

4937/X/63-B

Embargo: 24 May 1963

14.00 hours

(CHECK AGAINST DELIVERY)

BRITAIN AND THE EUROPEAN COMMUNITY

PRESENT, PAST AND FUTURE

Speech by Professor Walter Hallstein
President of the Commission of the
European Economic Community

before the

National Association of British Manufacturers

London, May 24, 1963

May I begin by saying how flattered and honoured I am to be here today. I believe I am right in thinking that the National Association of British Manufacturers is forty-eight years old this year. When one is as young as the European Economic Community - now just five years old - forty-eight seems a very great age. Of course, in later life one starts talking about men of forty-eight as "up-and-coming young fellows", but we in the Community cannot do that just yet.

Nevertheless, my subject today is one that spans a number of generations.

I want to talk about the present, the past, and the future of Great Britain's relations with the European Community.

I

First, then, the present. We all know - only too well - what happened at the beginning of this year, when the negotiations for British membership of the Common Market came to an end. We all know the hopes that many people on both sides of the Channel had placed in those negotiations, and the disappointment which they now face. On the circumstances in which British membership of the Community was thus postponed I have spoken at length elsewhere; and it is not my intention to repeat what I have already put on record. Our Commission, the executive body of the Common Market, has produced what I hope I may say is an impartial and objective report on the whole negotiation. This shows, I think, that while the Brussels talks were not yet on the brink of complete success, they were certainly not on the brink of failure either. But more to the point is to see where we stand today.

Where does the Community stand? Or rather, what is the Community, where has it got to, and where is it going? Because, by its very nature, the Community cannot stand still. Like the Red Queen in Alice in Wonderland, it has to keep moving, if only in order to stay in the same place.

Essentially, in fact, the European Economic Community is more than its nickname "The Common Market" suggests. It is an attempt to fuse together not only markets, but national economies, and this with the political aim of creating not only a larger and hence more viable economic unit, but also the practical basis for unity in other fields.

I said once that "we are not in business, we are in politics". What I meant was that the very act of merging national markets and national economies is in itself a political act: since what we are seeking to combine in one policy is the role hitherto played by national Governments in determining the conditions within which manufacture and trade take place.

Tariffs are an obvious example. By establishing a customs union, the Common Market countries are eliminating the tariffs that used to separate them, and merging into one single tariff round the whole area their former separate national tariffs vis-à-vis the rest of the world. Much the same is true of quotas and of foreign trade policy in general.

But what is true of tariffs and quotas is also true of other things. The movement of capital and labour must be liberalized as well as the movement of goods. And a check must be maintained to ensure that Governments do not divide the common market by means of non-tariff barriers to free competition such as export subsidies, tax discrimination, or differential transport rates, and that firms do not divide it by means of price rings or market-sharing agreements. Nor is this all. If we successfully abolish the national compartments within which national economic policies were pursued, we must ultimately pool those policies in Community policies. This is obvious in cases like agriculture and transport, where Government already intervenes very largely, as witness the work of - dare I say it? - Dr. Beeching. But it is also true of many less spectacular fields: in the Community, for instance, we are seeking Community policies on such matters as patent laws, tax systems, the rules on colouring matters in foodstuffs, and even bankruptcy laws. Ultimately, we may have to have common monetary policies and a common economic policy in general.

So the task of building the Common Market is not just economic. But it would be equally misleading to call it "political" if this word were used to denote something dictatorial, over-centralized, technocratic and doctrinaire.

In the first place, the whole process is gradual, flexible and difficult. It has to be irreversible, of course, if only for the reason that no one would make the new investments appropriate to a larger market if he feared that it might not materialize, or might not

last. But the process of adaptation must also be gradual: indeed, the European Investment Bank and the European Social Fund were set up precisely to aid those firms, regions and workers who might find adaptation difficult. And, of course, the Common Market Treaty is riddled with special safeguards that can be invoked by any member country that needs a temporary breathing-space to assist the process of change. All this means, as I say, that the process is not easy. It is easy to set a firm timetable for tariff-cutting: it is virtually impossible to do the same for, say, the co-ordination of monetary policies. Moreover, the essence of democracy is persuasion, not force: and in a sense, every time the Community gets into difficulties in its attempt at economic union, this is a further proof that it is not some kind of dictatorship.

That, indeed, is why the Community needs a constitutional framework: the so-called "Executive" - the independent European Commission, of which I have the honour to be President; the Council of national Ministers, which is the Community's legislative body; the European Parliament, which exercises democratic control over the Commission; and the supreme Court of Justice.

Because this is often misunderstood, I should like to say a little more about the Commission. Essentially, it has three main tasks.

Our first task is one of initiative - to work out policy proposals for the whole Community. To help us, there is the Economic and Social Committee, one hundred and one representatives of industry, business, labour, the professions, and consumer organizations. We are obliged to consult it, as well as consulting the European Parliament, in the process of formulating policy. We also consult experts from the national Governments, as well as other people from all walks of life. In fact, on any working day, one can see half a dozen such meetings announced on our notice board. In 1961, the total number came to over a thousand. So, although our building is faced with white stone, it can hardly be called an ivory tower.

Our second task, once we have made proposals to the Council, is to defend them in its meetings - to defend what might be called "the Community interest" as distinct from the separate national interests of the Member States. We have no actual vote in the Council, but we

have a virtual vote there since as a rule majority decisions by the Council are only possible when it is accepting a proposal from the Commission. So the Commission acts like a kind of honest broker - not so much between individual national Governments as between the national interests and the interest of the Community as a whole.

The Commission's third task is to defend the Community interest in a still more positive way - by bringing any infringements of the Common Market Treaty before the Court of Justice. In that sense, it is the watchdog of the Treaty. So far, only some half a dozen cases have had to go as far as the Court; and although we have not yet lost a case against a national Government, it is worth noting that we can be sued there too.

So the Commission is subject to judicial control: but it is also, finally, subject to a possible vote of no confidence on the part of the European Parliament. Clearly, we cannot be answerable to national Parliaments, since we are a Community body: nor can we be subordinate to the Council of Ministers, whose members are themselves subject to the national control of their own Parliaments at home. That is why we need and welcome the scrutiny of the European parliamentarians, although I personally believe that the powers of the Parliament over the Community's workings ought to be increased, and will have to be increased as the process of uniting Europe goes on. This, indeed, is one of the ways in which Great Britain, with her centuries-old experience of true democracy, could make a specific contribution to the Community. For, just because the Community is not a new coalition of States, its progressive unity has to be firmly rooted in the democratic life of its whole population.

How far has the Community gone, and what are its immediate prospects?

In the field of the customs union, as you know, we have now cut the tariffs between the Member States by some 50%: and on July 1 this year we shall reach 60%. We have made the first rapprochement of national external tariffs, and in July, again, we shall have set in place two-thirds of the common external tariff which is replacing them. Industrial quotas have almost disappeared, both inside the

Community and vis-à-vis the rest of the world. In the field of economic union, we have made the first painful steps towards our common agricultural policy, we have seen the first measures of liberalization for capital and labour, we have started to move towards other common policies, and we are busy processing the first applications for immunity from the Common Market's anti-trust provisions. Since 1957, the Community gross national product has increased by 28%, and its industrial production by some 40%. Trade within the Community, according to the latest forecasts, will very soon have doubled since the Common Market began; and thanks partly to our greater prosperity, and partly to the cuts in the external tariff which we have already made, our imports from the rest of the world have gone up by about forty per cent, nearly twice as fast as the total increase of world trade.

But it would be dishonest, of course, to pretend that everything in the garden was lovely. One effect of the breakdown of the negotiations with Britain, in fact, was a severe blow to the Community itself. No responsible person, I think, would suggest that because British membership of the Common Market has been postponed the Community should come to a halt. There would be no point for Britain in looking towards future membership if the Community were not a going concern; and if it were not, moreover, this would be a very severe setback to the entire western world.

Fortunately, the fears that many people felt in the early months of this year are now on the way to being removed. It is always dangerous to prophesy: but our Member States, while still disagreeing profoundly about the British case and even about the philosophy of how "European unity" should be described, have already shown that further progress is not only possible but even in some senses inevitable. On April 2, the Council confirmed the tariff measures which are due on July 1: so the customs union is going forward. My own belief is that this fact alone will ultimately ensure that economic union accompanies it; and early this month, in a meeting of our Council of Ministers we agreed on part of a short-term action programme recently put forward to cover the current year. We have had setbacks before, and we shall have them again. But the movement is too big a thing to be permanently arrested. Why this is so, and what it means for Great Britain, can be seen by a glance at the past.

II

Fundamentally, the Common Market represents the decisive rejection of two separate but cognate beliefs. The first was the belief in the absolute sovereignty of the nation-state: the second was the belief in the European balance of power. Both have been denied by events.

"Events" is perhaps a mild word to describe two World Wars and the killing, destruction, and human misery that went with them. Even before World War I, indeed, the Austinian concept of sovereignty was under fire, not only from political theorists, but also from technological progress which hastened communications, shortened distances, enlarged the scale of modern industry, and made much of our political thinking anachronistic. This same progress, by increasing out of all recognition men's power of mutual destruction, made the consequences of any breakdown in the balance of power not only grave but catastrophic.

The countries of Western Europe, linked by common traditions and common historical experience, were among the first to recognize these facts. In two World Wars we saw with our own eyes - and felt in our own hearts - the consequences of past mistakes. After World War II, at last, we sought to repair them. The slow and painful history of European integration is itself the proof of how difficult that process was and is. But it was still more difficult, if I may say so, for a country like Great Britain, and this for reasons which are entirely understandable and honourable.

Historians of the movement towards European unity have enumerated a number of factors in its pre-history. They include the influence of the classical world, and especially of Roman law, and its later amalgamation with Germanic elements; the imprint of Christianity, and the unity achieved by the medieval Empire and the Papacy, and the Reformation; the sense of solidarity embodied in the Crusades; the feeling of nostalgia, often misguided, for medieval unity; the Kantian longing for perpetual peace, itself a perpetual aspiration; the effects of cosmopolitan culture, especially in the eighteenth century; the example of the United States in the New World; the administrative effects of Napoleon's

conquests; the colouring given by the Romantic movement; the growth of international Socialism, trade-unionism and continental federalism.

All these, it is true, were shared in many respects by Great Britain: but in ages when travel was still more difficult than today, the English Channel was a still more formidable barrier, and Great Britain was perhaps marginally less influenced by some of the common experiences which affected continental Europeans. As a sea power, moreover, her material history was different, and her overseas dependencies were both more extensive and more concentrated in temperate zones than those of her Continental neighbours. Even as late as the two World Wars, the Channel was still a vital part of her defences: it saved her, not from the appalling destruction of aerial bombardment, but at least from physical invasion and occupation; and by a sombre paradox, that very fact, which enabled Britain in 1940 to stand alone in Europe against the forces of tyranny and hence to play a major role in Europe's liberation, was one reason why in the immediate post-war years she felt unable to commit herself as fully as did continental Europeans to the drive towards unity which was the sole sure safeguard against a further European civil war.

I am not trying to suggest that Great Britain somehow needed to suffer the same national humiliation and ruin that had almost destroyed the Continent. Those of us who are alive today can only be grateful that she did not. Nor am I suggesting that Britain's special traditions or her world-wide commitments and interests disqualified her, then or now, from sharing in the work which we have in hand.

All that I am saying is that these facts, quite naturally, made it still more difficult for Britain to adjust her traditional policies to the new situation. In past ages she had played a valuable and essential role in helping to maintain a balance of power on the Continent. In the two wars she saw the concept of national sovereignty vindicated, not denied. And it was only gradually, with the emergence of a single new entity on the Continent and the progressive erosion of national sovereignty by de facto interdependence in a world divided into two great power-blocs, that public opinion in Britain, as it had on the Continent,

came to accept the new facts of international life. That, to me, was the very great significance of the British Government's decision to apply for membership of the European Community; and it is a significance which in my view remains unchanged, just as the facts are unchanged.

III

This brings me, finally, to the third chapter of what I want to say today. What is the future for the Community, and what does the future hold for Great Britain and the Community together?

First, as to the Community. As I have suggested, the new facts of international life make the future growth of the Community an inevitable phenomenon. What shape will it take?

In the material field of economic activity I think that we are bound to see a closer knitting-together of business and industry in Europe. This is already taking place. Differences of languages and tradition will ensure, I think, that it does not mean uniformization. Indeed, it is one aim of our policies to prevent just that. Our anti-trust and competition rules in particular, although they may seem complex and even burdensome to those who are as yet unfamiliar with their workings, will help to ensure that medium and small industries are not steam-rolled out of existence by giant trusts. American experience, moreover, suggests that even in a common market of American dimensions, with one language and a fully integrated economy, small and medium-sized businesses can thrive alongside the giants.

In the same way, on the political plane, I do not myself believe that the Community is likely to develop into a centralized State, even in the very long run. Rather, it is a federation in the making. To some people, I know, the word "federalism" itself is somewhat forbidding - especially to those whose political experience is chiefly that of a fairly centralized nation-state. But to those who - like the Germans, for instance - have a history of federal organization, the concept is far more flexible. I am sometimes amazed to reflect how great are the differences in tax laws, for example, between the cantons of Switzerland or even the States in

North America. When I was in India recently, a very eminent and experienced statesman remarked to me that almost all nations include federal elements; and one has only to think of the British educational system and police forces to see that this is so. Some things are pooled, others are not: so it will be within the growing European Community. Unity in diversity is what we are trying to achieve.

What, finally, will be the Community's own posture in the international field? It will not, I am convinced, be a so-called "third force" - if by that term is meant an irresponsible entity balancing or trying to balance between East and West. This is a notion which no single member Government of the Community has publicly endorsed; and it is one which the majority of our citizens have signified that they reject. It is not likely, either, to be dissolved in the foreseeable future within an Atlantic Community - if by this term is meant an Atlantic entity comparable to the federation-in-the-making that we are struggling to achieve in Europe. The reason why is evident when one tries to imagine the United States' accepting the disciplines of the Rome Treaty, which even our own member Governments sometimes find none too simple.

What the Community's true role in the world will be is something more complex: but before I return to that subject, let me in conclusion say a little more about its relations with Great Britain.

First, in the economic field. Most peoples are aware, I think, that economic considerations were only a part of the British Government's motives in seeking Community membership; and many people in this country and elsewhere have pointed out that the postponement of British entry is far from being the economic disaster for Great Britain that some might have feared. Britain's trade with the Community, indeed, has been increasing constantly: last year, her exports to it rose to the record figure of \$2,189 million, registering a trade surplus of over \$200 million. Particularly impressive export achievements have been registered by some of Britain's staple industries, such as aircraft, plastics, chemicals in general, petroleum products, agricultural machinery, printing machines, and domestic electrical appliances - to say nothing of the growth of the tourist trade. With push, drive and imagination, I myself

believe that British industry has little to fear: but if I were allowed to make a suggestion out of turn, I should emphasize what was stressed by the reports of the Export Council for Europe - that is, that successful exporting to the Community depends upon many more things than tariffs and quotas.

All this, of course, is in the purely economic sphere and the purely interim stage. Everyone agrees - and without exception, although our Member States may differ on the subject of timing! - that the door to future British membership of the Community must be kept open. On the practical economic level, such projects as the Concorde aircraft, joint space research and even the Channel tunnel or Channel bridge, ought not to be underestimated; and there may be other possibilities too. But it is equally important that we should avoid any avoidable divergences between our economic policies - and our political policies. How is this to be done?

As yet, it may be premature to speak of elaborate interim arrangements. Association, for example, is a complex and difficult subject, because it is so ill-defined. For this reason, it might take time to negotiate; and it is perfectly understandable that there should be reservations about that. In the more immediate future, however, there seem to me to be two ways at least in which we can go forward.

The first is procedural: that is, by maintaining and increasing our mutual contact. On this occasion I should like to pay a tribute to my old friend Sir Arthur Tandy, who since the beginning has so skilfully and effectively led the British Delegation accredited to the Communities in Brussels and Luxembourg. It is a real personal sorrow to see him leave us: but it is a great pleasure that he is here today. I should like also to extend a welcome to his successor, Sir Douglas Walter O'Neill, who is another old friend with whom I look forward to further collaboration which I am sure will be as fruitful.

It may be - and I very much hope it will be - that we shall be able to find ways of intensifying these diplomatic contacts, so that both parties can reciprocally influence - although not of course control - each other's policies. But there is a substantial side to the matter as well. This is what I meant by saying that the Community's

posture in the world was connected with its relations with Great Britain.

The British negotiations taught us all a very great deal. We have all come out of them changed men. By this I do not mean that the Community was previously "inward-looking" and needed Britain to teach her to be "outward-looking" - any more than Britain needed the Community to put an end to some supposedly "insular" frame of mind. What I mean is that the whole negotiation brought us face to face with world problems which in one way - intellectually - we already knew. The problems of the Asian Commonwealth are one example. We ourselves are slowly developing something which is quite new, something which was unthought of when the Havana Charter and the GATT were being negotiated - that is, a so-called "development policy" to deal with the fearful problems of hunger and poverty in the developing world. The British negotiation forced the issue upon us in a still more immediate and practical way. I have expressed the hope elsewhere that the solutions to one part of it which we then worked out - comprehensive trade agreements with India, Pakistan and Ceylon - may be maintained. To do so, and to evolve a global policy, we shall need to work together not only with the United States, and other countries, in the Atlantic Partnership which we seek, but also with the Commonwealth and with Great Britain. Who can tell what the furthest limits of such co-operation may be?

What is true of development policy is true of other matters also. At present we are preparing for the so-called "Kennedy round" of tariff negotiations: could we not achieve some degree of co-ordination of British and Community attitudes here? Linked to this question is that of agricultural policy, particularly with regard to the world-wide commodity agreements which we sketched out as a solution to some of the Commonwealth problems in the British talks. Here again there may be scope for further work together. Finally, or perhaps not finally, there is the problem of monetary co-ordination - the so-called "problem of world liquidity": can we not work together here too?

To say this is not to neglect the international bodies that are already active in the matter - the OECD, the GATT and the IMI. But it is to suggest that Great Britain and the Community, although they are at present still separated by the Channel, may find in

co-ordinated solutions to their common problems a practical road that could lead them at last to their common goal, unity in Europe and a better order in the world.

LA GRANDE-BRETAGNE ET LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

PRESENT, PASSE ET AVENIR

Allocution du Professeur Walter Hallstein,
Président de la Commission de la
Communauté économique européenne,
devant la
"National Association of British Manufacturers"

Londres, le 24 mai 1963

Permettez-moi de vous dire en commençant combien je suis flatté et honoré d'être ici aujourd'hui. La "National Association of British Manufacturers" fête cette année, si je ne me trompe, son 48ème anniversaire. Quand on est aussi jeune que la Communauté économique européenne - qui a juste cinq ans - quarante-huit ans semblent un fort grand âge. Naturellement quand on avance dans la vie, on commence à parler des hommes de quarante-huit ans comme de "garçons plein d'avenir" ; mais à la Communauté nous n'en sommes pas encore là.

Néanmoins mon propos d'aujourd'hui intéresse plusieurs générations.

Je voudrais parler du présent, du passé et de l'avenir des relations de la Grande-Bretagne avec la Communauté européenne.

I

Commençons donc par le présent. Nous savons tous - nous ne savons que trop - ce qui est arrivé au début de cette année lorsque les négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun ont été interrompues. Tous nous savons les espoirs que tant de gens des deux côtés de la Manche avaient placés dans ces négociations et leur déception à l'heure actuelle. J'ai déjà parlé longuement ailleurs des circonstances dans lesquelles l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté a été différée; il n'entre pas dans mon intention de répéter ce que j'ai déjà déclaré. Notre Commission, l'Exécutif du Marché commun, a élaboré ce que je pense pouvoir appeler un rapport impartial et objectif sur toute cette négociation. Il montre, je crois que, si les pourparlers de Bruxelles n'étaient pas encore à la veille d'un succès complet, ils n'étaient certainement pas non plus sur le point d'échouer. Mais ce qui importe maintenant, c'est de voir où nous en sommes aujourd'hui.

Où en est la Communauté ? Ou plutôt qu'est-ce que la Communauté a réalisé et où va-t-elle ? De par sa nature même la Communauté ne peut pas rester immobile. Comme la Reine rouge d'Alice aux pays des merveilles, il lui faut avancer, ne serait-ce que pour rester à la même place.

Et d'abord la Communauté économique européenne représente en fait plus que ne le suggère son surnom de "Marché Commun". Elle est une tentative de fusion non seulement des marchés, mais des économies nationales et cela en vue de l'objectif politique qui consiste à créer non seulement

une entité économique plus vaste et partant plus viable, mais aussi à jeter les bases pratiques d'une unité dans d'autres domaines. J'ai déjà déclaré un jour que "nous n'étions pas en affaires, mais en politique". Je voulais dire que la fusion des marchés nationaux et des économies nationales constitue déjà en soi un acte politique, car ce que nous cherchons à fusionner en une politique, c'est le rôle dévolu jusqu'ici aux gouvernements nationaux dans la détermination des conditions régissant la vie industrielle et les échanges.

Les droits de douane en sont un exemple évident. En établissant une union douanière, les pays du Marché commun éliminent les barrières tarifaires qui les séparaient et fondent en un tarif unique ceinturant toute la zone leurs anciens tarifs nationaux distincts en vigueur à l'égard du reste du monde. Il en va à peu près de même pour les contingents et la politique du commerce extérieur en général.

Mais ce qui est vrai des droits de douane et des contingents l'est également d'autres choses. La circulation des capitaux et de la main-d'œuvre doit être libérée comme celle des marchandises. Et un mécanisme doit être maintenu pour garantir que les gouvernements ne divisent pas le Marché commun par des entraves non tarifaires à la libre concurrence telles que les subventions à l'exportation, les discriminations fiscales ou la disparité des prix de transport et que les firmes ne le divisent pas par des accords de prix ou des accords de répartition des marchés. Ce n'est pas tout. Si nous réussissons à abolir les compartiments nationaux qui cloisonnaient les politiques économiques nationales, nous devons finalement unifier ces politiques en politique communautaire. Cela est évident pour des cas tels que l'agriculture et les transports, où le gouvernement intervient déjà dans une très large mesure, comme le prouve l'œuvre du Dr. Beeching, si je puis le citer. Mais cela est également vrai dans de nombreux domaines moins spectaculaires : dans la Communauté, par exemple, nous nous efforçons de réaliser des politiques communes dans des secteurs comme le droit des brevets, les régimes fiscaux, les réglementations sur les colorants pour denrées alimentaires et même le droit de la faillite. Il se peut que nous devions finalement en arriver à des politiques monétaires communes et à une politique économique commune en général.

L'édification du Marché commun ne constitue donc pas une tâche purement économique; mais il serait également fallacieux de la qualifier de "politique", si ce terme était employé pour indiquer quelque chose de dictatorial, d'hypercentralisé, de technocratique et de doctrinaire.

Tout d'abord, tout le processus est graduel, souple et ardu. Il doit être irréversible naturellement, ne serait-ce que parce que personne ne pratiquerait les nouveaux investissements correspondant à un marché élargi s'il fallait craindre qu'il ne se concrétise pas ou qu'il ne dure pas. Mais le processus d'adaptation doit être également graduel : en effet, la Banque européenne d'investissement et le Fonds social européen ont été institués précisément pour aider les entreprises, les régions et les travailleurs qui pourraient avoir des difficultés à s'adapter. Et naturellement le traité du Marché commun fourmille de sauvegardes spéciales qui peuvent être invoquées par tout pays membre qui a temporairement besoin d'un répit pour faciliter le processus d'aménagement. Tout cela signifie, comme je viens de le dire, que le processus n'est pas aisé. Il est facile de fixer un calendrier ferme pour le désarmement tarifaire; il est virtuellement impossible d'en faire autant pour la coordination des politiques monétaires par exemple. En outre, l'essence de la démocratie, c'est la persuasion, non la force, et en un sens chaque fois que la Communauté rencontre des difficultés dans sa tentative de réalisation de l'union économique, c'est là une preuve supplémentaire qu'elle n'est pas comme une sorte de dictature.

Voilà en fait pourquoi la Communauté a besoin d'une ossature constitutionnelle : l'"exécutif" - cette Commission européenne indépendante que j'ai l'honneur de présider - le Conseil de ministres nationaux, qui est l'organe législatif de la Communauté, le Parlement européen, qui exerce un contrôle démocratique sur la Commission, et la Cour suprême de justice.

Parce qu'on se méprend souvent sur son compte, je m'arrêterai encore quelque peu à la Commission. Ses tâches principales sont au nombre de trois.

Notre première tâche est une tâche d'initiative, pour formuler des propositions visant la politique à adopter pour l'ensemble de la Communauté. Nous y sommes aidés par le Comité économique et social, qui groupe 101 représentants de l'industrie, du commerce, des syndicats ainsi que des organisations professionnelles et des consommateurs.

Nous sommes tenus de le consulter, de même que de consulter le Parlement européen, dans la mise au point de cette politique. Nous consultons également les experts des gouvernements nationaux de même que d'autres représentants de tous les milieux. En fait, notre tableau d'affichage annonce bien une demi-douzaine de réunions de ce genre par jour ouvrable. En 1961, le nombre total de ces réunions a dépassé mille. Bien que notre immeuble soit paré de pierre blanche, on ne peut donc guère le qualifier de tour d'ivoire.

Notre seconde tâche, après avoir soumis des propositions au Conseil, est de les défendre dans les réunions où il en discute, de défendre ce que l'on peut appeler "l'intérêt communautaire" comme se distinguant des intérêts nationaux propres des Etats membres. Nous ne disposons pas d'une voix effective dans les scrutins du Conseil, mais nous y avons une voix virtuelle, puisque normalement le Conseil ne peut prendre des décisions à la majorité que lorsqu'il accepte une proposition de la Commission. Ainsi, la Commission agit comme une sorte d'honnête courtier non pas tant entre les divers gouvernements nationaux, mais entre les intérêts nationaux et l'intérêt de la Communauté dans son ensemble.

La troisième tâche de la Commission est de défendre l'intérêt communautaire d'une manière encore plus positive, en portant toute infraction au traité du Marché commun devant la Cour de justice. En ce sens on peut dire qu'elle est le chien de garde du Traité. Jusqu'ici quelque cinq ou six cas seulement ont dû être portés devant la Cour et, si nous n'avons jamais succombé contre un gouvernement national, il faut noter que nous pouvons également être attaqués devant la Cour.

La Commission est donc assujettie à un contrôle judiciaire mais elle peut aussi faire finalement l'objet d'une motion de censure de la part du Parlement européen. Bien sûr, nous ne pouvons être responsables devant les parlements nationaux, car nous sommes un organisme communautaire; nous ne pouvons pas non plus être subordonnés au Conseil de ministres, dont les

membres sont eux-mêmes assujettis au contrôle national de leur propre Parlement. Aussi avons-nous besoin de cette inquisition des parlementaires européens et nous en réjouissons-nous, bien qu'il me semble personnellement que les pouvoirs du Parlement sur l'action de la Communauté devraient être accrus et ne manqueront pas de l'être à mesure que le processus d'unification de l'Europe avancera. C'est là en fait un des domaines où la Grande-Bretagne, avec son expérience centenaire de véritable démocratie, pourrait apporter une contribution spécifique à la Communauté. C'est précisément parce que la Communauté n'est pas une nouvelle coalition d'Etats que son unification progressive doit être fermement ancrée dans la vie démocratique de toute sa population.

Quel est le chemin parcouru par la Communauté et quelles sont ses perspectives immédiates ?

Dans le domaine de l'union douanière, comme vous le savez, nous avons maintenant abaissé de 50 % environ les droits de douane entre pays membres et le 1er juillet de cette année, nous atteindrons 60 %. Nous avons réalisé le premier rapprochement des tarifs extérieurs nationaux et, toujours en juillet, nous aurons mis en place aux deux-tiers le tarif extérieur commun qui les remplace. Les contingents industriels ont presque disparu, à la fois à l'intérieur de la Communauté et à l'égard du reste du monde. Dans le domaine de l'union économique nous avons laborieusement fait nos premiers pas vers une politique agricole commune, nous avons adopté les premières mesures de libération pour les capitaux et pour la main-d'oeuvre, nous avons commencé à avancer vers d'autres politiques communes et nous sommes actuellement en train d'examiner les premières demandes portant sur des cas de non-applicabilité de la réglementation anti-trust du Marché commun. Depuis 1957, le produit national brut de la Communauté a augmenté de 28 % et sa production industrielle de 40 % environ. Les échanges à l'intérieur de la Communauté auront bientôt doublé, d'après les derniers calculs, depuis l'institution du Marché commun; et, en partie grâce à notre prospérité accrue, en partie grâce aux réductions du tarif extérieur que nous avons déjà pratiquées, nos importations en provenance du reste du monde ont progressé de près de quarante pour cent, soit près de deux fois plus vite que l'augmentation totale des échanges mondiaux.

Mais il serait malhonnête naturellement de prétendre que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. L'un des effets de la rupture des négociations avec la Grande-Bretagne a été, en fait, de porter un coup sérieux à la Communauté elle-même. Aucun responsable, je crois, ne pourrait suggérer que, du fait de l'ajournement de l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun, la Communauté devrait marquer le pas. Il n'y aurait aucun sens pour la Grande-Bretagne à méditer une adhésion future si la Communauté n'était pas une affaire qui marche; et si elle ne l'était pas, en outre, cela constituerait un revers très sévère pour l'ensemble du monde occidental.

Heureusement, les craintes ressenties par beaucoup de personnes au cours des premiers mois de cette année sont maintenant en voie d'être dissipées. Il est toujours dangereux de prophétiser, mais, si leurs points de vue diffèrent profondément au sujet de la Grande-Bretagne et même de la philosophie qui devrait être à la base de l'"unité européenne", les Etats membres ont déjà montré que de nouveaux progrès sont non seulement possibles, mais à certains égards inévitables. Le 2 avril, le Conseil a confirmé les mesures tarifaires prévues pour le 1er juillet : l'union douanière par conséquent va de l'avant. Je suis convaincu que ce seul fait garantira en définitive que l'union économique va de pair avec elle. Au début de ce mois, nous avons pu à une session de notre Conseil de ministres, nous entendre sur une partie d'un programme d'action à court terme proposé récemment pour couvrir l'année en cours. Nous avons essuyé des revers auparavant et nous en connaissons encore. Mais le mouvement est trop vaste pour que l'arrêt soit durable. En jetant un regard en arrière, nous verrons pourquoi il en est ainsi et ce que cela signifie pour la Grande-Bretagne.

II

Fondamentalement, le Marché commun représente le rejet décisif de deux conceptions distinctes, mais apparentées. La première était la foi dans la souveraineté absolue de l'Etat-nation, la seconde la foi dans le jeu d'équilibre européen. Toutes deux ont été démenties par les événements.

Le terme d'"événements" est peut-être un euphémisme pour parler de deux guerres mondiales et des massacres, des destructions et de la misère humaine qui les ont accompagnées. Même avant la première guerre mondiale,

en effet, la notion austinienne de souveraineté a été battue en brèche non seulement par des théoriciens politiques, mais également par le progrès technique qui a accéléré les communications, raccourci les distances, agrandi l'échelle de l'industrie moderne et rendu anachroniques beaucoup de nos idées politiques. Ce même progrès, en accroissant au-delà de tout ce que l'on pouvait imaginer la puissance de destruction mutuelle, a rendu les conséquences de toute défaillance du jeu d'équilibre non seulement graves, mais catastrophiques.

Les pays de l'Europe occidentale, unis par des traditions communes et une histoire commune, ont été parmi les premiers à reconnaître ces faits. Au cours de deux guerres mondiales, nous avons vu de nos propres yeux et ressenti dans nos coeurs les conséquences des erreurs passées. Après la seconde guerre mondiale, nous avons enfin cherché à les réparer. L'histoire lente et laborieuse de l'intégration européenne prouve, elle-même, combien ce processus était et reste ardu. Mais il était encore plus ardu, si je puis m'exprimer ainsi, pour un pays comme la Grande-Bretagne, et cela pour des raisons qui sont parfaitement compréhensibles et honorables.

Les historiens du mouvement d'unification européenne ont relevé nombre de facteurs dans sa genèse. Ils englobent l'influence du monde classique et en particulier du droit romain, qui s'est amalgamé plus tard avec des éléments germaniques, l'empreinte de la chrétienté et l'unité réalisée par l'Empire du moyen-âge et la papauté ainsi que la réforme, le sens de la solidarité concrétisé par les croisades, la nostalgie souvent fourvoyée, ressentie pour l'unité médiévale, la soif kantienne de paix perpétuelle, elle-même aspiration perpétuelle, les effets de la culture cosmopolite, notamment au XVIII^{ème} siècle, l'exemple des Etats-Unis dans le Nouveau Monde, les répercussions administratives des conquêtes napoléoniennes, la coloration apportée par le mouvement romantique, les progrès du socialisme international, du syndicalisme et du fédéralisme continentaux.

Toutes choses, il est vrai, qui ont été partagées à maints égards par la Grande-Bretagne, mais en des temps où les voyages étaient bien plus difficiles qu'aujourd'hui, la Manche constituait encore une barrière formidable et la Grande-Bretagne a été peut-être à la limite moins influencée

par certaines de ces expériences communes qui affectaient les Européens du continent. Comme puissance maritime en outre, son histoire matérielle a été différente et ses dépendances d'outre-mer ont été à la fois plus vastes et plus concentrées dans les zones tempérées que celles de ses voisins continentaux. Encore à l'époque des deux guerres mondiales, la Manche était restée un élément vital de ses défenses : elle l'a sauvée non pas des épouvantables destructions des bombardements aériens, mais au moins de l'invasion et de l'occupation effectives; et, par un sombre paradoxe, le facteur même qui a permis à la Grande-Bretagne en 1940 de rester seule en Europe dressée contre les forces de la tyrannie et par là de jouer un rôle déterminant dans la libération de l'Europe, a constitué l'une des raisons pour lesquelles elle s'est sentie dans les premières années d'après-guerre hors d'état de s'engager aussi pleinement que les Européens du continent dans l'élan vers l'unité, qui était l'unique sauvegarde sûre contre une nouvelle guerre civile européenne.

Je n'essaie pas de suggérer que la Grande-Bretagne avait en quelque sorte besoin de subir la même humiliation nationale et les ruines qui ont presque détruit le continent. Ceux d'entre nous qui sont encore en vie aujourd'hui ne peuvent que lui savoir gré d'y avoir échappé. Je ne veux pas suggérer non plus que les traditions particulières de la Grande-Bretagne ou ses engagements et ses intérêts à l'échelle mondiale l'aient disqualifié, alors ou maintenant, pour participer à l'oeuvre que nous édifions.

Tout ce que je veux dire c'est que ces faits ont tout naturellement rendu encore plus difficile pour la Grande-Bretagne, une adaptation de ses politiques traditionnelles à la situation nouvelle. Dans le passé, elle a joué un rôle précieux et essentiel en aidant à maintenir le jeu d'équilibre sur le continent. Au cours des deux dernières guerres, elle a vu la notion de souveraineté nationale se légitimer, et non se démentir. Et ce n'est que graduellement, avec l'apparition d'une seule et même entité nouvelle sur le continent et l'érosion progressive des souverainetés nationales par l'interdépendance de facto dans un monde divisé en deux grands blocs, que l'opinion publique en est venue à accepter en Grande-Bretagne, comme elle l'a fait

sur le continent, les faits nouveaux de la vie internationale. C'est en cela que réside pour moi la très grande signification de la décision du Gouvernement britannique de demander son adhésion à la Communauté européenne; et cette signification reste, à mon avis, inchangée, tout comme les faits sont inchangés.

III

Cela m'amène, finalement, au troisième chapitre de mon propos d'aujourd'hui. Que sera l'avenir pour la Communauté et qu'est-ce que l'avenir réserve à la Grande-Bretagne et à la Communauté ensemble ?

D'abord pour la Communauté. Comme je l'ai suggéré, les faits nouveaux de la vie internationale font de la croissance future de la Communauté un phénomène inévitable. Quelle forme prendra-t-elle ?

Dans le domaine matériel de l'activité économique, je pense que nous sommes appelés à voir une imbrication plus étroite des entreprises et des industries en Europe. C'est ce qui se produit déjà. Les différences de langue et de tradition garantiront, je crois, que cela ne signifie pas uniformisation. En fait, l'un des objectifs de nos politiques consiste précisément à y parer. Nos règles en matière d'ententes et de concurrence en particulier, bien qu'elles puissent paraître complexes et même accablantes à ceux qui ne sont pas encore familiarisés avec leur fonctionnement, permettront de garantir que les petites et moyennes entreprises ne seront pas pulvérisées par les trusts géants. L'expérience américaine en outre suggère que même dans un marché commun aux dimensions américaines, avec une même langue et une économie complètement intégrée, les petites et moyennes entreprises peuvent prospérer à côté des géants.

De même, sur le plan politique, je ne crois pas personnellement que la Communauté soit appelée à devenir un Etat centralisé, même à très long terme. C'est plutôt une fédération en devenir. Je sais que, pour certains, le seul mot de "fédéralisme" a quelque chose de rebutant - en particulier pour ceux qui ont surtout l'expérience politique d'un Etat-nation largement centralisé. Mais pour ceux qui, comme les Allemands, par

exemple, ont derrière eux tout un passé d'organisation fédérale, l'idée est beaucoup plus maniable. Je suis parfois confondu de voir combien les différences sont grandes en matière de législation fiscale, par exemple, entre les cantons de la Suisse ou même les Etats de l'Amérique du Nord. Au cours de mon récent voyage en Inde, un homme d'Etat éminent et hautement expérimenté m'a fait observer que presque toutes les nations comportent des éléments fédéraux; il suffit de penser à l'organisation de l'enseignement et des forces de police en Grande-Bretagne pour voir qu'il en est bien ainsi. Certaines choses sont mises en commun, d'autres ne le sont pas. Ainsi en sera-t-il au sein de notre Communauté européenne en développement. L'unité dans la diversité, voilà ce que nous essayons de réaliser.

Que sera, finalement, la position de la Communauté sur le plan international ? Elle ne sera pas, j'en suis convaincu, ce qu'on appelle une "troisième force" - si l'on entend par là une entité irresponsable, qui ferait ou s'efforcerait de faire contre-poids entre l'Est et l'Ouest. C'est là une conception à laquelle aucun des gouvernements membres de la Communauté n'a publiquement souscrit, et à laquelle la majorité de nos citoyens a clairement marqué son opposition. Elle n'est pas vouée, non plus, tout au moins dans un avenir prévisible, à se dissoudre au sein d'une Communauté atlantique, si l'on entend par là une entité atlantique comparable à la fédération que nous nous efforçons de mettre sur pied en Europe. On en voit clairement la raison lorsqu'on essaie de se représenter les Etats-Unis acceptant les disciplines du traité de Rome, chose que les gouvernements de nos pays membres eux-mêmes ne trouvent pas toujours si facile.

Le véritable rôle que la Communauté est appelée à jouer dans le monde est quelque chose de plus complexe; mais permettez-moi, avant de revenir sur cette question, de dire encore quelques mots de ses relations avec la Grande-Bretagne.

Tout d'abord, dans le domaine économique. La plupart des gens ont, je crois, conscience que ce ne sont pas seulement des considérations économiques qui ont poussé le Gouvernement britannique à chercher à adhérer à la Communauté; et bien des gens, dans ce pays et ailleurs, ont souligné

que l'ajournement de l'entrée de la Grande-Bretagne est loin de constituer pour ce pays le désastre économique que certains ont peut-être craint. En fait, le commerce de la Grande-Bretagne avec la Communauté s'est développé de façon continue : l'année dernière, les exportations britanniques vers les pays du Marché commun ont atteint le chiffre record de 2.189 millions de dollars, tandis que la balance commerciale accusait un excédent de plus de 200 millions de dollars. Quelques-unes des industries clés britanniques ont obtenu des résultats particulièrement remarquables à l'exportation : tel a été le cas, par exemple, pour l'industrie aéronautique, les matières plastiques, l'industrie chimique, en général, les produits pétroliers, les machines agricoles, les machines à imprimer et l'équipement électro-ménager - sans parler de l'expansion du tourisme. Je crois personnellement qu'à condition de faire preuve de dynamisme et d'imagination, l'industrie britannique n'a pas grand-chose à craindre; mais si je pouvais me permettre une suggestion en une matière où il ne m'appartient pas de donner des avis, je mettrais l'accent sur un des points que l'Export Council for Europe a soulignés dans ses rapports, à savoir que le succès des exportations vers les pays de la Communauté dépend de bien d'autres choses que des droits de douane et des contingents.

Bien entendu, tout ceci concerne uniquement le domaine économique et uniquement le stade intérimaire. Tout le monde reconnaît - et cela sans exception, bien qu'il puisse exister entre nos Etats membres des divergences d'opinion quant à la question du moment opportun - que la porte doit être maintenue ouverte en vue de l'entrée ultérieure de la Grande-Bretagne dans la Communauté. Sur le plan économique pratique, il ne faut pas sous-estimer l'importance de projets tels que l'avion Concorde, la recherche spatiale en commun, et même le tunnel sous la Manche ou le pont sur la Manche; et il y a peut-être d'autres possibilités encore. Mais il est tout aussi important que nous évitions toutes les divergences qui peuvent être évitées entre nos politiques économiques et nos politiques tout court. Comment y parvenir ?

Pour le moment, il est peut-être prématuré de parler d'arrangements intérimaires détaillés. L'association, par exemple, est une question complexe et difficile, parce qu'elle est très mal définie. Pour cette raison, les négociations pourraient demander du temps et il est parfaitement compréhensible que l'on formule des réserves à ce sujet. Toutefois, dans un avenir plus immédiat, il me semble qu'il y a au moins deux façons d'aller de l'avant.

La première se situe sur le plan de la procédure : nous pouvons le faire en maintenant et en multipliant nos contacts mutuels. A cette occasion, qu'il me soit permis de rendre hommage à mon vieil ami, Sir Arthur Tandy, qui depuis le début a conduit avec tant d'adresse et d'efficacité la délégation britannique accréditée auprès des Communautés à Bruxelles et à Luxembourg. C'est avec une réelle tristesse que je le vois nous quitter, et sa présence parmi nous aujourd'hui m'est un très grand plaisir. Je voudrais aussi adresser quelques mots de bienvenue à son successeur, Sir Douglas Walter O'Neill, qui est un autre de mes vieux amis, et lui dire que je me réjouis de pouvoir continuer à collaborer avec lui, et que je suis sûr que cette collaboration sera fructueuse.

Il se peut - et j'espère de tout coeur qu'il en sera ainsi - que nous trouvions des moyens d'intensifier ces contacts diplomatiques, de telle sorte que les deux parties puissent réciproquement influencer - mais non bien entendu contrôler - la politique de l'autre. Mais il y a à la fois un aspect substantiel à l'affaire. C'est ce que j'avais à l'esprit lorsque j'ai dit que la position de la Communauté dans le monde était fonction de ses relations avec la Grande-Bretagne.

Les négociations avec la Grande-Bretagne nous ont beaucoup appris à chacun. Nous en sommes tous sortis changés. Je ne veux pas dire par là que la Communauté était auparavant "tournée vers l'intérieur" et avait besoin de la Grande-Bretagne pour apprendre à "regarder vers l'extérieur" - pas plus que je ne veux suggérer que la Grande-Bretagne avait besoin de la Communauté pour mettre fin à une mentalité supposée "insulaire". Ce que je veux dire, c'est que les négociations nous ont fait toucher du doigt des problèmes mondiaux, que nous connaissions déjà en un sens - dans l'abstrait. Nous-mêmes sommes en train d'élaborer peu à peu quelque chose d'entièrement

nouveau, quelque chose qu'on n'imaginait pas lorsque la Charte de la Havane et le G.A.T.T. ont été négociés - ce qu'il est convenu d'appeler une "politique de développement" en vue de résoudre les terribles problèmes de la faim et de la pauvreté dans le monde en voie de développement. Les négociations avec la Grande-Bretagne nous ont confrontés avec cette question de façon encore plus directe et plus pratique. J'ai exprimé ailleurs l'espoir qu'il sera possible de maintenir les solutions que nous avons alors élaborées pour une partie de ces problèmes - à savoir larges accords avec l'Inde, le Pakistan et Ceylan. Pour y parvenir, et pour mettre au point une politique d'ensemble, il nous faudra travailler de concert non seulement avec les Etats-Unis et d'autres pays dans ce "partnership" atlantique auquel nous aspirons, mais aussi avec le Commonwealth et la Grande-Bretagne. Qui peut dire quelles sont les limites extrêmes d'une telle coopération ?

Ce qui est vrai de la politique à l'égard des pays en voie de développement est vrai d'autres questions aussi. En ce moment, nous préparons les négociations tarifaires connues sous le nom de "Négociation Kenned"; ne pourrions-nous parvenir à coordonner jusqu'à un certain point l'attitude de la Grande-Bretagne et celle de la Communauté ? En liaison avec cette question, il y a celle de la politique agricole, notamment en ce qui concerne les accords mondiaux sur les produits de base, que nous avons ébauchés dans les pourparlers avec la Grande-Bretagne comme solution à quelques-uns des problèmes du Commonwealth. Là encore, il peut y avoir matière à un travail poursuivi en commun. Enfin - mais peut-être n'est-ce pas là le dernier point - il y a le problème de la coordination monétaire, ce qu'il est convenu d'appeler le "problème des liquidités mondiales" : ne pouvons-nous agir de concert dans ce domaine aussi ?

Poser ces questions ne signifie pas négliger les organisations internationales qui s'occupent déjà de ces problèmes - l'O.C.D.E., le G.A.T.T. et le F.M.I. Mais c'est suggérer que la Grande-Bretagne et la Communauté, bien qu'elles soient encore pour le moment séparées par la Manche, peuvent trouver dans des solutions coordonnées à leurs problèmes communs un moyen pratique d'atteindre finalement leur objectif commun : la réalisation de l'unité en Europe et l'instauration d'un ordre meilleur dans le monde.