l'unanimité, n'était pratiquement qu'une conférence diplomatique périodique sous un autre habillage.

Il n'est pas étonnant que ceux qui cherchaient vraiment à entreprendre l'oeuvre d'unification de l'Europe se soient tournés vers une autre voie, celle de la mise sur pied d'une organisation à compétence limitée, mais à pouvoirs réels, et aient suscité une nouvelle initiative. L'Histoire retiendra la déclaration de Robert Schuman, le 9 mai 1950, comme l'un des faits essentiels de notre siècle. Sa signification ne réside pas seulement dans la proposition de création du pool charbon-acier, mais surtout dans l'énoncé des objectifs et des méthodes qui sont depuis lors le fondement de l'entreprise communautaire :

les objectifs : - la réconciliation franco-allemande
- la constitution d'une fédération européenne

les méthodes : - "l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, mais par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait ..."

2. Une seconde phase de la construction européenne s'ouvrit alors; ses débuts sont caractérisés par deux ordres de faits.

D'une part, malgré les controverses émotionnelles autour du projet de Communauté de Défense, les Européens prenaient de plus en plus nettement conscience des changements profonds survenus dans le monde. L'émergence de deux grandes puissances de dimension continentale, dont l'accord ou le désaccord pouvait sceller le sort du monde, modifiait l'équilibre ancien. La supériorité militaire n'était ici que l'expression d'une puissance économique, d'un niveau de progrès technique, de capacités de développement liés à la possession d'un grand espace. Parallèlement, l'effritement des empires par le processus de la décolonisation contribuait, malgré la solidité des liens subsistants, à affaiblir la voix des grandes puissances traditionnelles (l'O.N.U. notamment l'a clairement démontré). Au début de 1955, les Européens découvraient la nouvelle et fondamentale signification de l'effort vers l'unité : réunis à Messine, les ministres des Affaires étrangères des Six déclaraient solennellement qu'il fallait poursuivre l'établissement d'une Europe unie "pour maintenir à l'Europe la place qu'elle occupe dans le monde, pour lui rendre son influence et son rayonnement, et pour augmenter d'une manière continue le niveau de vie de sa population".

Mais, d'autre part, un autre fait doit être souligné. Grâce à la C.E.C.A., les six pays de la Communauté étaient prêts pour une nouvelle étape vers l'unité : la C.E.C.A. avait atteint au moins trois des buts qui lui étaient assignés à la consolidation définitive de la réconciliation franco-allemande (le contentieux entre les deux pays était entièrement liquidé notamment grâce aux accords sur la Sarre et à l'U.E.O.), le fonctionnement efficace d'un mécanisme institutionnel du type communautaire et le fusion d'intérêts essentiels établissant une solidarité

.../...

de fait. La loi interne du progrès qui anime toute société humaine commandait d'étendre l'expérience de la C.E.C.A. à l'ensemble de l'économie, sous réserve, bien entendu, des adaptations nécessaires. On a souvent entendu critiquer le fait que la C.E.C.A. ne réalisait qu'une intégration partielle, qu'elle n'était ainsi qu'une solution artificielle, peu viable à longue échéance. La réponse à ces critiques ne résidait certainement pas dans une renonciation, une destruction pure et simple de ce qui avait été entrepris; la réponse était dans le dépassement de la C.E.C.A. par une intégration étendue à l'ensemble de l'économie.

En choisissant à Messine, puis à Venise en 1956, de s'engager dans la voie du Marché commun, les Gouvernements des Six n'ont ainsi fait autre chose que de respecter la logique interne, que de suivre le mouvement propre de l'entreprise qu'ils avaient mise sur pied quelques années plus tôt.

3. La Communauté économique européenne, qui - avec l'Euratom - fut le résultat de la relance de Messine - se présente à son tour comme une réalité en développement continu.

Cette observation ne se réfère pas avant tout au système progressif, à la période transitoire de douze ans, divisée en trois étapes, dans lequel les auteurs du Traité ont inscrit - pour faciliter les transitions - le processus d'élimination des droits de douane. Cette procédure, dont la valeur psychologique et l'efficacité pratique sont très grandes, n'est cependant qu'un cadre formel, qui ne rend pas compte de la transformation de fond qui doit s'opérer.

Lors des premiers travaux sur le Marché commun, les experts gouvernementaux étaient partis d'un schéma très simple : tout en complétant la suppression des restrictions quantitatives presque totalement réalisée par l'O.E.C.E., il s'agissait de mettre en place progressivement une Union douanière, c'est-à-dire d'éliminer les droits de douane internes et d'instituer sur le pourtour de la Communauté un

tarif extérieur commun. Les auteurs de ce schéma, qui travaillaient à une époque où les économies nationales étaient loin d'être aussi fortes qu'aujourd'hui, s'étaient rendu compte que leur projet pourrait difficilement être appliqué sans un élément de souplesse; aussi avaient-ils prévu, en plus de système des étapes, la possibilité de recourir à des clauses dérogatoires appelées clauses de sauvegarde.

Les premières discussions à Six firent apparaître que la substitution d'un grand marché unique à des marchés nationaux jusque là cloisonnés ne pourrait s'opérer aussi simplement, et qu'en tous cas, le système des clauses de sauvegarde recelait un danger de freinage, voire d'échec total, qui était entièrement inacceptable. Le problème posé était de savoir, non si les forces économiques nationales seraient capables de s'adapter aux conditions nouvelles de concurrence, mais si la liberté des États membres de pratiquer des politiques économiques divergentes n'aboutirait pas à des tensions telles que l'ensemble de l'opération serait remis en cause. Sans qu'il y ait eu ici le moindre choix entre libéralisme ou dirigisme, on s'était rendu compte qu'en fait, de nos jours, l'État exerce une emprise considérable sur l'économie pour assurer la réalisation du bien commun.

Les conséquences à tirer de cette constatation firent l'objet de ce que j'appellerai la fameuse controverse sur l'harmonisation. Après beaucoup de réflexions et de négociations, on aboutit au système du traité de Rome :

- on renonçait à exiger l'harmonisation des conditions et pratiques nationales comme préalable à la conclusion du Traité;
- on fixait comme objectif de la première étape l'harmonisation de certaines réglementations sociales ayant une incidence directe sur les coûts de production;

.../...

- enfin, ce qui est le plus important, on inscrivait dans le Traité l'engagement des Etats membres de coordonner leurs politiques économiques générales, l'obligation d'harmoniser les législations ayant une incidence sur le marché commun, et le Traité traçait les grandes lignes d'une série de politiques communes dans le domaine de l'agriculture, de la concurrence, des transports, des relations commerciales avec les pays tiers, etc...

Il est permis de dire aujourd'hui que les auteurs des traités de Rome ont manifesté une certaine timidité, ou si l'on veut, une certaine prudence, qui est bien compréhensible quand on se rappelle qu'ils devraient soumettre leur oeuvre à des Parlements dont l'un avait moins de trois ans plus tôt rejeté le traité de C.E.D. Cette timidité se manifeste dans l'emploi de certains mots ("coordination" des politiques économiques), dans certaines lacunes (en matière de politique monétaire, par exemple) ou dans certaines lenteurs (la politique commerciale ne doit être commune qu'à la fin de la période de transition alors que dès à présent, le reste du monde considère la Communauté comme une unité économique). Compte tenu de la valeur du Traité, ce sont là des imperfections de moindre importance, qui devront être corrigées avec le temps. On observera cependant que les auteurs du Traité ont mis au service de leurs objectifs un appareil institutionnel efficace, et qu'ils n'ont pas hésité à reprendre, sous réserve de légères nuances, le système qui avait fait ses preuves dans la C.E.C.A.

Ce rappel des conditions de la négociation du Traité éclaire la situation dans laquelle la Communauté économique se trouve aujourd'hui. Au cours de la première étape de quatre ans, des progrès remarquables ont été accomplis dans la réalisation de l'Union douanière. Grâce aux mesures d'accélération, la Communauté est en avance sur le calendrier

du Traité; c'est ainsi que, pour les produits industriels, la réduction des droits de douane entre Etats membres atteint déjà 50 % et sera portée prochainement à 60 %.

Mais la Communauté a aussi pénétré dans la phase la plus difficile de sa mission, à savoir l'élaboration et l'application des politiques communes. Il n'est pas étonnant que le premier domaine où une telle politique ait dû être appliquée soit celui de l'agriculture, puisque la politique commune conditionne en fait la liberté de circulation des produits agricoles, c'est-à-dire un domaine essentiel de l'Union douanière. On a bien vu à cette occasion que le Marché commun est moins une question de circulation de produits qu'une question de politique. Les journaux ont fait état des difficultés considérables, des négociations prolongées, des séances interminables au niveau des experts et des ministres. Il est vrai qu'il est difficile d'arriver à une politique commune, que celle-ci implique l'ajustement d'intérêts parfois très considérables, mais y a-t-il d'autres possibilités que celle d'aller de l'avant, de surmonter les obstacles ?

A chaque pas dans l'avenir, pour chaque domaine de politique, la Communauté rencontrera des difficultés. Les négociations se prolongeront. On hésitera à sauter l'obstacle. Mais, en définitive, la volonté de progrès l'emportera, celle de ne pas effacer tant de résultats acquis, celle de poursuivre la marche vers l'objectif plus large que le contexte mondial impose de rechercher. Il n'y a qu'une direction dans laquelle l'issue aux difficultés qui se présentent puisse être et sera recherchée : la marche en avant, vers l'Europe. C'est là le sens de ce slogan souvent entendu : l'intégration européenne a dépassé le point de non-retour.

.../...

4. Cette observation conduit à aborder ce qu'on pourrait appeler le troisième "mouvement" de la construction européenne, c'est-à-dire celui vers l'extension de la coopération aux domaines de la diplomatie, de la défense et des affaires culturelles.

Les motifs qui avaient conduit les ministres des Affaires étrangères des Six, à Messine en 1955, à relancer l'intégration européenne, imposaient en 1960, avec plus de force encore, le dépassement des résultats atteints. Motif extérieur : la transformation des rapports sur la scène mondiale et la nécessité d'assurer la place de l'Europe; motif intérieur : le succès du Marché commun et la solidarité plus étroite entre les six partenaires, fondée sur une plus large communauté d'intérêts et la volonté de collaboration attestée par tant de sacrifices consentis. Ces motifs apparaissent clairement dans les déclarations publiées par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement à la suite des deux réunions qu'ils ont tenues en 1961, et surtout dans la déclaration de Bonn du 18 juillet 1961.

L'élaboration par les experts gouvernementaux d'un projet de Traité d'"Union politique" représente un important pas en avant. Sans doute certaines critiques ont-elles pu être exprimées à l'encontre de ce projet; on a pu regretter :

- qu'il ne prévoie pas un système institutionnel semblable à celui des Communautés (système qui a fait ses preuves);
- qu'il ne précise pas suffisamment le caractère communautaire de l'objectif poursuivi;
- et qu'il mette en danger le mode de formation des décisions dans les Communautés existantes.

Ces obstacles, qui ont entraîné l'interruption de la négociation, ne paraissent cependant pas insurmontables, à condition que l'existence des Communautés, et notamment du Marché commun, leur fonctionnement et leur dynamisme soient dûment sauvegardés. Dans chaque négociation entre

les Six, il y a des obstacles, des différences d'intérêt, d'opinions, de traditions, mais l'histoire de la Communauté montre qu'avec le temps - parfois nécessaire à la réflexion - et une volonté poussée par la conscience des intérêts communs, il n'est pas de barrière réellement infranchissable.

L'historique du développement de la Communauté a fait apparaître trois de ses caractères - d'ailleurs intimement liés entre eux - que je voudrais souligner.

1. Avant tout, la Communauté européenne est une dynamique, c'est-à-dire une force en action.

De même que la C.E.C.A. paraissait à certains un édifice bâtard et peu viable, parce qu'elle ne commandait que deux branches de l'économie, il pourrait sembler aujourd'hui que la Communauté européenne est une organisation limitée et incomplète, dont les prétentions à dessiner l'avenir des peuples européens seraient risibles.

Si l'on y regarde de plus près, la réalité est bien différente : la Communauté n'est pas incomplète, elle est simplement inachevée. A tout moment, derrière la scène de l'action immédiate, se profile, comme dans une nouvelle dimension, la vision de son aboutissement. Lorsqu'ils ont à prendre une décision, ses responsables savent que cette décision n'est ni isolée, ni indifférente, mais qu'elle s'inscrit dans un programme qui les contraint parce qu'il conduit à un objectif reconnu et accepté.

2. En second lieu, la Communauté est de nature politique, et ceci pour trois raisons. L'objectif dont je viens de parler est évidemment un objectif politique, puisqu'il s'agit de l'unification politique de l'Europe. Il suffirait à lui seul à donner à la Communauté ce caractère particulier qui manque à tant d'organisations internationales, si importantes soient-elles, dont la finalité n'est que technique. L'objectif communautaire offre à l'homme d'Europe une réponse à la plupart de ses

aspirations actuelles : un accroissement continu du niveau de vie, une contribution à la sauvegarde de la paix, une organisation des cadres de la société mieux adaptée aux conditions contemporaines, la continuation de son influence et de son rayonnement dans le monde.

Cependant, la Communauté est aussi un organisme politique par l'objet auquel s'applique son action. C'est surtout par cela qu'elle est déjà une réalisation partielle de l'"union politique", que certains avaient eu tendance à présenter comme étant de nature fondamentalement différente. Le véritable point d'application du travail communautaire n'est pas les produits, les services, les capitaux, mais la politique et la législation des Etats en matière économique. La Communauté est donc déjà une union politique, mais limitée aux domaines économique et social.

La Communauté est encore une réalité politique par ses institutions. Celles-ci n'ont pas seulement à prendre des décisions de portée politique; elles sont organisées de manière à former la préfiguration d'un système de gouvernement, susceptible de prendre des décisions politiques. Ce mécanisme constitutionnel est encore imparfait, inachevé, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen; cependant, on peut déjà y déceler un certain élément fédéral puisque la représentation de l'intérêt commun est effectivement assurée à côté de la représentation des intérêts des membres. La conséquence de l'action des institutions est l'apparition d'une législation, d'un véritable droit européen dont le développement ira croissant.

3. Enfin, la Communauté est transformatrice.

L'action de la Communauté ne consiste pas seulement, elle ne consiste pas simplement dans un rapprochement de situations et de méthodes, de compétences et de responsabilités réparties jusqu'ici entre six entités.

Elle ne consiste pas en une simple addition. Au contraire, elle est une véritable renaissance politique de l'Europe : elle met à profit la nécessité de changement pour réaliser une réforme, un renouvellement tenant compte des transformations profondes de la situation politique et économique. L'exemple le plus frappant est celui de la politique agricole commune : si celle-ci n'était que la juxtaposition des systèmes appliqués jusqu'ici, quel tissu d'erreurs et d'anachronismes ne constituerait-elle pas !

Il suffit de jeter un regard sur le contexte de la Communauté pour trouver la confirmation de ce que je viens de dire. Tout mouvement, toute vie rejaillit sur ce qui l'entoure. La Communauté a déjà exercé son rayonnement bien au-delà du domaine strict que délimitent ses compétences et ses pouvoirs. A l'intérieur, ses conséquences indirectes les plus remarquables sont d'ordre psychologique; tout le progrès obtenu l'a été sans intervention d'aucune propagande.

A l'extérieur, les réactions ont été aussi significatives. On connaît les démarches de nombreux pays européens en vue d'adhérer ou de s'associer à la Communauté. On connaît aussi l'offre du Président des Etats-Unis d'entrer en négociation avec la Communauté en vue d'aboutir à un partnership fondé sur l'égalité des deux partenaires. Il n'est pas exagéré de dire que la Communauté a introduit un facteur nouveau dans les relations mondiales et que les regards de nombreux pays sont tournés vers l'Europe.

III.

Atteignant le terme de ma démonstration, il vous paraîtra sans doute normal que je pose la question de savoir comment on peut expliquer ce succès, ce développement, ce dynamisme de la Communauté européenne.

.../...

L'homme satisfait a toujours, à l'égard des forces supérieures qui le dominent, qu'on les nomme Providence ou Destin, une grande dette de gratitude. Et nous avons, pour notre part, à reconnaître ce que nous devons aux circonstances favorables, aux événements propices, à ce que les économistes appellent la conjoncture.

Mais la vérité n'est ni dans un déterminisme, ni dans un fatalisme. Dans le monde des relations humaines, rien ne se fait spontanément, en vertu de ce que l'on pourrait appeler une causalité naturelle. Partout la volonté entre en jeu. Constatons donc que tous les pas franchis sont le résultat d'autant d'actes de volonté de la part de ceux qui, au sein des Etats membres ou des institutions européennes, étaient investis de la responsabilité de décider.

Circonstances favorables, volonté de progrès, est-ce là toute l'explication ? Ces deux facteurs suffiraient à expliquer la réussite de beaucoup d'initiatives humaines, mais ils ne rendent pas compte de la vigueur du mouvement qui anime l'entreprise européenne. Ce mouvement tire en réalité sa force du fait qu'il est dans ce que j'appellerai la logique de l'Histoire. Je sais qu'en employant ce mot, je ne fais peut-être que donner un nouveau nom à l'éternelle question au lieu d'y répondre. Ce que je veux dire, c'est simplement que le mouvement dont je parle est conforme non seulement aux grands courants qui traversent l'histoire du monde, mais aussi aux besoins et aux aspirations profondes des hommes qui peuplent l'Europe d'aujourd'hui.

Il ne suffit pas de rêver d'un avenir meilleur. Il faut encore le concevoir, l'imaginer, définir des objectifs, déterminer des méthodes pour y atteindre. Il nous advient de vivre à une époque qui, par les transformations profondes et rapides qu'elle connaît, sera considérée comme un des tournants de l'Histoire. Peut-être à aucun moment auparavant dans la lente histoire de l'humanité, il n'a été aussi nécessaire et aussi

.../...

possible de tracer, par le travail de l'intelligence créatrice, et d'appliquer par la volonté libre, une vision d'une société répondant à l'attente de l'homme d'aujourd'hui et en particulier de la jeunesse. L'Europe - héritière d'une longue tradition de civilisation, mais éternellement jeune, - est bien le terrain prédestiné pour cette tentative sans précédent.

o

o o

Le monde dans lequel nous vivons reste troublé, dangereux et plein d'incertitudes. Il a été particulièrement agréable au Président de la Commission de la Communauté économique européenne de vous entretenir d'une oeuvre qui a produit des résultats positifs et qui ouvre des perspectives favorables pour l'avenir de nos pays et de la société humaine en général.

Nous avons la chance de nous trouver dans un mouvement dont la finalité et les voies principales nous sont tracées. Encore faut-il poursuivre et achever notre construction. Notre liberté de choix, et même de refus, reste entière quant aux décisions futures. C'est sur notre clairvoyance autant que sur notre volonté que nous devons compter.

Pour ma part, j'ai assez de confiance dans l'intelligence et le courage des Européens d'aujourd'hui pour être sûr qu'ils achèveront leur unité.