

Address by

Professor Dr. Walter Hallstein
President of the Commission of the
European Economic Community

before the
EUROPA-UNION

Bad Godesberg

22 october 1962

"The European Communities as the foundation of the political
union of Europe"

8864/PP/62 E

When we submit the next General Report of the European Economic Community to the European Parliament - to do this is our democratic duty - we shall point to four things that we consider typical of the last twelve months.

First, an internal fact: we have made the transition from a customs union to an economic union, in other words we have made a start with policies common to the whole Economic Community.

Then there are three external facts: the geographical expansion of the Community within Europe, the first steps towards establishment of the Atlantic partnership put up to us by the Kennedy Administration, and a changed attitude in the Soviet Union towards the Community's existence.

When we refer to these four facts, we shall stress that one feature is common to them all - that they bring out the political nature of these nominally "economic" European Communities.

For, if I may avoid diplomatic circumlocution, I was invited to speak on the subject of "The European Communities as the foundation of the political union of Europe"; but the thesis I intend to defend, develop and motivate goes beyond this. My thesis is that "the European Communities are already the first achievement in the political union of Europe". They are so because of their motives. They are so because of their purpose, for this purpose is not economic, is not the activity of the men who take part in the economic process, but their purpose is to exercise governmental, political influence on economic activity. They are so because of their institutional structure; for this reflects the federal experience of recent history. And finally they are so, because of the way the world has reacted to them; for the world would not treat us as it does, and in particular the greatest friend of European union, the United States of America, would not put up with the discrimination that is the inevitable consequence of our existence, if it did not anticipate the political reality of this Community, if it did not consider that the aim of this "economic" integration - its development into a political federation - was certain of ultimate success.

This economic integration of Europe certainly has economic motives as well. Let us remember that before the outbreak of the first world war

Europe accounted for half the industrial production of the world. In 1950, when the history of European integration in the proper, technical sense of the word began, Europe's share had fallen to one quarter. And even in 1959 the productivity of labour in the countries of the Community was no more than a third of that in America. We know, too, that all the major economic problems that face the politicians of today can be solved only by co-operation between States: the struggle against poverty, popularly known as development policy, the problem of fixing raw material prices, the vast complex of farm surpluses, which is now presenting us with such difficulties in the negotiations with Britain, the question of the stability of currencies, summed up in the expression "the liquidity problem".

This is all very true. But it explains only the trend of development, the direction in which things are moving. It does not explain the solutions we have chosen when faced by these problems.

The reason for this is political. Our friend Birrenbach in a recent study on the relationship between the problem of German reunification and that of European integration pointed out that it was essential, in order to have the proper yardsticks on which to base a judgement, to cast one's mind back to the days when "European" politics had their beginning. What was the situation then? Europe had been devastated both physically and psychologically. It had been devastated in a war that had broken out in Europe. Externally, it was threatened from one side (by a triple threat - military, political and economic) while on the other it was an object of charity.

These are four facts. They are at the same time four questions which faced our statesmen. What was their answer.

The first answer was that Europe had to become an active political force again, to take part actively in politics once more, instead of just being an object of the political activity of others. There were at that time people who thought that this was not worth while, who thought that the ghastly situation in which Europe found itself would have to remain like a millstone round the necks of those who had brought it about; this was certainly an attitude that was theoretically possible, although at

the same time entirely indefensible morally, because it would have meant raising a kind of Care-package mentality to the level of a political ethos, or making the Marshall Plan into a political tenet. But horrible to relate, this mendicant mentality really existed.

What does the expression "becoming an active political force" mean? It means two things. The world being what it is, its physical conditions and the state of technology and science being as they are, it means that you must be big. All the great powers which matter today - and when we too claim to have our say, we mean that we want to sit at the same table with them - are powers of continental proportions. This is obviously the scale of the atomic age.

In the second place, the need to develop our own personality again implies that we must be able to act. The new factor that has to be created (whatever its form) must be capable of action both internally and externally. When last week in Strasbourg we were having a debate in the European Parliament on constitutional matters, Mr. Birkelbach, leader of the socialist group in the Parliament, made one of his penetrating observations to the effect that the recovery of this ability to act is a duty, not just something about which we can please ourselves. And it is true that this is one of the things for which we bear responsibility. It is a duty we must perform. At a certain point in a man's growth the possibilities of exercising a political influence on the course of events are so real that it becomes his duty to do his job well, and the question of egoism no longer arises. Basically, the same law applies to organizations as applies to men. We, as Europe, have to be as strong as we can be.

So that is the first answer: that we must take part in politics once more. But what kind of politics? The second of our answers, the answer to this question, begins with points of principle.

The conflicts that brought Europe and the world to the brink of destruction had their origins in Europe. Consequently, the first decision was to use the concept of peace as the foundation of our new policy. Nothing can more justly be termed the basic tenet of the political activity that we call European integration and in a broader sense European union, than peace.

The outlawing of war has been tried before. The novelty of the new movement within Europe was the attempt to make war impossible. This was the conscious intention when we set up the Coal and Steel Community. The principle was less conscious but no less real when the European Economic Community was established. For what we were doing then was merging the economic potential of those countries, whose rivalry had brought so much misfortune to the world, in such a way that no part could subsequently be separated. If you will permit me to use a graphic image: we were trying to scramble the economic eggs of those countries in such a way they could not be unscrambled and to make of each country's economic potential a common asset which would be beyond the reach of rival national politicians. Our aim is to bind facts and interests so closely that the bonds cannot be broken.

This brings us to the third point. How is this to be done? By what means can we be sure of attaining our objectives - to gain a voice in affairs and at the same time secure peace?

The politicians were here confronted with an alternative: they could either go on as before (this is the easiest solution; it is very pleasant to be in harmony with the habits one comes up against) or they could think up something new.

Going on as before would have meant perpetuating the European system that had grown up in the last century - the famous balance of power. We gratefully acknowledge that British diplomacy played a great and often happy part in keeping that balance. Was a return to this system feasible? The answer is no, because the system had lost its authority. It had failed the single test that any political system must undergo if it is to carry weight: it had revealed itself incapable of keeping the peace in Europe. Two world wars begun in Europe were not prevented by this balance of power.

This is why people in Europe were anxious to replace a system of instability by one of stability, to take the fate of the continent firmly into their own hands, to undertake the great task which consisted of Europe governing itself; Europe's fate was to be left neither to its component parts (or even certain of those parts - hegemony) nor to any

outside protector, but Europeans were to take care of European politics themselves, acting as one.

The decision was not an easy one to take, because it meant something -- I am deliberately expressing myself cautiously -- which was not unconnected with the traditions of sovereignty.

I do not wish to dwell very long on this question of sovereignty. I am no constitutional lawyer. But doubts that I have always entertained have almost become a certainty -- that the concept of sovereignty is one of the concepts that mankind has really discovered only in order to misuse it. Mr. Macmillan recently answered the question "Can't you see that joining the European Economic Community means a loss of sovereignty?" wisely and to the point by saying that it was in fact a question of "pooling" sovereignty. And you need only look at our Community to see how true this is. What a country loses through the transfer of responsibility and powers to the Community is recouped through the part it plays in the organization of the Communities.

This, then, is the first political criterion. Everything we know as economic integration would be quite unthinkable if it were not carried forward by the powerful political urges I have just outlined.

However, it is not only these urges that are political, but also the purpose of economic integration itself. It is true that the aim is a common market. That means that within this Community we want to create conditions resembling as closely as possible those found in a national market. Even more, since the whole project is not only a commercial enterprise but a process of true economic and social integration: the economic aim is the merging of six economies into one -- as far as this is compatible with the six States retaining their individual being -- and that is after all what is happening.

I am using the expression "the economic aim". But that does not mean that what we are integrating, what we are merging, is the economy, the activity of the businessman, the employee, the tradesman, the transport firm or the consumer. We are not setting up a European trade union, we are not merging companies: what we are doing is collating governmental activities which deal with the economy, government action in the economic and social spheres.

Now why, you may ask, is there any need to collate the influence of the state on economic and social affairs which is reflected in these activities and these policies? To appreciate this we must again return to the idea of the Common Market. The idea consists in blending individual markets into a common market; in other words in pulling down the barriers that exist between these markets. But if one looks closely, one sees that these barriers are of many kinds. It is not a case of a single barrier but of several, of many.

Let me begin with the customs barrier, since the Treaty of Rome begins with it. This barrier is the most obvious and is also the simplest to deal with. This is why the Treaty's strategy here is that of the frontal attack. It knocks down the customs barrier. You are aware that we are in the fortunate position of being some years ahead of schedule in accomplishing the aims set out in the Treaty. Half of the task of removing this barrier has already been completed, and in our external trade we are also well on the way to establishing what is an absolutely logical corollary of the removal of internal barriers - the common external tariff.

But this is not all that needs to be done if these economic areas are to be merged. For other barriers remain, and can still be used to circumvent the customs union. They can be used to cancel out the advantages of breaking down customs barriers. The simplest example I can think of is that of discriminatory transport rates. I can erect the customs barrier again down to the last penny if I subject goods from outside to a transport rate that makes these goods just as much more expensive as they would have been if the customs barrier had been left intact. This, of course, cannot be permitted. So we must do away with completely national and exclusive powers in transport policy.

Secondly, there are parts of the economy in which the removal of customs barriers has no practical effect because the sectors concerned are not organized on the basis of a market economy; in such a case it is not enough simply to remove an obstacle, for there is no freedom of movement. To put it another way: everywhere - and particularly everywhere within the Community - there are sectors of the economy that are State controlled, especially agriculture. This is a fact. You can regard it as good or bad, but that is how it is, and we have to reckon with it. Here too, then, the

removal of customs barriers is not enough. Customs tariffs do not count for much in international agricultural relations.

Then there is a third reason, and this is the most important one, why we must tackle the policies, the economic policies of the Member States. The more barriers between present-day national economies are taken down, the more directly are the repercussions on its neighbours of every measure taken by any one of the States. The State can do a great deal to help business or to hamper it. But we can only expect business to accept the situation created from its being exposed without defence to competition from outside, from business competitors in other Member States, if at the same time we guarantee it fair and comparable conditions of competition.

Note that I do not say equal conditions. Since the pattern of what we are creating is federal, let us look for a minute at some thorough-going federations such as Switzerland, or the United States or Germany. There is certainly no question of all competitive conditions within these federations being equal, but since they are federal States they comprise within the federation smaller constituent powers in the form of cantons or states, and these smaller constituent powers themselves produce a variety of conditions in economic activity. So here we must take care that we do not set our aims too high in vain perfectionism or dogmatism. What is more, we do not need to go so far. Bismarck's Reich left a degree of power in economic and social policy to the individual states in comparison with which we in the European Economic Community are in fact very progressive. At any rate, the influence of the state, so characteristic of modern economic organization, was in those days far from being as pervading and as strong as it is today.

So what is to happen? All these governmental activities must, if the thing is to work, be subjected to a common discipline. I shall spare you the technical details. The Treaty has dealt with them on carefully - perhaps too carefully - graduated levels. Events have swept away some of the over-subtle distinctions evolved when we drew it up.

The conditions of economic activity in the European Economic Community today are, therefore, affected by social and economic influences originating in the Community itself. Does this mean that it is after all a "dirigistic" Community, as so many people would like to argue? No, definitely not. Why does the Community intervene? The reason is obvious, I think, from

what I have said. It intervenes to guarantee the freedoms inherent in the establishment of the European Economic Community: the freedom to exchange goods across frontiers; the freedom of capital movements over the Community's internal frontiers, freedom of movement for workers, the right of entrepreneurs to establish themselves in neighbouring States, and freedom to supply services.

I am moved to attempt a variation on a theme by Kant. You know his famous dictum on peace. It can also apply to freedom. Freedom is not the natural state of Man. Freedom, too, in Kant's words, must be established.

When we hear so many complaints about the distortions of competition which make it so difficult for this or that entrepreneur to adapt himself to development, those distortions of competition which he resents so much as an injustice, we must lend a very careful ear to them. I certainly do not wish to generalize. But among these complaints there are cases in which the blows fall on the sack but are meant for the donkey! People protest against distortions of competition, but what they are really upset by is competition itself.

There is nothing to be done about this, of course. Competition is the Basic Law of the European Economic Community, for it is the only one which guarantees freedom in the sphere of economic and social policy, freedom not only for the entrepreneur, the trader and the worker, but above all for the consumer too. Now, we are all of us consumers. The other categories are all minorities. What does consumer's choice amount to if there are not sufficient goods to choose from? And through the Common Market we intend to see that the goods are there.

Now that this has been said and it is clear that economic and social powers are combined in the European Economic Community, it also becomes clear why this economic community has been endowed with the institutional arrangements we know. These comprise the following institutions, in ascending order of importance. (1) A Commission, which is the real embodiment of the Community interest and independent of Governments. This Commission may not accept instructions from any Government, and the Governments may not give it any. (2) The Council of Ministers, in which the interests of the Member States do, it is true, find expression, but not in the manner of a conventional diplomatic conference, i.e. not in order to try at these Council meetings to find a common factor, and of course the lowest common factor,

among the six national interests, but in order to seek a compromise between these six national interests on the one hand and the Community interest on the other - and the Commission is there to see that this is done. (3) A Parliament, which is the sole organ controlling the Commission and is therefore armed with the power of unseating it. (4) A Court of Justice, which embodies the rule of law since as a community of states observing the rule of law ours is a Community observing the rule of law.

These are the three inner criteria which make the European Economic Community a political Community: its motives, its purpose and its institutions.

There is still a fourth criterion, which is mirrored in the Community's external relations. Naturally the creation of a Community of this sort results in different treatment for a given situation when it is internal and when it is external. Only in internal trade are customs duties abolished; there is a common tariff vis-à-vis the outside world. It is no great wonder that the question consequently arises as to whether this is not discrimination against those outside.

The question may be seriously asked whether we are not violating an internationally recognized principle in that, with the Member States still very much in existence, we treat non-Member States differently from the way we treat each other. The only logical answer to this was given by the Americans from the very start. For the Americans this so-called economic integration was from the outset a process of political union or, to put it bluntly, of a stage in the birth of a European State. What the Americans did by not joining in the chorus of those who found fault with our activity as being discriminatory, was simply to anticipate this ultimate political product.

And this brings me to the end of my preliminary remarks. Now allow me in the rest of my talk to draw a few conclusions from what I have said by using this recognition of the essentially political character of our Community, this appreciation of our nature, in an endeavour to make some contribution towards solving the concrete political problems which are facing Europe. Let me therefore look at the problems that beset us today in the light of all that I have been saying.

We have five major problems: (1) The problem of the economic union which we ourselves have shaped and are still in the process of shaping. (2) The geographical enlargement of the European Economic Community, and the accession of the United Kingdom in particular. (3) The Atlantic partnership, i. e. the recasting of Europe's relations with the United States and Canada. (4) Our relations with the Soviet Union, and (5) The problems of what is known as "Political Union".

First, the economic union. Last January, in the sweat of our brows we made a start on the stage of economic policies by laying down a common cartel policy and a common agricultural policy. The second stage of the transition period under the Rome Treaty - that is, the second four years, of which one is already drawing to a close and also the third stage, will be devoted to the further expansion of this chapter of common policies. The Commission is just now working out the action programme to this end.

I have already said that without this advance into the sphere of common policies the customs union would not only be incomplete but also impracticable. It would be constantly endangered by individual and conflicting actions taken by Member States at national level. But in addition - and this is much more vital for us today - the development of those common policies furthers the true aim of what people call economic integration - I mean political unity. If we wish to unify Europe politically we must not merely allow ourselves to be carried along, we must seize every opportunity that occurs of bringing within the Community sphere political functions which have hitherto been the sphere of the Member State. So much for our first major problem.

Our second problem was the geographical enlargement of the European Economic Community. Here of course Britain's accession occupies the foreground. If I say that this definitely takes precedence for us, this is not to depreciate or belittle proposals received from other quarters: further requests that have been made for membership, or the applications for association and the efforts to forge rather more complex long-term links with us by way of trading agreements. In many cases too the solutions to be found will depend in large measure on the decision reached concerning Great Britain, and for that reason I will have a few words to say on British membership.

The first effect of Britain's accession is of course to make the European Community larger. Already the Community is the greatest trading power in the world, and its size will be increased still further by Great Britain's entry. We shall then account for a third of total world trade. But this in itself does not of course imply that we must necessarily regard this development as adding to the strength of the European Economic Community. That depends on other criteria. It would be confusing corpulence with strength if we were to conclude so hastily that we were stronger because we were bigger.

The real significance of Britain's accession is not to be measured by this quantitative criterion. It lies in the fact - and here the full magnitude of the British decision is revealed - that it represents a fundamental recasting of Great Britain's relations with the Continent. This is nowhere more clearly realized than in England itself - much more clearly than among ourselves. In other words the idea behind England's accession is not to revive the old precarious balance of the European system of States. The ball has now become too heavy for anyone to juggle with.

The conclusions to be drawn from this must of course be primarily a matter for the British themselves. But not for them alone. To illustrate the point, I will say a word or two about a happening in the very recent past. We know that some of our Benelux friends have been anxious - whether or not justifiably is not my point - lest there should be a revival of efforts at hegemony in Europe, and that this anxiety has led them to call more loudly for the British.

I do not wish to be misunderstood. That they should have called for the British is perfectly legitimate and in order. What disturbs me, however, and what I find annoying from the European standpoint is this.

The attitude of these politicians is based on a sorry kind of logic, and we should make no bones about saying so. They say that if we are to have the past in the form of a new hegemony, then let us go the whole hog and have hegemony tempered by the Concert of Europe, by the balance of power, that controlled balancing act with which up to now people have attempted - at times successfully and alas! at times unsuccessfully - to keep the efforts at hegemony within bounds.

I say "a sorry kind of logic". The sorry thing about it is that one error or imaginary error, I mean the efforts at hegemony, is being countered by another. For the whole business is a relapse into outworn conceptions and illustrates the confusion which reigns on the subject of political union. At bottom - although this is quite certainly not the intention of the politicians to whom I am referring - it only serves to confirm the tendency to fall back into old ways. By drawing lessons from them for our own conduct as of old, we confer legitimacy on them, no less.

Here I will not mince matters. The whole way of thought which I have described above as a state of precarious equilibrium is hopelessly out of date. If anything could prove this statement, it is the fact - and this is precisely why we serve so much as model for other efforts at European integration - that our Community is by definition the negation of all hegemony.

This is not a piece of idle talk. I offer it rather as something I have learnt from five years of actual experience in the Community. It is the reason behind the successful working of this political organization, of whose institutional framework I just now gave you a rapid sketch.

I now come back to the Council of Ministers, for it is here that you can find the evidence, it is in this institution that my thesis must prove its validity. As I have said before, problems in the Council are not settled on grounds extraneous to the matter in hand and foreign to the principles of the Community. In addition, decisions by majority vote are recognized in the Council. How can anyone reconcile that with the tendencies of which I have been speaking? Again, the workings of this Council, in which the forces of each Member State continue to mingle with similar forces from the other States, form part of a machine which ensures that there shall be only one interest that matters, and this will be, not the interest of an individual country, but that of the Community. By its success in working out a European agricultural policy this instrument, however imperfect it may appear to be - and all the works of man are imperfect - has passed the severest and most convincing test that can be imagined.

Let me sum up. The decisive question about Britain's accession is: will it strengthen our Community's ability to act? This is the vital point, which in theory no one disputes. All are agreed that the accession of new members must not weaken but must strengthen the Community. Everything will depend on our finding, in the institutional as in other spheres, rules which reflect this requirement.

It is therefore interesting that it should have been the British delegation which at the great Congress of the European Movement in Munich put forward some remarkable proposals for improving the organization of the European Communities. The result of all these proposals would be - within limits set by a particular group of topical problems - a strengthening of the position of the European Parliament. Here in fact we probably have the most important point of leverage for increasing the capacity of the European Economic Community to act politically.

Do not misunderstand me. As a fortress is worth no more than its garrison, institutions naturally represent only potentialities, potentialities for right action which we must hope will be put to good use. Therefore the decisive question which each and every one must face is whether in the enlarged Community we shall all approach this new reality in the complete conviction that it is necessary? Shall we all shoulder our new responsibility without relapsing into old difficulties and old, cherished bad habits?

We must be quite clear in our minds that this is a big question: whether we are willing to accept all these responsibilities. For, as I have said once before, a man's responsibilities rise with his power. And the structure here emerging is so designed as to exert great influence on world politics. The Europeans will have to show whether they prefer their carpet slippers to the discomforts and rigours of bearing a part in the great decisions in which we have hitherto not shared as fully as we could have wished. This is Europe's real problem. And who will deny that it is a political and not an economic problem?

For the rest, the problem of the United Kingdom negotiations is a problem of how to apply the Rome Treaty (for the issue is, after all, accession to that Treaty) or to adapt it in the light of the new solutions required by the new circumstances. We are of course working on the assumption that, even though we did not in drawing up the Treaty of Rome take

into account every circumstance affecting the British position, the solutions we produced - solutions which have made a union of the Six possible - ought also to be capable of providing a house in which Seven can live. Of course, anyone is free to prove the contrary. And basically the whole set of negotiations is nothing but an endeavour to agree on such exceptions as may have to be established.

The third great problem before us is the United States President's offer of partnership with the new Europe. President Kennedy has already created the instrument he needs for this partnership. A few days ago he signed the Trade Expansion Act. It is now up to Europe to lose no time in making itself ready to go into this partnership. Ready not only in the technical sense of having European institutions which work, but also mentally and spiritually ready, i. e. really in a position to seize the great opportunity offered. It is not merely a matter of lowering a few customs duties between the United States and ourselves. The main task is to perfect the arrangements underlying the economy of the free world, and to establish arrangements where they have not so far existed. I will mention only agriculture, but this is not the only sphere which is not ordered by any international rules.

Our fourth great political problem is that of our relations with the Soviet Union. It cannot escape anyone that in recent months these relations have undergone a change. We have witnessed the emergence of a new interest in us, I would almost like to say a genuine, a real interest - I do not say a friendly one. Hitherto there has been little beyond superficial polemics, with references to Lenin's dictum that the capitalist world would destroy itself by its own internal contradictions. They have now become more realistic, and what we now see is a mixture of uneasiness because this venture upon which the so-called capitalists have embarked seems to be succeeding, and for this very reason, of further attempts to combat this enterprise by means of new methods and also, as was quite openly said in one of the 32 Moscow theses, by subversion. We note this development with equanimity and interest.

"Pravda", which had me interviewed some time ago, recently gave me very poor marks on my knowledge of Marxism-Leninism. Maybe they are right - but I have seen the Berlin wall.

There then remains the fifth and last problem, that of "Political Union". The term seems to indicate that this political union will at long last translate us from the economic into the political dimension. In the light of all that I have said, I do not think that I need waste many words in explaining that the term is therefore extremely misleading. In making plans for political union we are not entering another dimension: we are in the political dimension already. We already are a political union. We should be fully entitled to call ourselves an "Economic and Social Union", for we must accept that only a part of the political sphere is united in our Community. The plans for establishing a "Political Union" are, rather an attempt at extending the drive for political union to new fields, now areas not yet covered by the successes already achieved: to defence, foreign policy (with the exception of commercial policy, which is part of foreign policy but already comes within our purview) and cultural policy.

What must we, with our responsibilities in the particular field known as economic integration, conclude from this?

In the first place we must unhesitatingly approve the idea of "Political Union", since we ourselves regard what we are doing as the first step in that direction.

Secondly, we must make it perfectly clear that nothing done to bring about political union should be allowed to detract in any way from what has already been achieved in the economic-political union; not for reasons of jealously maintaining our existing spheres of competence - it would be stupid to impute that to us - but simply because we have already achieved a form of political union which must be and unquestionably is looked upon as the vanguard or, if you will, the front line of Europe's advancing forces. For the whole institutional set-up we have created in our Community - I have not had time to go into this in detail - shows that the Community uses federal methods to achieve its ends. When we were putting together the structural components of the European Economic Community, we were guided by the practical experience of existing federal states. Though the Community is far from being a perfect federation, it is nevertheless a rudimentary one.

The third conclusion we must draw from our recognition of the nature of "Political Union" and of its closeness to what we already have, is

that its structure can be different, can be looser. All depends on what is required of it. If the intention is only to have periodical meetings for talks, there is no need for such a solidly built house as is needed to live in constantly, summer and winter, day and night.

This statement calls, however, for two qualifications based on experience, not dogma. In the first place, experience has taught us that anything of this nature will only work if it includes an institution which is there to represent the interest of the Community. If not, we get something rather like the Council of Europe or the OEEC, now OECD, where an attempt has been made to do without such institutions, or like Western European Union which it seems still exists. If the community interest is not embodied in an institution, there is no guarantee that real progress will be made towards European unification, unless some "federating agent" is borrowed from outside - or from inside - and that brings us back to the bogey of hegemony. The second qualification to the comparative equanimity with which I regard the form or the structure of the "Political Union" is this: there must be some sort of guarantee that it will move towards greater cohesion, towards federation. This must not remain a pious hope.

And so I come to the end of what I wanted to say today. Let me conclude with an appeal: union in Europe is a movement; it is not static, it is constantly growing, and its growth is not automatic but at all times determined by, and dependent on, an effort of will.

Naturally all of us, and in particular you of the European Union, wish to advance beyond what has already been achieved. Yet I am sometimes worried when I hear just those who are the most enthusiastic protagonists of Europe speak of nothing but what they have not yet got. It worries me because I have the impression that this may conceal a certain urge to escape from the present - an urge conditioned, perhaps, by a premonition of the vastness of the tasks which a united Europe will have to face. You will appreciate then why I, standing where I do in the stream of European life today, make this appeal to you: in all you are doing, in all you are planning for the future, I beg you not to forget the realities of today, the realities of Europe as Europe is today.

Discours

du Président de la Commission
de la Communauté économique européenne
le Professeur Dr. Walter Hallstein

devan la EURCPA - UNION

à Bad Godesberg

le 22 octobre 1962

"Les Communautés européennes comme fondement de l'unification
politique de l'Europe"

Lorsque nous défendrons devant le Parlement européen le prochain rapport annuel de la Communauté économique européenne - faisant ainsi honneur à notre responsabilité démocratique - nous citerons quatre choses comme faits caractéristiques des douze derniers mois.

Un fait interne : le fait que nous ayons effectué le passage de l'union douanière à l'union économique, c'est-à-dire que nous ayons commencé à mettre en oeuvre des politiques communes de la Communauté économique européenne.

Puis trois faits externes : l'élargissement géographique de notre Communauté dans la zone européenne, le début de réalisation du "partnership" atlantique qui nous a été offert par le Gouvernement Kennedy et une attitude différente de l'Union soviétique à l'égard de notre propre réalité.

En citant ces quatre faits, nous dégagerons un trait commun de ces quatre phénomènes, à savoir que l'essence politique de ces Communautés européennes dites économiques y est apparue au grand jour.

Car, pour le dire immédiatement sans circonlocution diplomatique : le sujet que j'ai été invité à traiter s'intitule "Les Communautés européennes comme fondement de l'unification politique de l'Europe". La thèse que j'entends présenter, développer et justifier déborde ce cadre. Cette thèse affirme : "Les Communautés européennes sont déjà la première réalisation de l'unification politique de l'Europe". Elles le sont par leurs motifs. Elles le sont par leur objet; car cet objet, ce n'est pas l'économie, ce n'est pas l'activité de ceux qui participent au processus économique; cet objet, c'est l'emprise de l'Etat, l'emprise politique sur l'activité économique. Elles le sont aussi par leur structure institutionnelle; car elle dérive de l'expérience fédérale de l'époque moderne. Elles le sont enfin par le reflet des réactions du monde environnant; car autrement, ce monde environnant ne nous traiterait pas comme il le fait, en particulier les plus grands amis de l'unification européenne que sont les Etats-Unis d'Amérique ne toléreraient pas

les discriminations qui sont la suite nécessaire de notre existence, s'ils n'anticipaient pas la réalité politique de cette Communauté, s'ils ne présument pas comme assuré ce qui est l'objectif de cette intégration dite économique, à savoir son aboutissement à une fédération politique.

Assurément cette intégration économique européenne a aussi des raisons économiques. Représentons-nous qu'avant que n'éclate la deuxième guerre mondiale, l'Europe fournissait la moitié de la production industrielle du monde. En 1950, au moment où débute l'histoire de l'intégration européenne au sens propre, au sens technique du terme, ce n'était plus qu'un quart. Et en 1959 encore la productivité du travail dans les pays de la Communauté n'était qu'un tiers de la productivité américaine.

Nous savons aussi que tous les grands problèmes de politique économique qu'ont à affronter les hommes politiques de notre temps ne peuvent être résolus que dans la coopération des Etats : la lutte contre la misère par exemple, qu'une expression à la mode appelle volontiers aujourd'hui politique de développement, le problème de la stabilisation des prix des matières premières, l'immense problème des excédents agricoles qui nous crée maintenant de si grandes difficultés dans les négociations avec la Grande-Bretagne, la solidité des monnaies que recouvre le terme de "problème des liquidités".

Tout cela est vrai. Mais cela n'explique que la tendance de l'évolution, sa direction. Cela n'explique pas les solutions que nous avons choisies pour répondre à ces exigences.

La justification est politique. Notre ami Birrenbach a récemment, dans une analyse des rapports entre le problème de la réunification et le problème de l'intégration européenne, signalé qu'il est nécessaire, pour avoir les vrais critères d'appréciation, de revenir aux jours où a

.../...

débuté la politique européenne. Quelle était alors la situation ? L'Europe était prostrée; non seulement physiquement, mais moralement aussi. Elle était prostrée à la suite d'une guerre qui avait éclaté en Europe. Vers l'extérieur elle était d'une part menacée, menacée sur tous les plans, militaire, politique et économique, et d'autre part elle était un objet d'assistance.

Voilà quatre constatations. Ce sont en même temps quatre questions aux hommes politiques. Quelle réponse ont-ils donné

La première réponse a été qu'il est nécessaire de redevenir un sujet, un sujet politique, de façonner à nouveau la politique, et de ne plus simplement la subir. Il y eut à l'époque des gens qui estimaient que cela ne valait pas la peine, qu'il fallait laisser l'effroyable situation où se trouvait l'Europe pendre comme une meule au cou de ceux qui l'avaient provoquée : attitude théoriquement possible assurément, mais tout aussi sûrement des plus immorales, immorale parce que cela serait revenu à ériger une sorte de mentalité des colis d'Amérique en éthique politique, à faire de l'opération du plan Marshall une philosophie politique. Mais l'horrible est vrai : cette mentalité de mendiant existait.

Qu'est-ce à dire, devenir un sujet ? Le sens est double.

Cela signifie tout d'abord, dans la mesure où le monde a évolué comme il l'a fait à raison de ses données physiques, de ses données créées par la technique et par la science, la nécessité d'être grand. Toutes les grandes puissances qui donnent aujourd'hui le ton - et quand nous disons que nous voulons avoir voix au chapitre, cela signifie bien que nous voulons siéger à leur table - sont des puissances à la dimension d'un continent. C'est apparemment la dimension de l'ère atomique.

.../...

Deuxièmement, le besoin de développer à nouveau une personnalité comporte la nécessité d'être capable d'agir. Le facteur qu'il s'agit de créer - quelle qu'en soit la forme - doit avoir la capacité d'agir à l'intérieur et à l'extérieur. Au cours d'un débat constitutionnel que nous avons eu la semaine dernière à Strasbourg au Parlement européen, le député Birkelbach, président du groupe socialiste du Parlement européen, a en substance déclaré dans une de ses fines remarques : instaurer une telle capacité d'agir est un devoir, ce n'est pas affaire de prédilection. En fait, instaurer cette capacité d'agir est un objet de notre responsabilité. Nous en sommes redevables. Il est un ordre de grandeur où les possibilités d'influer politiquement sur le cours des choses sont devenues si réelles que l'on est obligé de bien faire son affaire, que ce n'est plus là une question d'égoïsme. En somme, c'est la même loi qui s'applique aux hommes. En tant qu'Europe, il nous faut être aussi forts que nous le pouvons.

C'est donc là la première réponse : façonner à nouveau la politique. Mais quelle politique ? La deuxième réponse, la réponse à cette question, tient d'abord à un principe.

Les conflits qui ont amené le monde et l'Europe au bord de l'anéantissement étaient nés en Europe. En conséquence, la première résolution fut de faire de l'idée de paix la base de cette nouvelle politique. Rien n'est aussi foncièrement la philosophie de l'oeuvre politique que nous appelons intégration européenne et unification européenne au sens large, que la paix.

Or, interdire les guerres, on l'a entrepris jadis aussi. La nouveauté de ce que l'on entreprenait maintenant pour la zone européenne, c'était le dessein de rendre les guerres impossibles. C'était en toute conscience, lorsque nous avons créé la Communauté du charbon et de l'acier. C'était moins conscient, mais non moins réel, dans la Communauté économique européenne. Car ce que l'on faisait là, c'était amalgamer le potentiel économique des Etats mêmes dont la rivalité

a apporté tant de malheurs au monde de telle sorte qu'il ne puisse plus se disjoindre; si vous me permettez une image : en prenant les économies nationales comme des oeufs, faire une omelette qui ne puisse plus être reconvertie en oeufs et dépouiller ainsi les rivaux, les politiciens nationaux, de l'instrument du potentiel économique national en le mettant en commun. L'objectif est d'unir les réalités et les intérêts de telle sorte que l'union soit indissoluble.

Cela soulève la troisième question : comment faire ? Par quels instruments peut-on être sûr d'atteindre ces objectifs, d'une part s'assurer voix au chapitre et d'autre part la paix en même temps ?

Ici les hommes politiques étaient placés devant une alternative, à savoir ou bien continuer - ce qui est la réponse la plus commode; il est très confortable d'être à l'unisson des habitudes que l'on trouve devant soi - ou bien imaginer quelque chose de neuf.

Continuer aurait signifié maintenir le système des Etats européens qui s'est cristallisé au siècle passé, maintenir le célèbre équilibre européen. Nous reconnaissons avec gratitude que la diplomatie anglaise y a joué un grand rôle, souvent heureux.

Y revenir, était-il possible ? La réponse est : non, parce que ce système des Etats européens avait perdu toute autorité. En effet, il avait succombé à la seule épreuve que l'on doit réussir en tant que système politique pour faire autorité: il s'était révélé incapable de préserver la paix en Europe. Deux guerres mondiales, nées en Europe, n'avaient pu être empêchées par ce régime.

D'où l'aspiration à remplacer un système de versatilité par un système de stabilité et à faire que l'Europe prenne résolument en mains le destin européen, à aborder la grande tâche qui consistait pour l'Europe à se régir elle-même - c'est-à-dire à n'abandonner le destin de l'Europe ni à ses composants ou même à certains de ses

.../...

composants - hégémonie ! - ni à des tiers, à une quelconque grande puissance tutélaire extra-européenne -, mais à assumer soi-même cette besogne de la politique européenne, c'est-à-dire à l'accomplir main dans la main.

Ce fut là une résolution qui n'était pas très aisée. Car elle impliquait quelque chose - c'est intentionnellement que j'use de précaution - en ce qui concerne la souveraineté traditionnelle.

Je ne m'étendrai pas longuement sur ce problème de souveraineté. Je ne suis pas spécialiste du droit constitutionnel. Mais les doutes que j'ai toujours nourris se sont presque mués en certitude quant au fait que la notion de souveraineté fait partie des concepts que l'humanité n'a à vrai dire inventés que pour en abuser. M. Macmillan à qui l'on demandait récemment : ne voyez-vous donc pas que l'adhésion à la Communauté économique européenne signifie abandon de souveraineté ? a répondu sagement et pertinemment : non, il s'agit en réalité d'une "mise en commun" de souveraineté. Effectivement : voyez notre Communauté économique européenne ! Ce que l'on perd en transférant à la Communauté des responsabilités, des pouvoirs, on le regagne par la part que ceux qui les cèdent prennent à l'organisation de ces Communautés.

Voilà donc le premier critère politique. Tout ce que l'on nomme intégration économique ne serait absolument pas concevable, s'il n'y avait eu à l'arrière-plan les puissantes incitations politiques que je viens d'esquisser.

Mais il n'y a pas que ces incitations qui soient politiques, l'objet de l'intégration économique elle-même l'est aussi. Certes, l'objectif est un marché commun, c'est-à-dire que l'on veut créer à l'intérieur de cette Communauté une situation qui se rapproche le plus possible de celle qui existe dans un marché national. Bien plus encore, comme le tout n'est pas seulement une entreprise commerciale,

mais un phénomène de véritable intégration en matière de politique économique et sociale : ce que l'on veut économiquement, c'est amalgamer six économies nationales en une économie unique - toujours dans les limites où cela est possible tout en maintenant les six Etats, et c'est bien ce qui se produit.

Je dis bien : c'est là ce que l'on veut économiquement. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'objet que l'on intègre, ce qui fusionne, c'est l'économie, l'activité de l'entrepreneur, du travailleur, du négociant, du transporteur ou du consommateur. Nous ne fondons pas un syndicat européen, nous ne fusionnons pas des entreprises : ce que nous faisons, c'est amalgamer des activités de l'Etat dont l'objet est l'économie, des actions de l'Etat en matière de politique économique et sociale.

Mais pourquoi, demandera-t-on, faut-il synthétiser la présence de l'Etat dans la vie économique et sociale qui se traduit dans ces actions, dans ces politiques ? Pour le découvrir, il nous faut encore une fois revenir à l'idée du Marché commun. Elle consiste bien à faire de marchés partiels un marché commun, en d'autres termes à abattre les frontières qui existent entre ces marchés. Or, à y regarder de près, ces frontières sont multiples. Il n'y a pas qu'une frontière, il y en a plusieurs, il y en a beaucoup.

Je commencerai par la frontière douanière; car le traité de Rome commence par là. C'est la frontière la plus visible, et d'ailleurs aussi la plus simple à manipuler. Aussi le traité de Rome l'attaque-t-il de front dans sa stratégie. Il abat cette frontière douanière. Vous savez que nous sommes dans l'heureuse situation d'être déjà en avance de quelques années sur les objectifs fixés par le traité de Rome. Nous avons déjà réalisé à 50 % l'abaissement de cette frontière. Et déjà vers le dehors aussi, nous nous rapprochons du tarif extérieur commun, ce qui est une nécessité en quelque sorte logique de l'abaissement des frontières intérieures.

Mais ce n'est pas là tout ce qu'il faut faire si l'on veut amalgamer des espaces économiques. Car il subsiste encore d'autres frontières et ces autres frontières peuvent d'abord servir à tourner la loi de l'union douanière. Elles peuvent servir à faire échec à l'avantage obtenu en abattant les frontières douanières. Exemple des plus simples : les tarifs de transport discriminatoires. Je puis, sou pour sou, rétablir exactement la frontière douanière en imposant aux marchandises qui viennent de l'extérieur un tarif de transport qui en renchérit exactement le prix du même montant que l'aurait fait la frontière douanière si elle avait subsisté. Naturellement cela ne va pas. Donc : supprimons la compétence exclusive entièrement nationale dans le domaine de la politique des transports !

Deuxièmement, il y a des secteurs où l'abaissement des barrières douanières n'affecte pas les réalités concrètes parce que ces secteurs ne fonctionnent pas en économie de marché, parce qu'il ne suffit pas ici d'éliminer simplement un obstacle, car la liberté de mouvement n'y existe absolument pas. En d'autres termes, il y a partout, et en particulier partout dans notre Communauté, des secteurs de l'économie à organisation dirigiste, notamment l'agriculture. C'est là un fait. Qu'on le trouve bon ou mauvais, c'est ainsi et en tout cas c'est à cela que nous avons affaire. Ici donc aussi il ne suffit pas de supprimer la frontière douanière. Les droits de douane signifient peu de chose pour les relations agricoles internationales.

Ensuite, il y a encore une troisième raison - et c'est la plus profonde - pour que l'on s'en prenne à la politique des Etats membres, à leur politique économique. Plus les frontières s'abaissent entre les économies nationales d'aujourd'hui, et plus abruptement les répercussions de chaque mesure nationale rejouent sur le voisin. L'Etat peut faire beaucoup pour favoriser l'économie ou pour la désavantager. Mais nous ne pouvons raisonnablement attendre de l'économie qu'elle affronte la situation que nous lui faisons en l'exposant sans protection

à la concurrence de l'extérieur, à la concurrence des autres économies des pays membres que si nous lui garantissons en même temps des conditions de concurrence équitables, des conditions de concurrence comparables.

Je ferai une parenthèse : pas des conditions de concurrence identiques. Comme le modèle de notre construction est le modèle fédéral, regardons un instant de véritables fédérations complètes, par exemple la Suisse ou les Etats-Unis d'Amérique ou l'Allemagne. Il ne saurait être question qu'à l'intérieur de ces Etats fédéraux toutes les conditions de concurrence fussent identiques, mais, comme il s'agit d'Etats fédéraux, ils comportent aussi au sein de la puissance fédérale des pouvoirs publics plus circonscrits, des cantons ou des Etats et ils créent des conditions différentes d'activité économique. Il nous faut donc veiller ici à ne pas fixer trop haut nos objectifs en un perfectionnisme ou dogmatisme déplacé. Au reste nous n'avons même pas besoin d'aller si loin. Le Reich bismarckien laissait encore aux Etats fédérés une dose de compétence en matière de politique économique et sociale, en comparaison de laquelle nous sommes à vrai dire déjà fort avancés à la Communauté économique européenne. Il est vrai qu'à l'époque cette présence de l'Etat, signe de l'organisation économique d'aujourd'hui, était loin d'être aussi pénétrante et prononcée qu'elle l'est aujourd'hui.

Que faut-il donc faire ? Toutes ces actions de l'Etat doivent si l'on veut que la chose fonctionne, être placées sous une discipline commune. Je vous ferai grâce de la technique. Le Traité l'a fort finement échelonnée, trop finement. L'évolution effective bouscule bien des distinctions quelque peu subtiles que nous avons imaginées en formulant le Traité.

Il y a donc aujourd'hui dans la Communauté économique européenne des effets de politique économique et sociale sur les conditions d'activité économique qui émanent de la Communauté même. Cela signifie-t-il que cette Communauté soit donc bien dirigiste, comme beaucoup aimeraient bien pouvoir l'affirmer ? Non, nullement. Pourquoi la Communauté intervient-elle ? Je crois que ce que je viens de dire l'a expliqué : elle

10 intervient pour garantir les libertés qu'implique la création de la Communauté économique européenne : la liberté de circulation des marchandises par-delà les frontières intérieures, la liberté de circulation des capitaux par-delà les frontières intérieures dans la Communauté, la liberté de mouvement des travailleurs, le droit d'établissement des entrepreneurs dans les pays voisins, la liberté de prestation des services.

Je serais tenté de paraphraser Kant. Vous connaissez son mot célèbre sur la paix. On peut l'appliquer aussi à la liberté : la liberté n'est pas l'état de nature chez les hommes. La liberté aussi doit, pour employer les paroles de Kant, être suscitée.

Quand nous entendons tant de récriminations sur les falsifications de la concurrence qui rendent une reconversion si difficile à tel ou tel entrepreneur, ces falsifications de la concurrence qu'il ressent tellement comme une iniquité, il nous faut prêter très exactement l'oreille. Je ne veux très certainement pas généraliser. Mais parmi ces récriminations, il y en a où la besace encaisse le coup, mais où l'âne était visé. On se plaint des falsifications de la concurrence, mais ce qui gêne, c'est la concurrence.

Pour ceux-là, nous n'avons évidemment pas de remède. La concurrence est la loi fondamentale de la Communauté économique européenne; car c'est la seule loi qui en matière de politique économique et de politique sociale garantisse la liberté, la liberté non seulement de l'entrepreneur et du négociant et du travailleur, mais surtout aussi la liberté du consommateur. Mais seulement, consommateurs, nous le sommes tous. Tous les autres sont des minorités. Que signifie libre choix de consommation, s'il n'y a pas assez de marchandises parmi lesquelles le consommateur puisse choisir ? Et c'est ce à quoi nous voulons veiller avec le Marché commun.

Cela étant dit et maintenant qu'il est clair que la Communauté économique européenne rassemble des pouvoirs de politique économique et sociale, on voit clairement aussi pourquoi cette Communauté économique a reçu l'armature institutionnelle qui lui est propre. Une armature institutionnelle où en remontant l'on trouve les institutions ci-après une Commission, qui est la véritable incarnation de l'intérêt communautaire, indépendante des Gouvernements; elle ne peut accepter

.../...

d'instructions des Gouvernements et les Gouvernements ne peuvent lui en donner. Le Conseil de ministres où s'expriment certes les intérêts des Etats membres, mais non à la manière d'une conférence diplomatique classique, c'est-à-dire, que ces sessions du Conseil ne recherchent pas le dénominateur commun, à savoir naturellement le plus petit dénominateur, entre les six intérêts nationaux, mais de telle sorte que l'on cherche le compromis entre ces six intérêts nationaux d'une part et l'intérêt communautaire d'autre part - et pour cela il y a la Commission faite pour y veiller. Un Parlement, qui est le seul organe à contrôler la Commission et a donc aussi en mains l'instrument de sanction, qui est de renverser cette Commission. Une Cour de justice, qui fait prévaloir la "Rule of law"; car notre Communauté, composée d'Etats de droit, est une Communauté de droit.

Tels sont les trois critères internes qui font de la Communauté économique européenne une Communauté politique : les motifs, l'objet et ses institutions.

Il y a encore un quatrième critère. Il devient visible dans le reflet des relations extérieures de la Communauté. Evidemment la création d'une telle Communauté amène à traiter différemment les faits internes et externes. Les droits de douane ne sont supprimés que pour les échanges intérieurs, vers l'extérieur il y a un tarif commun. Il n'est pas très étonnant qu'en conséquence on se demande : n'est-ce pas discriminatoire pour les autres, au sens péjoratif ?

On peut se demander sérieusement si nous ne violons pas un canon internationalement accepté lorsque, comme les Etats membres continuent bien de subsister, nous traitons les pays tiers autrement que nous ne nous traitons les uns les autres. La seule réponse logique, ce sont les Américains qui l'ont donnée dès le début. Pour les Américains, depuis ses tout premiers débuts, cette intégration dite économique a été un phénomène d'unification politique, disons-le même tout franchement, un phénomène de création d'un Etat européen. Ce que les Américains ont fait en ne s'associant pas aux critiques présentant notre oeuvre comme une oeuvre discriminatoire, c'était simplement anticiper ce résultat politique final.

Me voici parvenu à la fin de mon énoncé. Et dans cette seconde moitié de mon exposé, permettez-moi de tirer quelques conclusions de ce tableau, en utilisant cette conscience de notre essence comme être politique, cette pénétration dans notre nature pour apporter une contribution à la solution des problèmes politiques concrets de l'Europe. Permettez donc que je confronte tout ce que j'ai dit jusqu'ici aux questions que le présent nous impose.

Les grandes questions sont au nombre de cinq:

1. le problème de l'union économique que nous avons nous-mêmes constitué et sommes en train de constituer;
2. l'élargissement géographique de la Communauté économique européenne, en particulier l'adhésion de la Grande-Bretagne;
3. le "partnership" atlantique, c'est-à-dire le nouvel agencement des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique et le Canada;
4. les rapports avec l'Union soviétique et enfin;
5. les problèmes posés par l'union dite politique.

Premièrement, l'union économique. Laborieusement en janvier de cette année, nous sommes entrés dans la phase des politiques communes en instituant une politique commune des ententes et une politique agricole commune. La deuxième étape de la période de transition de notre Traité, c'est-à-dire la deuxième tranche de quatre ans dont un an est déjà écoulé, et la troisième étape aussi seront remplies d'un nouvel enrichissement de ce chapitre, de celui des politiques communes pour lequel la Commission vient de mettre au point un programme d'action.

J'ai déjà dit que sans un tel prolongement dans la sphère des politiques communes, l'union douanière serait non seulement incomplète, mais impossible à achever. Elle serait constamment menacée par des actions nationales individuelles antagonistes de la part des pays membres. Mais deuxièmement - et cela est aujourd'hui pour nous bien plus important - le développement de ces politiques commune favorise le véritable objectif de l'intégration dite économique, à savoir l'unification politique. Si l'on veut unir politiquement l'Europe, il faut saisir chaque occasion, et ne pas seulement céder à chaque contrainte - chaque occasion

qui s'offre de mettre en commun des fonctions politiques qui étaient jusqu'ici l'apanage des Etats membres. Voilà pour le premier sujet.

Deuxièmement: l'élargissement géographique de la Communauté économique européenne. Naturellement, l'adhésion anglaise se situe ici au premier plan. Cela ne revient pas à déprécier ou dédaigner les autres vœux, les demandes d'adhésion dont nous sommes encore saisis d'autre part, les demandes d'association et aussi les efforts visant des liaisons durables quelque peu plus fortement structurées par traités de commerce, si je dis que l'adhésion britannique se situe pour nous au tout premier plan. Dans bien des cas, elle est d'ailleurs au sens technique du terme de nature à préjuger en quelque sorte les autres solutions et c'est pourquoi je ne parlerai que de celle-là.

Le premier effet de cette adhésion britannique est naturellement que la Communauté européenne grossira. Dès maintenant, cette Communauté européenne est la plus grande puissance commerciale de la terre. Cette taille est encore agrandie par l'adhésion de l'Angleterre. Nous concentrerons alors entre nos mains un tiers de tout le commerce mondial. Mais cela seul ne signifie naturellement pas encore que nous devions voir dans ce phénomène un renforcement de la Communauté économique européenne. Cela dépend d'autres critères. Ce serait confondre l'embonpoint avec la force que de conclure si rapidement de la taille à une force accrue.

Au contraire, l'importance propre de l'adhésion britannique ne vient pas de ce critère quantitatif. Elle tient à ce que cette adhésion - et cela montre toute la grandeur de la décision britannique - apporte un changement fondamental dans les rapports de la Grande-Bretagne avec le continent. Nulle part on ne le voit plus clairement qu'en Angleterre même. On l'y voit plus clairement que chez nous. En d'autres termes, l'adhésion britannique n'a pas pour sens de réactiver la vieille situation de versatilité du système des Etats européens. La balle européenne est entre-temps devenue trop lourde pour que l'on puisse jongler avec elle.

Les conclusions doivent naturellement en être en premier lieu tirées par les Anglais eux-mêmes. Mais pas par les Anglais seuls. Pour illustrer cela je dirai un mot d'un phénomène du passé le plus récent. Nous savons que l'appréhension - quelle soit fondée ou non, la question est hors de mon propos maintenant - de voir de nouveau apparaître en Europe une tendance à l'hégémonie, a amené certains de nos amis du Benelux forts de cette justification à faire appel aux Anglais.

Je ne voudrais pas que l'on se méprenne. Qu'ils aient fait appel aux Anglais est parfaitement légitime et en règle. Mais ce qui me gêne et ce que je trouve fâcheux du point de vue européen, c'est ceci.

Le phénomène est empreint d'une triste logique et nous devrions en convenir ouvertement. Ces hommes politiques disent : quitte à opter pour le passé sous forme d'une nouvelle hégémonie, que ce soit alors tout le passé, l'hégémonie atténuée par le concert européen, atténuée par cet équilibre des forces, ce jeu d'équilibre dirigé par lequel on a jusqu'ici tenté avec succès et malheureusement aussi sans succès de tempérer cette aspiration à l'hégémonie.

Je dis "triste logique". Ce qui est triste là-dedans, c'est qu'à un défaut ou à un défaut présumé, à savoir la tendance à l'hégémonie, on réponde par un second défaut. Car le tout est une rechute dans de vieilles conceptions et cela montre la confusion dans laquelle nous nous trouvons avec la question de l'union politique. Car au fond - ce n'est très certainement pas ce que veulent les hommes politiques dont je parle - on confirme bien par là la tendance à revenir à l'ancien style. On le légitime en quelque sorte, si l'on en tire aussi pour son propre comportement des conclusions dans l'ancien sens.

Je tiens à préciser ici un point avec la dernière vigueur. Toute la manière de penser que j'ai décrite précédemment comme système d'équilibre versatile est incurablement périmée. Si quelque chose corrobore cette affirmation, c'est bien le fait - et c'est pourquoi notre Communauté est si parfaitement la solution type pour d'autres efforts d'unification européenne - que notre Communauté est par définition la négation de toute hégémonie.

Je ne dis pas cela comme construction théorique. Je le dis au contraire comme élément d'une expérience politique de cinq ans dans la réalité politique de notre Communauté. C'est la raison pour laquelle cette organisation politique dont j'ai rapidement esquissé auparavant l'armature institutionnelle a fonctionné.

Je reviens au Conseil de ministres, car c'est là que cela apparaît. Il est l'organe où la thèse doit se révéler vraie. Je l'ai déjà dit: au sein de ce Conseil il n'y a pas de composition uniquement entre les six pays pour des considérations étrangères à la cause, étrangères à la Communauté. En outre au sein de ce Conseil, il y a un principe de la majorité. Comment veut-on encore concilier un tel principe de la majorité avec les tendances dont je parle ? Troisièmement, le fonctionnement de ce Conseil, où se conjuguent les forces nationales que continuent de détenir les Etats membres, s'imbrique dans un mécanisme organique d'ensemble qui fait en sorte qu'il n'y ait qu'un intérêt prédominant, non pas l'un des intérêts particuliers, mais l'intérêt communautaire. Que l'on soit parvenu avec cet instrument - si imparfait qu'il puisse paraître; toute oeuvre humaine est imparfaite - à résoudre un problème comme celui de la politique agricole européenne, c'est là un test que l'on ne saurait concevoir plus ardu et plus probant.

Je récapitule. La question décisive pour l'adhésion anglaise est la suivante : cette adhésion anglaise renforcera-t-elle la capacité d'agir de notre Communauté ? C'est ce qui importe. En théorie, chacun en convient. Chacun dit : la Communauté ne doit pas être affaiblie par des adhésions nouvelles, elle doit s'en trouver renforcée. Le tout sera que nous trouvions aussi dans le domaine institutionnel, des règles qui tiennent compte de ce besoin.

Aussi est-il intéressant qu'au grand congrès du mouvement européen à Munich ce fut la délégation britannique qui a formulé quelques propositions remarquables d'amélioration de l'organisation des Communautés européennes. Elles tendent toutes - dans les limites qui étaient

.../...

commandées par un certain ensemble de problèmes actuels - à renforcer la position du Parlement européen. En fait c'est probablement là le point d'application le plus important pour améliorer la capacité d'action politique de la Communauté économique européenne.

Qu'on n'aille pas se méprendre. Tout comme une citadelle ne vaut pas ce que valent les gens qui la défendent, les institutions ne sont naturellement aussi que des possibilités, possibilités d'agir dans le bon sens, dont nous devons espérer qu'il est fait plein usage. Aussi la question décisive qui s'adresse à chacun est-elle celle-ci : saisissons-nous tous dans la Communauté élargie cette nouvelle réalité avec le plein sens de la vérité ? Assumerons-nous tous la nouvelle responsabilité sans retomber dans les vieilles difficultés, dans nos chères vieilles mauvaises habitudes ?

Nous devons nous rendre compte que c'est une grande question de savoir si nous voulons tous assumer ces responsabilités. Car - je l'ai déjà dit précédemment - la masse de responsabilité est fonction de la masse de puissance que l'on détient. Et la création qui naît ici a tout pour agir puissamment sur la politique mondiale. Les Européens devront montrer s'ils préfèrent leurs pantoufles ou les inconvénients et les embarras d'une participation aux grandes décisions auxquelles nous n'avons pas participé jusqu'ici dans la mesure où nous le voudrions. C'est là le véritable problème de l'Europe. Et qui veut contester que ce soit là un problème politique et non un problème économique ?

Ce que l'on peut encore dire des négociations britanniques est une question d'application du traité de Rome (car il s'agit bien d'une adhésion à ce traité) ou de son adaptation eu égard aux nouvelles réponses appelées par des faits nouveaux. Nous sommes naturellement convaincus qu'en rédigeant le traité de Rome, nous n'avons certes pas considéré aussi tous les états de choses anglais, mais que nos solutions qui ont permis aux Six de s'unir devraient également être capables de fournir aux Sept une maison parfaitement habitable. La preuve contraire est naturellement permise et au fond toute la négociation n'est rien

d'autre qu'une négociation sur les exceptions qu'il faut peut-être ménager ici.

Le troisième grand problème que nous affrontons est l'offre du Président des Etats-Unis concernant un "partnership" avec la nouvelle Europe. Le Président Kennedy s'est déjà donné l'instrument dont il a besoin pour ce "partnership". Il y a quelques jours il a signé la loi sur l'expansion du commerce. C'est à l'Europe maintenant de se rendre de son côté très rapidement capable d'agir pour le "partnership", capable d'agir non seulement au sens technique d'institutions européennes qui fonctionnent, mais capable d'agir aussi au sens figuré, c'est-à-dire prête à profiter aussi réellement de la grande chance qui s'offre ici à nous. Il ne s'agit pas seulement d'abaisser quelques droits de douane entre les Etats-Unis et nous. La grande tâche consiste à parfaire les systèmes pré-existants de l'économie du monde libre et à créer des systèmes dans les domaines où il n'y a pas encore de système de ce genre. Je ne citerai que l'agriculture, mais ce n'est pas le seul domaine où il n'existe pas encore de règles internationales instaurant une discipline.

Notre quatrième grand problème politique est celui des rapports avec l'Union soviétique. Il ne saurait échapper à personne qu'un changement est intervenu ici ces derniers mois. On manifeste à notre adresse un intérêt différent, je dirai presque : un véritable intérêt, un intérêt réel - je ne dis pas : un intérêt amical -. Jusqu'ici on s'est contenté d'une polémique d'avant-scène, en citant la phrase de Lénine affirmant que le monde capitaliste s'écroulera sous ses propres contradictions internes. On est devenu plus réaliste et ce que pour l'instant nous avons devant nous, c'est un mélange d'inconfort d'une part de voir que cette entreprise osée où se sont embarqués ceux qu'on appelle les capitalistes semble réussir, et d'autre part, de nouvelles tentatives visant à combattre précisément pour cela cette entreprise par de nouvelles méthodes, y compris, comme l'avouait très ouvertement l'une des trente-deux thèses de Moscou, par l'infiltration. Nous prenons acte en toute quiétude et avec intérêt de cette évolution.

La "Pravda" qui m'a fait interviewer il y a quelque temps m'a certifié récemment que mes connaissances du marxisme-léninisme sont déplorables. C'est possible. Mais j'ai vu le mur de Berlin.

Reste le cinquième et dernier problème : l'union politique. La dénomination semble indiquer que cette union politique est enfin le passage de la dimension économique à la dimension politique. Je crois qu'après tout ce que je viens de dire, je n'ai pas besoins de m'arrêter longuement à prouver que la dénomination risque en conséquence d'induire lourdement en erreur. Avec la mise en chantier des plans de l'union dite politique nous ne passons pas à une autre dimension - nous sommes déjà dans la dimension politique. Nous sommes déjà une union politique. Nous aurions pleinement le droit de nous dénommer "union de politique économique et sociale"; car nous devons à vrai dire avouer que ce n'est qu'une partie de la politique qui s'unifie chez nous. Au contraire, avec les plans d'établissement de l'union politique, il s'agit pour l'essentiel d'étendre l'effort d'unification politique à de nouvelles matières, à des domaines qui ne sont pas couverts jusqu'ici par la réalisation de cet effort, à la défense, à la politique extérieure (exception faite de la politique commerciale, qui est bien de la politique extérieure, mais que l'on trouve déjà chez nous) et à la politique culturelle.

Que s'ensuit-il pour nous qui portons la responsabilité du domaine plus spécial de l'intégration dite économique ?

Tout d'abord une approbation résolue de "l'union politique", car nous-mêmes nous nous comprenons comme premier pas sur cette voie.

Ensuite, une mise en garde pour que tout ce qui se fait pour réaliser cette union politique n'enlève rien de ce que contient déjà l'union économique politique; non par souci de sauvegarder des compétences qui, de toute façon, sont là - ce serait sottise de nous prêter cette pensée -, mais tout simplement parce que nous avons réalisé une forme d'union politique qui, de façon incontestable et incontestée, est

.../...

la première ligne, la tranchée avancée de la progression européenne. Car - je n'ai pu m'y arrêter en particulier - toute l'armature institutionnelle que nous avons donnée à notre Communauté montre qu'elle travaille avec des moyens fédéraux. Quand nous avons monté les éléments structureaux de la Communauté économique européenne, le modèle a été l'expérience fédérale de nos Etats fédéraux actuels. Certes, la Communauté est fort éloignée d'être une fédération complète; mais elle est une fédération rudimentaire.

La troisième conclusion à tirer de cette conscience de l'essence et de la proximité de l'union politique par rapport à la nôtre est que la structure de l'union politique peut aussi être différente, plus lâche. Cela dépend des besoins. Si de plus on ne se rencontre que périodiquement pour des entretiens, on n'a pas besoin d'édifice aussi solidement établi que lorsqu'on y vit constamment, hiver comme été, jour et nuit.

Bien sûr, cette phrase appelle deux précisions, et des précisions que l'expérience suggère, non le dogme. Premièrement, l'expérience enseigne qu'une telle chose ne peut fonctionner que si l'intérêt communautaire est incarné, s'il dispose d'un organe. Sinon nous avons des constructions qui sont comparables à celles que nous avons réalisées au Conseil de l'Europe ou à l'O.E.C.E. ou maintenant à l'O.C.D.E. - où l'on a essayé de réussir sans ces instruments - ou à l'Union de l'Europe occidentale, qui existe bien encore. Sans incarnation de l'intérêt communautaire, on n'a pas d'assurance de réaliser un véritable progrès dans le domaine de l'unification européenne, à moins que l'on se donne un fédérateur de l'extérieur - ou de l'intérieur, et nous revoilà avec l'hégémonie. Une deuxième précision sur le flegme relatif que j'affiche ici à l'égard de la forme, de la structure de l'union politique : il faut garantir la tendance à une plus forte cohésion, la tendance à une fédération. Elle ne doit pas seulement être un espoir.

.../...

Me voici à la fin de ce que je voulais vous dire ici aujourd'hui. Je terminerai sur une exhortation. L'unification européenne est un mouvement. Ce n'est pas un état statique, c'est un devenir et ce n'est pas un devenir automatique, c'est un devenir constamment commandé par la volonté et tributaire de la volonté.

Evidemment nous voulons tous et évidemment l'Europa-Union surtout veut un progrès au-delà de l'acquis. Néanmoins, l'exclusivité avec laquelle précisément les Européens enthousiastes parlent de ce qu'ils n'ont pas encore me cause occasionnellement du souci. Elle me cause du souci en ce sens que j'ai l'impression qu'elle masque - parce qu'on devine peut-être l'énormité des tâches qui attendent l'Europe unie - un certain besoin de s'évader du présent. Vous comprendrez que de la place que j'occupe actuellement au sein de la réalité européenne, je demande donc: dans tout ce que vous faites et dans tout ce que vous projetez pour l'avenir, n'allez pas oublier le présent européen, n'oubliez pas l'Europe de présent !
