

Embargo: Friday, 5 November,
20.00 hours

Some comments on the subject of "Politics and Economics"

A BROADCAST

by

Professor Dr. WALTER HALLSTEIN

President of the European Economic Community

given

in the series entitled

BEGEGNUNGEN IM BAYERISCHEN RUNDFUNK

Munich

5 November 1965

Please do not expect of me any scientific and comprehensive study covering the subject of "Politics and Economics". Not that there is no need for such a study. It is a matter of serious concern that we still have no work that deals, at a level consonant with the needs of today, with the relationship between the two greatest forces determining the collective fate of mankind. Momentous errors, sometimes practical errors, can be explained by this lack.

What I wish to give you today is something more modest. It is the contribution of one who has to deal with political and economic policy, a discussion of the problem based entirely on experience. And it is a contribution which is limited to the topical aspects of the subject.

I

For months now the European Economic Community has occupied the headlines in the papers and news broadcasts. It is going through a crisis, the most serious crisis since it was established in 1958. Many ideas are put forward on how this crisis can be met, and some people recommend removing the political element from the Community and confining it to economic matters. In fact, the European Economic Community that we have today is at once socio-economic and political.

The economic aspect hardly calls for any discussion. The sensational successes of EEC affect us all today through increased incomes and the ever-closer integration of the European national economies. Trade between the Member States has more than doubled, living standards have improved, and it is the general desire that this should continue.

The political side of EEC appears more problematical. We hear of negotiations in the Council of Ministers that last for days and far into the nights, of compromises between supra-nationality and national powers, of political unity, federation and confederation. Are all these mere accessories which disturb the economic element and economic success, that are artificially entwined with economic matters by ambitious politicians or - even worse - by technocrats? Is it possible to leave all this aside, to confine ourselves to economics and to take the politics out of the Community?

This is the point on which I wish to speak.

II

A modern national economy is riddled with the most varied forms of government intervention.

This begins with the legal order which, in our age, only the State can set up. No nail can be driven in a factory without the legal order coming into play: property, the law of contract, incomes policy, labour legislation, safety rules, social security and the like.

Furthermore, the existence and development of infrastructures in the widest sense are a prerequisite for any economic activity. Today intervention by the State in transport, education, public health and the supply of power is in every national economy a decisive factor determining economic capacity and living standards.

Again States which had not done so earlier came, after the painful lessons of the world economic crisis and its unhappy political consequences, to assume responsibility for economic

developments. The fluctuations of economic activity must not exceed certain limits. This is ensured by the monetary and credit policies applied by public authorities, while State revenue and expenditure policy are also called into play to steer economic developments.

Furthermore, the ordering of business relations with other national economies, with foreign countries, has always been one of the most important economic instruments at the disposal of a State. These matters cannot be left entirely to private economic operators. Only the external trade policy of the State can protect the national economy from unfair practices and the dangerous repercussions of happenings abroad. At the same time this foreign economic policy proves to be very closely bound up with the rest of foreign policy.

Agriculture and housing are two further spheres in which the State does not simply leave everything to the forces of a free market. In both it intervenes in differing degrees and with a variety of methods.

These examples, which I have loosely strung together here, by no means imply that we have a socialized, or even a State-directed, economy. On the contrary: in our world, the free world, private initiative is the motor which keeps the whole system going. Supply and demand, i.e. the forces of the market, determine the economic process. Competition, and the stimuli provided by competition, are the driving forces of economic life. Developments in the free part of Germany since currency reform are a better proof of this than any theoretical presentation of the case. There is no reason to deviate from these proven principles.

Today, however, a free economy is unthinkable without the presence of the State in the most varied forms. Economic and

social life is no longer purely private - if indeed it ever was. Private initiative and competition between businessmen, freedom of choice for the consumer and freedom to choose one's place of work will continue to be the foundation of the economy only if the State guarantees these elements and orders them in such a way that they work. Modern industrial society rests on the carefully balanced interplay of private freedom and public order.

III

This applies in the national sphere, but it is also true of the European. The merging of six European national economies into a large economic unit is not only a matter of private initiative and private business, even if the role of private business is basic to it. We know that the unprecedented success of economic integration in Europe is essentially due to the fact that businessmen heard, understood and obeyed the call.

Meanwhile, even in such a large European economic unit, there must be some sort of public authority which takes over the necessary functions of establishing order.

What public authority is to do this?

It could be said that the States and their Governments exist and could undertake this task each for itself. But this would mean that nothing was changed in the old scheme of things, each Government looking after its own economic area and nobody seeing to it that a unified order emerges in the large-scale economy of Europe. Is it conceivable that economic and social policy and the economic and social order in the Federal Republic should be a matter for the Länder only? Even the most hard-bitten Bavarian Federalist cannot advocate this, for there would then be no German economy, but only a

Hessian, Bavarian or North-Rhine-Westphalian economic policy, and so on. A modern economy requires a public authority that covers the whole territory. There must be an economic system, an economic and social policy which is not divided but is equally valid throughout the whole economic area (this does not mean that it cannot be supplemented, refined, differentiated and enriched at regional level).

A large-scale economy in Europe, comprising the territory of the six EEC Member States, therefore requires a public authority which covers the whole area. It requires a Community policy. It requires Community authorities which see to it that this large Community economic area does in fact emerge from the existing six national economic territories. For instance, the EEC Treaty lays down just how and when customs duties between the Member States are to be dismantled. But somebody must see to it that these obligations are respected by the Member States. Somebody must be there to whom businessmen or consumers can turn if they wish to complain about their own administration or that of another Member State.

Once this large economic area exists, it must also be administered in the widest sense of the word. Functions similar to those fulfilled by national governments in their own economic areas have to be carried out.

To give a few examples:

The economic area needs a unified customs tariff in trade with outside countries, and this tariff too has to be administered. By this I do not mean simply its implementation, which can of course safely be left to the individual Member States. I mean the fact that every customs tariff is at the same time an object of negotiation in relations with the outside world. Our Treaty of Rome aims not only at eliminating customs duties within the Community but also at stimulating the dismantlement of these duties in dealings with

the outside world. The fact that this is not merely a proposition on paper is proved by the "Kennedy Round" in Geneva. Naturally, this provision concerning the external tariff cannot be translated into practice by the individual Member Governments bit by bit, i.e. each acting for that part of the Community's external frontier which belongs to it. Joint decisions are therefore necessary.

Furthermore, firms must not only be able to sell their products without let or hindrance in all Member States, they must also be free to decide where they will carry on their business and where they will be registered in this new large-scale economy. Conditions for doing this must be formulated and any infringements dealt with.

In the important sphere of agricultural policy, Community solutions must replace the national systems. The instruments of agricultural policy must be made uniform and in particular they must serve unified aims in conformity with the same principles and procedures. National prices must be replaced by a price valid for the whole area. In the agricultural field, as elsewhere, distortions of competition must be traced and correctives found for them. The application of safeguard clauses should not become a general rule; the dangers they are used to parry must be serious dangers.

Transport too must be given its place in this economic scheme of things, since transport takes on greater importance in larger economic entities. Arbitrary differences in rates must be prevented, routes must be co-ordinated, weights and measures used in transport must be aligned, and rate systems must be harmonized.

In all these spheres, two activities are required: one is to ensure that this large, unified economic entity does become a reality, and the other is to administer it and develop it further.

IV

All this, then, has to be done and to be made effective throughout the Community. It must be done by Community agencies, by a kind of public authority - as I have said - that covers the whole of the Community, and this means that we must have institutions working - within their spheres of responsibility - in conjunction with and on a higher level than the public authorities of the various Member States. This role is filled by our Community institutions.

Here we are confronted by mountains of misconceptions. The matter is often stated as if the public authority for the whole Community, without which business could not function in it properly, were to exercise control independently of Governments and with overriding powers, governing and giving orders on its own technocratic sovereign power. This is a crude misrepresentation. Although the essential presence of the State in the economy could in theory be organized in this way, nothing of the kind is to be found in the European Communities. The EEC Treaty chose quite a different solution.

The public authority which ensures that this European economic entity really comes into existence and assumes such functions as are essential to a modern economy is represented by Community institutions in which the Governments of the Member States have the last word, though not the only word. What must be done by public authority to merge the national economies is being given practical form in the Community institutions: the form of a genuine common policy, or of co-ordination of six national policies, or of co-operation - the three main forms of action envisaged in the Treaty of Rome.

There are four Community institutions: the Council, the Commission, the European Parliament and the European Court of Justice. There are also ancillary organs, the chief of which is the Economic and Social Committee. The Council and the Commission share the task of creating Community law and Community policy; the other bodies have advisory and supervisory powers.

The legislative power of the Community is for the most part vested in the Council. The Council has the power of legislative decision. We might call it the Community's federative organ, since it is composed of ministers from the Member Governments.

The Commission, a body of nine "Europeans", has sole power to initiate legislation. It is purely a Community organ and takes no instructions from Governments. It is responsible to the European Parliament alone, and only the Parliament can force the Commission to resign. Its right of initiative makes the Commission the driving force of the integration process.

The central element in the Community's constitution - and at the same time its most original feature - is the relationship between Council and Commission. The Treaty of Rome provides that there shall be between these two bodies a dialogue intended to ensure that the particularist interests of individual Member States are weighed against the overall interest of the Community represented by the Commission. Significantly enough, it is just the small States of the Community that attach so much importance to the European Commission. They see in it their natural protector against the greater weight of the bigger countries, for the Commission will oppose them only if this is truly in the interests of the Community. This at least provides a guarantee that the small countries will not be steam-rollered into unnecessary sacrifices.

The Commission also exercises administrative functions, in particular when it ensures that the Treaty and the rest of the body of

Community law are complied with, when it applies Community law in certain fields (agriculture, competition), when it operates the safeguard clauses and when it represents the Community in its relations with the outside world.

V

An independent Commission entrusted with certain powers of current administration and with the exclusive right of initiating legislation, plus a federative organ - the Council - consisting of representatives of the Governments and entrusted with the task of deciding the general lines of Community policy and of passing Community laws: this is the balanced, cautious arrangement set up by the Treaty of Rome. These institutions naturally deal with politics. They make agricultural policy, customs and commercial policy, transport policy, economic and monetary policy; in short, all kinds of economic and social policy. Wherever it is economically necessary they establish a legal order that applies in all six Member States. Without actually constituting a government, they exercise functions that are indispensable to the modern economy and that are exercised in the Member States by the Governments. These institutions cannot be set aside or stripped of their powers without halting progress towards a unified economic area embracing the Member States and without the order established in this area collapsing.

But the organs of the Community can be rendered ineffective in other ways than just eliminating them; they could be hamstrung if the carefully arranged balance of powers between them were shifted. What, for instance, would be the consequence if the Commission, instead of being an independent organ, designed and able to work alongside the Council, were to become a secretariat dependent on the Governments, an administrative agency of subsidiary importance -

and for the moment I am ignoring the problem that arises from the fact that the Council already has a Secretariat, and that the constant presence of the Member States is assured by their Permanent Representatives, the Member States' Ambassadors to the Community.

Let me give you just one example to illustrate the significance of this problem. The Treaty of Rome itself recognizes that the substantive content of the various common policies cannot be worked out in governmental negotiations alone. Such a method was not expected to produce results. The Treaty of Rome therefore entrusted the job to the Community institutions. And experience with agricultural policy has shown that, if a unified policy for a given sphere is to be worked out and implemented, the Commission - the Community organ par excellence - must dispose of a measure of political momentum. As the common agricultural policy is the indispensable complement to free movement of industrial products, the Commission has been very active in this sphere. Agricultural policy is, as a result, considerably further advanced than common policy in other fields. With commercial policy, tax policy, economic policy, for instance, we are far behind the stage reached in agricultural policy. Were the Commission to undergo essential changes in its importance and functions today, the chances of making further progress with these other common policies would be drastically reduced.

Those Member States which are interested in a common agricultural policy and which, in co-operation with the Commission, have pushed ahead with this policy, would then have an advantage over those Member States whose chief concern is with other policies. However, it is a basic requirement of fair play and equity that all Member States, including the Federal Republic, should in respect of the common policies of interest to them - tax policy for instance, or commercial policy or economic policy - benefit from the same conditions as were enjoyed by other Member States in their particular fields of interest.

VI

So there have to be Community institutions, since there has to be a Community economic policy. How, one may ask, can one take the politics out of economic policy? Economic policy is and will remain a political matter. To take the politics out of the Community would be tantamount to abandoning all idea of a European economic policy and of a large-scale economy for Europe.

All the free economies of our time are supported by two pillars - private industry on the one hand, government on the other. This applies at national level; it applies at European level. To eliminate or hamstring the exercise of public authority in the Community is to ensure the breakdown of the entire operation, bringing us back to where we started - to six national economies. We cannot save the economic integration of Europe by trying to remove the so-called political element and to leave an economic nucleus in the hopes that it would be viable.

True, the statement that economic integration is a political matter has yet another meaning in addition to the one we have so far discussed. Not only are its object and organs political but also its further aims. And in this connection the word "political" takes on a further meaning. Economic integration cannot be explained in terms of its incontestable economic and social motives alone. It also brings into play political motives in the wide sense of the word. In fact these are even the main driving force of the whole undertaking. The merging of national economies in the continent in Europe by unifying the economic and social policies of the participating countries is part of the process of political unification of Europe. This unification is not confined to individual sectors of the public life of Europeans - such as their economic and social life - but aims at a new ordering of all political power

in Europe, a coalescence of the States in Europe that will embrace in particular foreign policy and defence.

In considering the form which Europe is to assume we have reached the most sensitive point in this talk.

Some people ask whether, given the connection with overall political developments in Europe, is it not inevitable that the overall political problem should be one of the factors shaping the order established in the European Community for the economic and social sector? In other words, must we not first put the basic question which arises in relation to the overall political unity of Europe - i.e. the question of what form this "political unity of Europe" shall take, and only afterwards, in the light of the answers to this question, settle the final form of "economic" integration? The French approach to this basic question is that we must decide between a "Europe of the States" and an integrated, a supranational, Europe. The German version is that the choice must be made between federation and confederation - not a very happy version, if only because these two concepts do not express any genuine alternatives but only differing degrees of unification.

This is what some say. Others (and not only the faint-hearted, who are inclined by nature to dodge difficult questions) ask whether all this has to be decided today. Is it really impossible to detach that part of the "dossier" which is being discussed at the present time? Can we not at least ease the pressure, can we not to some extent "take the politics out of" the questions surrounding the European Community, inasmuch as these general political controversies need not be fought out today? My remarks on the subject of "Politics and Economics" would not be what I promised - practical and topical - if I did not say something on this last question.

1. For the sector in respect of which unity of political approach has already been agreed upon, the basic question of the organizational structure of this unity has already been settled; it will be found in the Treaties of Rome and Paris. The formula chosen is the community: Coal and Steel Community, Atomic Community, Economic Community. This solution - we have had a look at its main features - is in itself a compromise between the unitary concept (the "supra-national", if we wish to understand the word in this sense) and the concept of alliance, co-operation, confederation or whatever we prefer to call the loose forms of collaboration. This Community solution is valid by virtue of law, for "pacta observanda sunt" - and that is one of the most basic principles of what we know as Western civilization.

Thus the five Governments at present represented in the Council of Ministers of our Community have declared themselves for the complete maintenance of the Treaties. Their line of argument was as follows: the political and structural content of the Treaties - the principles of economic and social policy, the organizational norms - are as much an integral part of the Treaties (the "package deals", if I may express myself in the jargon of the European politician) as their economic and social clauses. In other words the obligations which the individual partners have undertaken (their "sacrifices", as people say) were assumed just as much because of this political content as for the mutual economic advantages, since the political content represents a political step towards European unity and embodies dynamic possibilities of further progress in this direction. Only if the Treaties are amended can anything be changed in this agreed equilibrium, and the Treaties themselves contain rules for any such amendment.

2. This in no way prejudices future developments.

We do indeed believe that experience with the "political" content of the Community Treaties provides us with important lessons

for the ordering of those political sectors for which no European solution has so far been found, especially foreign policy and defence. In particular we doubt - again on the basis of experience - whether genuine progress towards full political unity can stem from any solution which does not provide for some independent institutional embodiment of the common European interest. But we have never advocated any blanket extension of the existing Treaties to new fields. In those sectors for which a Community arrangement has not yet been found, the establishment of the new order must on the contrary be tackled without preconceived ideas and on political lines, starting - as was done in the fields already covered - with the material needs inherent in the sectors concerned. Why, in the present crisis of our Community, have businessmen and the representatives of the various walks of life in the Community placed themselves almost to a man behind the Treaties? Because these Treaties were not simply imposed on them from above; because they are not treated in the Treaties as mere objects, as instruments of a policy with preconceived aims and methods divorced from the realities of business life (as happens for instance in that part of the world which is dominated by communism); and because the problems posed have been solved on the basis of the needs and norms of European business, of European society itself, with the result that these businessmen, these representatives of the various walks of life find in the Treaties answers to their own problems, their own needs, their own legitimate interests. In the new fields, too, just as in the old, reasoning, arguments and conclusions should be based pragmatically on the facts of life in the Six, and they should be free, frank and open.

Above all, however, we should not think that all these questions still pending can be decided today by words. They will be decided tomorrow by deeds. Let us leave to History what is due to it. Let us do our duty today thoughtfully, dispassionately and with determination. And let us build on the assumption that we, or others who

will then be responsible, will be able to perform this duty tomorrow. We cannot do everything at once. Today we can only make the task ahead easier by creating favourable conditions.

3. Looking at this situation as a whole, I am as convinced today as I was in March 1957, when I put my name to the Treaties on the Capitol in Rome, that taken together the many parts of the Treaty provide a fair answer to the problems that had to be solved. It gives to each his due: the States and the Community, producers, workers, consumers, industry, agriculture, transport, and the liberal professions. It ensures that there shall be no regression or collapse in measures of European unity once achieved. It does not obstruct the future, but constantly offers fresh opportunities for action.

Above all, however - and I would like to conclude my talk on the subject of "Politics and Economics" with this remark - it makes of business and other activities of our society an organic part of political life. The ultimate motive force which inspires those who are seeking the political unity of Europe corresponds after all to the deepest and most vital requirements of the European economy, of European society. It springs in part from recognition that our shrinking world imposes a scale of geographical values different from those with which we have been familiar in the fragmented European landscape of yesterday and today; it springs, too, from the recognition that without a healthy, vigorous and flourishing Europe actively participating in world policy neither the European States nor the world can really prosper; to this is added the recognition that Europe is threatened in its way of life and will surmount this danger only if it combines its material, cultural and political forces, and that any obstinate clinging to fragmentation and fostering of inner conflicts would make Europe the Balkans of

the modern world and would be a permanent invitation to others - the great Powers - to intervene and, in the interests of their own security, to impose order in the European area.

It is this force which will finally carry the day. No crisis can change the outcome, because in the long run reason is stronger than any error: and so the future still belongs to us.

13973/X/65-E

"Remarques sur le thème : Politique et économie"

EXPOSE

du professeur Walter Hallstein,
Président de la Commission de la Communauté économique européenne,
à Munich, le 5 novembre 1965,
dans la série d'émissions : "RENCONTRES A LA RADIODIFFUSION BAVAROISE"

Embargo : vendredi 5 novembre : 20 h

N'attendez pas de moi une étude scientifique et complète sur le thème "Politique et économie". Ce n'est pas qu'une telle étude ne soit pas nécessaire. C'est une lacune grave que nous ne possédions pas encore le livre à la hauteur des exigences de notre temps montrant les rapports entre ces deux forces vitales essentielles qui déterminent l'existence collective de l'homme. Des erreurs lourdes de conséquences, même d'ordre pratique, s'expliquent par cette lacune.

Ce que je me propose d'apporter aujourd'hui est plus modeste. Il s'agit de la contribution d'un praticien de la politique et de la politique économique, d'une analyse de ce problème entièrement fondée sur l'expérience vécue. Et cette contribution se limite aux aspects actuels de ce thème.

I.

Depuis des mois, la Communauté économique européenne occupe les têtes de colonnes dans les journaux et les bulletins d'information. Elle traverse une crise, la crise la plus grave depuis sa fondation en 1958. Nombreuses sont les réflexions sur les moyens propres à surmonter cette crise. Beaucoup recommandent d'éliminer de la Communauté économique européenne l'élément politique et de se limiter à l'aspect économique. En fait, la Communauté économique européenne, telle qu'elle existe, est à la fois économique-sociale et politique.

L'aspect économique n'exige guère d'explications. Les résultats sensationnels de la CEE sont aujourd'hui sensibles à tous par la hausse des revenus et l'interpénétration toujours plus étroite des économies nationales européennes. Les échanges entre les Etats membres ont plus que doublé, la prospérité s'est accrue, et chacun souhaite que cela dure.

L'élément politique de la CEE paraît plus problématique. On entend parler de débats qui durent des journées et des nuits entières au Conseil de ministres, on entend parler de compromis entre la supranationalité et les compétences nationales, on entend parler d'union politique, de fédération et de confédération. Tout ceci n'est-il qu'accessoires nuisibles à l'élément économique, au succès économique, artificiellement mêlés aux choses économiques par des politiciens ambitieux ou - ce qui est pire encore - par des technocrates ? Peut-on laisser tout cela de côté, s'en tenir à l'aspect économique et "dépolitiser" la Communauté ?

Tel sera le sujet de mon exposé.

II.

Une économie nationale moderne est pénétrée d'interventions de l'Etat des types les plus divers.

Il s'agit en premier lieu de la législation, dont l'élaboration est à notre époque le monopole de l'Etat. Il n'est pas possible de planter un clou dans une entreprise sans que la législation ne trouve là quelque application : propriété, droit des conventions, régime des revenus, réglementation du contrat de travail, prescriptions de sécurité, lois sociales, etc.

En outre, l'existence et le développement des infrastructures au sens le plus large constituent la condition préliminaire de toute activité économique. Les investissements de l'Etat dans les transports et l'éducation nationale, dans le secteur de l'énergie, dans les services de la santé publique, déterminent aujourd'hui dans une mesure décisive le rendement économique et le niveau de vie dans toute économie nationale.

Ajoutons encore ceci :

Au plus tard depuis les expériences douloureuses de la crise économique mondiale, avec ses conséquences politiques malheureuses, l'Etat a assumé la responsabilité de l'évolution conjoncturelle. Le flux et le reflux de l'activité économique ne doit pas aller au-delà ni rester en-deçà de certaines limites. Ceci est garanti par la politique monétaire et de crédit mise en oeuvre par les instances publiques compétentes, et les recettes et les dépenses de l'Etat sont elles aussi utilisées comme moyens d'orienter la conjoncture.

En outre, le règlement des relations économiques avec les autres économies nationales, avec l'extérieur, constitue depuis toujours l'un des principaux instruments de politique économique de tout Etat; ces questions ne peuvent être entièrement laissées au soin des sujets économiques privés. Seule une politique de commerce extérieur de l'Etat permet de protéger l'économie nationale contre des pratiques déloyales et des répercussions dangereuses provenant de l'étranger. Mais en même temps, cette politique du commerce extérieur apparaît intimement liée à la politique étrangère, sous ses aspects non économiques.

L'agriculture et le logement sont deux autres domaines où l'Etat n'abandonne pas l'évolution au jeu des forces d'un marché libre. Dans ces deux secteurs, il intervient à des degrés divers et par différentes méthodes.

Ces exemples, que je viens de citer dans un ordre assez libre, ne signifient nullement que nous vivons dans un régime d'économie étatisée, ou simplement d'économie dirigée par l'Etat. Au contraire : dans notre monde, le monde libre, l'initiative privée est le moteur qui maintient l'ensemble en mouvement. L'offre et la demande, par conséquent les forces du marché, déterminent la marche de l'économie. La concurrence et les stimulants à la production qui émanent d'elle sont les ressorts de la vie économique. L'évolution de la partie libre de l'Allemagne depuis la réforme monétaire le démontre mieux que ne le feraient des traités théoriques. Il n'existe aucun motif de s'écarter de ces principes éprouvés.

Néanmoins, une économie libre moderne n'est pas pensable sans la présence de la puissance publique sous les formes les plus multiples. La vie économique et sociale n'est plus aujourd'hui - si elle l'a jamais été - purement privée. L'initiative privée, la concurrence des entreprises privées, le libre choix des consommateurs, le libre choix du lieu de travail, ne peuvent rester le fondement de l'économie que si l'Etat garantit ces éléments et les combine entre eux de façon fonctionnelle. Une société industrielle moderne est un mélange soigneusement dosé de liberté privée et d'ordre public.

III.

Ceci est vrai sur le plan national. C'est vrai aussi sur le plan européen. La fusion de six économies nationales européennes en une économie de grand espace n'est pas seulement affaire d'initiative privée et d'économie privée, bien que le rôle de l'économie privée y soit fondamental : nous savons que nous devons le succès sans exemple de l'intégration économique en Europe essentiellement au fait que l'économie a entendu l'appel qui lui était adressé, l'a compris et l'a suivi.

Même dans cette économie européenne de grand espace, il faut cependant qu'il y ait une sorte de puissance publique qui assume les fonctions indispensables d'élément régulateur.

Quelle puissance publique ?

On pourrait dire sans doute : mais il y a déjà les Etats et leurs gouvernements. Ceux-ci pourraient chacun pour soi assumer cette tâche. Mais cela signifierait que tout resterait inchangé. Chaque gouvernement veille sur son propre espace économique. Personne ne se soucie de créer un ordre uniforme dans cette économie européenne de grand espace. Est-il pensable que, dans la république fédérale d'Allemagne, la politique économique et sociale et l'ordre économique et social

soient le fait des seuls Länder ? Même le fédéraliste bavarois le plus coriace ne saurait préconiser une telle solution; car alors il n'y aurait pas d'économie allemande, mais une politique économique de la Hesse, de la Bavière, de la Rhénanie du Nord-Westphalie, etc. Une économie moderne a besoin d'une puissance publique aussi large que l'espace économique. Il faut une constitution économique, une politique économique et sociale qui ne soient pas divisées, mais qui s'appliquent de façon uniforme dans tout l'espace économique (ce qui n'exclut pas qu'une telle politique ne soit complétée, perfectionnée, différenciée et enrichie sur le plan régional).

Une économie européenne de grand espace, englobant les territoires des six Etats membres de la CEE, exige donc une puissance publique qui s'étende à tout cet espace. Elle exige une politique communautaire. Elle exige des instances communautaires qui veillent à ce que ce grand espace économique communautaire s'édifie à partir des six espaces économiques nationaux existants. Un exemple : le traité instituant la CEE prescrit sans doute de façon précise comment et à quel moment les droits de douane doivent être supprimés entre les Etats membres. Mais il faut que quelqu'un contrôle le respect de ces engagements par les Etats membres. Il faut qu'il y ait quelqu'un à qui les entreprises ou les consommateurs puissent s'adresser lorsqu'ils ont à se plaindre de leur propre administration ou de celle d'un autre Etat membre.

Une fois créé ce grand espace économique, il faut évidemment aussi qu'il soit administré, au sens le plus large du terme. Il faut une instance qui assume les fonctions remplies par les gouvernements nationaux pour leur propre espace économique.

Quelques exemples encore :

L'espace économique exige un tarif douanier unique vis-à-vis des pays tiers. Ce tarif douanier lui aussi doit être "administré". Je ne songe pas par là à sa pure et simple application; celle-ci peut bien entendu être laissée en toute confiance aux soins des divers Etats

membres. Je songe au fait que tout tarif douanier est en même temps un objet de négociations dans les relations avec le monde extérieur. C'est ainsi que notre traité de Rome n'entend pas seulement éliminer les droits de douane à l'intérieur de la Communauté, mais aussi pousser à la suppression des droits de douane dans les rapports avec le reste du monde. Qu'il ne s'agisse pas là d'une simple clause de style, c'est ce que montre le "Kennedy-Round" qui se déroule actuellement à Genève. Mais naturellement il ne faut pas que les divers gouvernements des Etats membres disposent du tarif extérieur par fragments, c'est-à-dire chacun d'eux pour la partie des frontières extérieures de la Communauté qui lui appartient. Des décisions communes sont donc nécessaires.

Il ne suffit pas non plus que les entreprises puissent vendre leurs produits sans entraves dans tous les Etats membres. Chaque entreprise doit aussi pouvoir déterminer librement son lieu d'établissement et son siège dans cette nouvelle économie de grand espace. Il faut en ce domaine formuler les conditions, poursuivre les infractions.

Dans le secteur important de la politique agricole, il faut que des solutions communautaires remplacent les régimes nationaux. Les instruments de la politique agricole doivent être unifiés, ils doivent notamment servir des objectifs uniques conformément à des principes et à des modalités uniformes. Les prix nationaux doivent être remplacés par un prix valable pour l'ensemble de l'économie de grand espace. Même dans le domaine agricole, il faut rechercher les distorsions de la concurrence et leur trouver des remèdes. L'application de clauses de sauvegarde ne doit pas devenir la règle; il ne faut y recourir que pour parer à des risques sérieux.

La politique des transports doit, elle aussi, être insérée dans le cadre de l'économie de grand espace, étant donné que les problèmes des transports prennent dans un espace élargi une importance encore accrue. Il faut empêcher les différences arbitraires de tarifs, coordonner les voies de communication, unifier les poids et les dimensions dans la circulation routière, harmoniser les systèmes tarifaires.

Deux activités sont ici partout nécessaires : l'une consiste à veiller à ce que le grand espace économique communautaire soit tout d'abord créé; la seconde consiste à l'administrer et à assurer son développement continu.

IV.

Tout ceci doit donc être réalisé, et cette action doit produire ses effets sur tout le territoire de la Communauté. Il faut que cela soit réalisé par des instances communautaires, par une sorte de puissance publique qui - comme je l'ai dit - englobe l'ensemble du territoire de la Communauté, donc par des instances qui, dans toute l'étendue de leur compétence, se juxtaposent et se superposent aux pouvoirs nationaux. Il s'agit là des institutions de la Communauté.

Nous nous heurtons ici à de véritables montagnes de malentendus. Le problème est souvent présenté comme si cette puissance publique compétente pour l'ensemble du territoire de la Communauté, et qui permet le fonctionnement correct de l'économie dans cet ensemble, était un organe de commandement détaché des gouvernements et placé au-dessus d'eux, gouvernant et donnant des ordres en vertu de sa propre souveraineté technocratique. C'est là une caricature grossière. Sans doute pourrait-on en théorie organiser de cette façon la présence nécessaire de l'Etat dans l'économie. Mais nous ne trouvons rien de tel dans les Communautés européennes. Le traité instituant la CEE a choisi une solution complètement différente.

La puissance publique qui veille à constituer ce corps économique européen, et qui assume les fonctions nécessaires dans une économie moderne, s'incarne dans des institutions communautaires où les gouvernements des Etats membres ont une voix prépondérante, sinon exclusive. Les institutions de la Communauté permettent de réaliser ce qui doit être fait par la puissance publique pour opérer la fusion des économies nationales : - politique commune authentique, coordination de six politiques nationales ou élaboration en commun - telles sont les trois principales formes de coopération instituées par le traité de Rome.

Il y a quatre institutions de la Communauté : le Conseil de ministres, la Commission, le Parlement européen et la Cour de justice européenne. Il existe en outre des organes auxiliaires, parmi lesquels il faut citer notamment le Comité économique et social. Le Conseil de ministres et la Commission se partagent la tâche de créer le droit communautaire et la politique communautaire, les autres institutions ont un rôle consultatif et de contrôle.

Le pouvoir législatif de la Communauté est essentiellement dévolu au Conseil de ministres. Le Conseil est l'organisme investi du pouvoir de décision en matière législative. On pourrait l'appeler organe fédératif de la Communauté, car ce sont les ministres des gouvernements des Etats membres qui s'expriment au Conseil.

La Commission, qui groupe neuf commissaires européens, a le monopole de l'initiative législative. Elle est une institution de la Communauté indépendante des instructions des gouvernements. Elle n'est responsable que vis-à-vis du Parlement européen, qui, seul, peut l'obliger à démissionner. Son droit d'initiative fait d'elle le moteur du processus d'intégration.

Le point central et en même temps l'élément le plus original que nous avons inséré dans la constitution de la Communauté est le rapport entre le Conseil et la Commission. Le traité de Rome institue entre les deux un dialogue visant à assurer une pondération entre les intérêts particuliers des divers Etats membres et l'intérêt collectif de la Communauté, qu'il appartient à la Commission de représenter. Il est caractéristique que précisément les petits Etats de la Communauté accordent à la Commission européenne une telle importance. Ils voient en elle leur protecteur naturel contre la prépondérance des grands, car la Commission ne s'opposera à eux que si l'intérêt de la Communauté l'exige réellement. Mais ceci leur donne la garantie qu'ils ne seront pas contraints à des sacrifices inutiles.

La Commission joue également un rôle dans le domaine administratif, notamment en contrôlant l'observation du Traité et des autres dispositions du droit communautaire, en appliquant elle-même le droit

communautaire dans certains domaines (par exemple dans le secteur agricole et en matière d'ententes), en disposant des clauses de sauvegarde et en représentant la Communauté vis-à-vis de l'extérieur.

V.

Une Commission indépendante, dotée de certaines compétences d'administration courante et du monopole des propositions dans la procédure législative, et un organe fédératif nommé par les gouvernements, qui détermine les directives de la politique et arrête les lois de la Communauté, le Conseil de ministres, tel est donc le système équilibré et prudent que le traité instituant la CEE a choisi. Dans ces institutions, il est évident que l'on fait de la politique. Les institutions font de la politique agricole, de la politique douanière et commerciale, de la politique des transports, de la politique de conjoncture, de la politique monétaire, bref, toutes les variétés de politique économique et sociale. Les institutions construisent, là où cela est nécessaire dans l'intérêt de l'économie, un ordre juridique applicable dans tous les Etats membres. Sans être un gouvernement, elles assument des fonctions qui sont indispensables dans l'économie moderne et qui, dans les Etats, sont assumées par les gouvernements. On ne saurait supprimer ces institutions ou les mettre hors d'état de fonctionner sans arrêter l'évolution vers un espace économique unique entre les Etats membres et sans dissoudre l'ordre qui règne dans cet espace économique.

Or, pour mettre ces organismes hors d'état de fonctionner, il n'est pas nécessaire de les supprimer purement et simplement, mais on peut attendre le même résultat en modifiant l'équilibre des charges qui sont très exactement réparties entre eux. A quoi aboutirait-on, par exemple, si la Commission, au lieu d'être un organe indépendant, compétent pour dialoguer avec le Conseil de ministres et en mesure de le faire, devenait un secrétariat dépendant des gouvernements, une instance administrative intermédiaire - et je renonce pour l'instant à envisager le problème qui se pose du fait que le Conseil a déjà un secrétariat et qu'en outre, la présence continue des Etats membres est assurée par leurs représentants permanents, leurs ambassadeurs auprès de la Communauté.

Je vais montrer l'importance de cette question en citant une seule conséquence. Le traité instituant la CEE a déjà reconnu que le contenu matériel des diverses politiques communes ne peut être mis au point dans de simples négociations entre gouvernements. On a estimé que cette méthode ne permettait pas d'obtenir des résultats. Le traité de Rome a donc transféré cette tâche aux institutions de la CEE. En fait, l'expérience de la politique agricole a montré que, pour concevoir et faire adopter une politique unique dans un domaine déterminé, la Commission, organe communautaire par excellence, doit disposer d'une certaine force d'impact politique. Comme la politique agricole commune est le complément indispensable de la libre circulation des produits industriels, la Commission a agi très énergiquement dans ce domaine. La politique agricole est donc aujourd'hui considérablement plus développée que les politiques communes dans d'autres secteurs. En matière de politique commerciale, de politique fiscale, de politique conjoncturelle par exemple, nous sommes encore très en arrière par rapport à la politique agricole. Si, aujourd'hui, la Commission subissait des modifications importantes dans son poids et ses fonctions, les chances d'élaborer aussi ces autres politiques communes seraient fortement réduites.

Les Etats membres qui sont intéressés à une politique agricole commune et qui ont imposé celle-ci, en accord avec la Commission, auraient reçu un avantage unilatéral, dont les autres Etats membres, intéressés en premier lieu à d'autres politiques, ne pourraient plus bénéficier. Or, c'est un impératif élémentaire de loyauté et de justice que d'offrir aux autres Etats membres, par exemple de la république fédérale d'Allemagne, pour les politiques communes qui les intéressent, par exemple précisément la politique fiscale, la politique commerciale, la politique conjoncturelle, les mêmes conditions qui ont été accordées à d'autres Etats membres pour les secteurs qui les intéressaient.

VI.

Il faut donc des institutions de la Communauté, parce qu'il faut une politique économique communautaire. Mais comment entend-on - nous devons poser cette question - "dépolitiser" la politique économique ?

La politique économique est et reste de la politique. Une "dépolitisation" de la Communauté équivaudrait purement et simplement à renoncer à une politique économique européenne, et par conséquent à une économie européenne de grand espace.

Toute économie libre de notre temps repose sur deux piliers, d'une part l'économie privée, d'autre part la présence de la puissance publique. Ceci est vrai à l'échelon national, c'est vrai aussi à l'échelon européen. Eliminer ou paralyser l'exercice d'une puissance publique dans la Communauté équivaut à ruiner à coup sûr tout l'édifice. Alors, on en revient au point de départ, à savoir six économies nationales. On ne sauvera donc pas l'intégration économique européenne en espérant conserver, par l'élimination de ce que l'on appelle la politique, un noyau économique qui serait viable. A vrai dire, l'affirmation que l'intégration économique est une affaire politique a encore un autre contenu différent de celui que nous avons examiné jusqu'à présent. Non seulement son objet et ses institutions, mais aussi ses objectifs plus lointains sont politiques. Et ici, le mot "politique" acquiert encore un nouveau sens. L'intégration économique ne saurait s'expliquer uniquement à partir de ses motifs de politique économique et sociale, qui existent indiscutablement. Dans cette intégration agissent également des ressorts politiques, au sens large du terme; ce sont même là les principaux moteurs de cette entreprise. La fusion des économies nationales du continent européen par le regroupement de la politique économique et sociale des pays participants est un aspect partiel de l'unification politique de l'Europe. Cette unification ne se limite pas à certaines parties de la vie politique des européens - telles que l'économie et la vie sociale - elle vise à une réorganisation de l'ensemble de la puissance politique en Europe, à une fusion organique des Etats européens, englobant notamment la politique extérieure et la politique de défense.

En évoquant ces conceptions sur la forme que devra prendre l'Europe unie, nous sommes parvenus au point le plus sensible de notre sujet.

Les uns disent : s'il existe une telle connexité avec la politique européenne dans son ensemble, ces problèmes politiques généraux ne vont-ils pas forcément déteindre sur l'ordre auquel est parvenu le domaine partiel économique et social dans la Communauté européenne ? Autrement dit, ne faut-il pas répondre d'abord à la question fondamentale qui se pose au sujet de l'unification politique générale de l'Europe - à savoir : quelle forme doit prendre cette "unité politique" de l'Europe, et alors seulement, à la lumière des réponses qui seront apportées, déterminer la forme définitive de ce qu'on appelle l'intégration économique ? La formule française, sur cette question fondamentale, est : nous devons nous décider entre une "Europe des Etats" et une Europe intégrée, supranationale. La version allemande est qu'il faut choisir entre fédération et confédération - version moins heureuse, pour cette raison déjà que ces deux termes n'expriment pas une véritable alternative, mais seulement des différences de degré dans l'intensité de l'union réalisée. Voilà ce que disent les uns. Les autres disent (et cette fois, il ne s'agit pas seulement des lâches qui inclinent par nature à éluder les problèmes difficiles) : faut-il vraiment décider tout cela dès aujourd'hui ? Est-ce là une partie indissoluble du "dossier" dont on discute à l'heure actuelle ? Ne peut-on pas alléger, "dépolitiser" l'ensemble des problèmes de la Communauté européenne, en renonçant à tout le moins à mener à terme dès aujourd'hui ces controverses de politique générale ?

Mes remarques sur le thème : "Politique et économie" ne seraient pas ce que j'ai annoncé : pratiques et actuelles, si je ne me prononçais pas aussi sur cette dernière question. Voici ma réponse :

1. Dans le domaine partiel pour lequel une unité de conduite politique a déjà été convenue, la question fondamentale de la structure

organique de cette unité a déjà été tranchée, et cela par les traités de Rome et de Paris. La solution adoptée est la Communauté : Communauté du charbon et de l'acier, Communauté de l'énergie atomique, Communauté économique. Cette solution - nous en avons défini les grands traits - est déjà un compromis entre le type idéal unitaire (le type "supranational", si l'on veut entendre ce mot dans ce sens), et le type idéal de l'alliance, de la coopération, de la confédération, ou de tout autre nom qu'on voudra donner aux formes souples de la coopération. Cette solution communautaire a aujourd'hui force de loi; car "pacta sunt servanda" - c'est là l'un des principes fondamentaux de ce que l'on appelle la culture occidentale, la "Western Civilization".

L'observation sans restriction des Traités est du reste aussi la formule à laquelle se sont ralliés les cinq gouvernements représentés actuellement au Conseil de ministres de notre Communauté. Ils ont été guidés par les considérations suivantes : les contenus politico-structurels des Traités - les principes de politique économique et sociale, les règles d'organisation - font partie intégrante des Traités (des "paquets de négociations", pour m'exprimer dans le jargon professionnel européen), au même titre que ses clauses économiques et sociales. En d'autres termes : les engagements contractés par les divers partenaires (leurs "sacrifices", comme on dit volontiers), ont été contractés aussi bien en raison de ces contenus politiques qu'en raison des avantages économiques obtenus en contrepartie - parce que ces contenus politiques constituent un progrès politique dans la voie de l'unité européenne, et parce qu'ils recèlent un dynamisme offrant une chance d'infléchir l'évolution vers de nouveaux progrès dans la même direction. Rien ne peut être changé à cet équilibre contractuel, si ce n'est par une révision des Traités, et les Traités eux-mêmes contiennent les règles à suivre pour procéder à une telle révision.

2. Ainsi, il n'est en rien préjugé de l'avenir.

Nous croyons sans doute que les expériences faites avec les contenus "politiques" des Traités instituant les Communautés nous

procurent aussi des enseignements importants pour le règlement des domaines politiques qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore trouvé de solution européenne, notamment la politique extérieure et la défense. En particulier - nous basant une fois de plus sur nos expériences - nous mettons en doute qu'un véritable progrès en direction de l'unité politique complète puisse être obtenu grâce à une solution qui ne contienne pas quelque incarnation institutionnelle autonome de l'intérêt collectif européen. Mais nous n'avons jamais préconisé l'extension schématique pure et simple des Traités existants aux domaines nouveaux. Au contraire : les nouvelles solutions doivent elles aussi - comme cela a déjà été fait pour les solutions déjà existantes - être élaborées sans idées préconçues, et selon une méthode politique, à partir des besoins spécifiques des domaines à régler. Pourquoi, dans la crise présente de notre Communauté, les milieux économiques et les représentants de la vie sociale dans la Communauté sont-ils pratiquement unanimes à soutenir les Traités ? Parce que ces Traités ne leur ont pas été purement et simplement imposés d'en haut. Parce que, dans ces Traités, ils ne sont pas traités comme de simples objets, comme des instruments d'une politique aux objectifs et aux méthodes préconçus, étrangers à l'économie (comme c'est le cas, par exemple, dans le monde sous domination communiste). Parce que les solutions ont été élaborées à partir des besoins vitaux et des lois de la vie de l'économie et de la société européennes elles-mêmes, et parce que celles-ci y trouvent donc des réponses à leurs propres problèmes, à leurs besoins et à leurs intérêts légitimes. C'est avec le même pragmatisme qu'il faudrait également dans les domaines nouveaux raisonner, argumenter et conclure en partant des nécessités des Six - sans préjugés, en toute liberté et en toute franchise.

Mais avant tout, nous ne devrions pas croire que toutes ces questions encore pendantes peuvent aujourd'hui être tranchées par des mots. Elles seront résolues demain, par des actes. Laissons à l'histoire ses droits. Faisons aujourd'hui notre devoir avec lucidité, sang-froid et résolution, et soyons assurés que les responsables de demain, soit nous-mêmes, soit d'autres, pourront

eux aussi faire le leur. Nous ne saurions tout faire en une fois. Nous ne pouvons aujourd'hui que faciliter les tâches futures en créant pour cela des conditions favorables.

3. Quand j'examine cette situation d'ensemble, je suis aujourd'hui encore, tout comme en mars 1957, lorsque sur le Capitole romain j'apposai mon nom au bas des Traités, convaincu que l'ensemble représente une solution équitable. Elle accorde à chacun son dû : aux Etats et à la Communauté; aux producteurs, aux travailleurs, aux consommateurs; à l'industrie, à l'agriculture, aux transports, aux professions libérales. Elle préserve le patrimoine d'unité européenne déjà constitué du risque de régression et de ruine. Elle ne bloque pas l'avenir, mais lui ouvre sans cesse de nouvelles chances.

Mais avant tout - et vous me permettrez de conclure par cette remarque sur le thème "Politique et économie" - elle intègre organiquement l'économie et le social dans le politique. Car le dernier motif de l'unité politique de l'Europe correspond aux besoins les plus profonds, aux besoins vitaux de l'économie et de la société européennes.

Ce motif, c'est

- la conviction que notre monde rétréci exige l'application d'autres échelles géographiques que celles qui régissent le terroir européen morcelé d'hier et d'aujourd'hui;
- la conviction que sans une Europe saine, vigoureuse, florissante, participant activement à la politique mondiale, ni les Etats européens ni le monde ne pourront vraiment prospérer;
- la conviction que l'Europe est menacée dans son mode de vie et que son unique chance d'en assurer la survie est de regrouper ses forces matérielles, culturelles et politiques;
- enfin, la conviction que le maintien obstiné du morcellement et des antagonismes internes ferait de l'Europe les Balkans du monde, ce qui signifierait pour les autres puissances, les grandes puissances, une invitation permanente à intervenir pour organiser l'espace européen dans l'intérêt de leur propre sécurité.

Or ce motif sera décisif. Aucune crise ne peut rien y changer, parce qu'en fin de compte, la raison est plus forte que toute erreur. C'est pourquoi l'avenir reste à nous.