



COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE
COMMISSION

LA COMMUNAUTE
ECONOMIQUE EUROPEENNE
ET NOTRE REGIME
ECONOMIQUE ET SOCIAL

Discours de M. Hans von der Groeben, membre de la
Commission de la Communauté économique européenne,
prononcé le 29 novembre 1962 à Munich

I. INTRODUCTION

Il n'est certainement pas possible de traiter de façon exhaustive le thème si vaste de l'interaction entre l'ordre social et l'ordre économique à l'intérieur du marché commun. La C.E.E. jusqu'ici envisagée surtout du point de vue économique l'est de plus en plus sous l'angle politique. Le moment semble venu de tourner aussi le regard vers les modifications de la structure sociale que le développement du marché commun provoque ou accélère. A cet effet il convient d'analyser tout d'abord les faits concrets, afin de dégager les formes et les méthodes d'action politique auxquelles il est nécessaire d'avoir recours pour atteindre l'objectif des efforts d'intégration : la réalisation d'un ordre économique et social équitable, et fondé sur la liberté, c'est-à-dire conforme à la tradition et aux idéaux de l'Europe.

La Communauté économique européenne est passée, au cours de la seconde étape, du stade de l'union douanière à celui de l'union économique. Ce qui, il y a cinq ans, n'était encore que projets et espoirs est maintenant devenu fait acquis et réalité politique. Lorsque les institutions européennes ont commencé leurs travaux, les opinions sur l'avenir de la C.E.E. demeuraient partout très divergentes. Aujourd'hui, nous constatons un mouvement général d'adhésion à la nouvelle forme de vie que le vieux continent s'est donnée.

Le gouvernement britannique a sollicité l'admission du Royaume-Uni dans la Communauté. Si les négociations d'adhésion n'ont pas encore définitivement abouti, il n'en reste pas moins que l'acceptation, par tous les partenaires, du principe de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté constitue un fait historique et l'amorce d'une évolution qui, tôt ou tard, en dépit de toutes les difficultés, sera menée à bonne fin.

En prenant l'initiative que l'on sait en matière de commerce extérieur, le président des Etats-Unis a adopté une nouvelle ligne qu'il a définie à l'intention de l'économie

américaine par cette formule aussi frappante que significative : « de l'indépendance américaine à l'interdépendance atlantique ». Sa loi sur l'expansion du commerce a depuis lors été votée par le Congrès à une large majorité.

Dix-sept jeunes Etats indépendants d'Afrique et Madagascar ont spontanément demandé leur association à la C.E.E. Les négociations sont sur le point d'aboutir.

Les succès de la C.E.E. ont plongé les idéologues soviétiques dans un grand embarras, car ils infirment la théorie de Marx et de Lénine sur l'écroulement du monde occidental. La réussite économique de la C.E.E. a également mis les économistes soviétiques au supplice ainsi que le montre la récente controverse ouverte par le professeur Libermann.

Ces quelques faits sont une preuve de l'importance croissante acquise par la Communauté; ils attestent que, en ses quelques années d'existence, la C.E.E. a commencé à s'imposer dans le monde en tant que facteur politique.

Pourquoi une union douanière ne suffisait-elle pas pour y parvenir? Si nous voulons établir un marché commun dans lequel les conditions soient analogues à celles qui règnent sur un marché intérieur, c'est-à-dire réaliser la libre circulation des facteurs de production en vue d'une meilleure division du travail, il est nécessaire d'assurer une concurrence loyale, une croissance économique suffisante dans la stabilité des prix et une évolution équilibrée de l'économie dans toutes les parties de la Communauté. Pour atteindre ce but, les moyens classiques de l'union douanière, c'est-à-dire l'abolition des restrictions aux échanges sur la base de la convertibilité des monnaies, ne suffisent pas. Il faut aussi coordonner l'action économique et élaborer graduellement une politique économique commune. Il faut encore protéger la concurrence pour lui permettre de jouer son rôle d'instrument d'orientation. Une réglementation commune de la concurrence doit assurer aux entreprises du marché commun des conditions de départ égales et empêcher que la concurrence ne soit faussée par des interventions de l'Etat ou par des pratiques privées.

Au mois de janvier 1962, les premiers pas vers la réalisation de l'union économique dans le domaine de la politique agricole et de la politique de la concurrence ont été accomplis. Les réglementations qui ont été établies dans ces deux

domaines ne représentent nullement un simple complément à l'union douanière. Bien au contraire, les dispositions relatives à l'union économique constituent la substance même du Traité. Si l'édification progressive de l'union économique devait échouer, l'union douanière, à la longue, ne pourrait subsister.

Le deuxième point à retenir pour comprendre la nature de notre Communauté c'est que le passage de l'union douanière à l'union économique constitue un processus éminemment politique. Il faut bien se persuader qu'une politique économique commune n'est possible qu'à condition d'en tirer les conséquences sur le plan politique et institutionnel. J'entends par là :

- l'élaboration d'un droit européen unifié,
- le transfert, à des institutions européennes, de compétences jusqu'ici réservées aux autorités nationales, processus qui prendra encore davantage d'importance au cours de cette seconde étape, et
- le renforcement du contrôle parlementaire grâce à une association plus étroite du Parlement européen à l'édification du marché commun.

Cette évolution, elle aussi, est déjà engagée dans la pratique. Il n'est donc pas erroné de dire que l'union politique européenne a déjà commencé.

II. ANALYSE

Après ces quelques remarques préliminaires, je voudrais examiner les conséquences sociales qui découlent du processus d'intégration économique et politique. Trop souvent, on ne s'occupe que des conséquences actuelles du processus d'intégration. L'accent est mis en particulier sur ses répercussions directes à court terme ou, au mieux, à moyen terme. Parmi ces répercussions directes, on s'attache surtout, en général, aux problèmes d'ordre administratif, juridique ou économique. Les conséquences sociales à long terme sont sans doute effleurées, surtout dans la mesure où elles ont une incidence économique mesurable, mais elles n'ont pas encore été étudiées systématiquement. C'est le cas notamment pour les problèmes sociologiques.

Il est certain que les différents aspects du processus d'intégration constituent un tout qui se laisse malaisément fractionner en problèmes bien distincts. Cependant, il sera nécessaire de mettre beaucoup mieux en évidence qu'on ne l'a fait jusqu'ici les répercussions qu'il peut avoir précisément sur la structure sociale.

Il faudra naturellement, pour cela, partir des faits économiques. Ceux-ci se sont déroulés jusqu'ici dans le cadre d'un ordre social qui s'est établi au fil de l'histoire, si bien que les frontières des Etats étaient devenues aussi des frontières sociologiques et culturelles. Il est certain que le processus d'intégration qui commence par la réalisation de la libre circulation des facteurs de production entraînera des modifications de structure et des bouleversements importants. Il est toutefois permis de penser qu'il fera également jouer des forces compensatrices suffisantes. Néanmoins, la question se pose de savoir quelles mesures de transition et de compensation pourront être appliquées, notamment dans le domaine de la politique sociale. Certaines de ces mesures sont prévues par le traité de Rome lui-même, d'autres peuvent être déduites du texte du Traité. Le problème est celui-ci : jusqu'où de telles

mesures de correction et de transition doivent-elles aller, et où se situent leurs limites?

A l'aide de quelques exemples, je montrerai brièvement, et souvent seulement par allusion, quelle influence le processus d'intégration exerce et est appelé à exercer de plus en plus sur les structures économiques et sociales dans le marché commun.

1. MODIFICATIONS DE STRUCTURE DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

a) Croissance économique et tensions sociales

Tout processus de croissance implique inévitablement des modifications de structure. Il serait par conséquent peu judicieux de les empêcher ou de les retarder. On ralentirait ainsi le rythme de croissance de l'ensemble de l'économie, et surtout celui des branches d'activité particulièrement favorisées par l'expansion. Cela, l'économie européenne ne peut se le permettre, surtout si elle veut conserver sa substance dans un monde dynamique – regardons les pays de l'Est.

D'un autre côté, elle risquerait aussi de perdre sa substance si le processus d'adaptation s'accomplissait trop rapidement et provoquait ainsi des bouleversements sociaux trop profonds.

Afin d'éviter de telles tensions sociales, il importe d'atténuer les effets des modifications structurelles nécessaires par une politique des structures comportant des mesures de compensation et de transition, et d'orienter l'évolution dans un sens positif. Cela exige une analyse sociologique approfondie qui ne doit pas être faite après coup mais qui, autant que possible, précède l'événement.

b) Effet sur les investissements et structure des branches d'activité

La politique économique du Marché commun a pour but d'en stimuler le dynamisme intrinsèque. C'est pourquoi elle est axée sur l'augmentation du taux de croissance. Les

perspectives ouvertes par l'élargissement du marché et les prévisions de croissance ont déjà suscité une vague d'investissements. Avant même que les frontières aient disparu, un certain nombre d'entreprises dynamiques ont effectué des investissements nouveaux en pensant à l'avenir.

Mais les investissements de renouvellement devront, eux aussi, être considérés dans une optique différente. En effet, à mesure que l'élargissement du marché permettra aux entreprises d'atteindre leurs dimensions optimales, le rythme de remplacement des installations périmées et moins productives s'accélérera, car le moment où l'achat d'une nouvelle installation sera moins coûteux que l'exploitation de l'ancienne arrivera plus rapidement.

Nous avons donc là un double effet de stimulation des investissements produit, d'une part, par la perspective de nouveaux marchés et, d'autre part, par la nécessité de moderniser les équipements. Cet effet devrait être encore accentué par les contacts étroits qui s'établissent entre les branches d'activité des différents pays. Chacun apprendra à mieux connaître les méthodes de travail et de production des autres. Pour les investissements nouveaux, le choix se portera alors de plus en plus sur les outillages et les méthodes de production les plus modernes et les plus rentables. Tandis qu'on hésitait à appliquer tel ou tel procédé parce qu'on n'en connaissait pas encore les résultats, on apprendra désormais plus rapidement qu'il a déjà fait ses preuves ailleurs, et le fameux « décalage » entre l'invention et l'application d'un nouveau procédé se trouvera réduit.

c) Elargissement du marché et dimensions des entreprises

Mais ce n'est pas seulement indirectement, par le biais d'une accélération des investissements de renouvellement, que les dimensions des entreprises se rapprocheront de l'optimum ; ce rapprochement s'effectuera aussi de façon directe car, dans bien des cas, c'est seulement l'élargissement du marché qui permet de déterminer quelles sont les dimensions les plus rentables pour les entreprises, compte tenu des conditions techniques modernes.

Ce processus ne doit pas nécessairement conduire à l'apparition d'entreprises capables de dominer le marché: si la dimension moyenne des entreprises s'accroît, la réalisation du marché commun reculera aussi la limite au-delà de laquelle il y a position dominante. L'augmentation du nombre des acheteurs, la multiplication des points de vente peuvent aussi avoir pour effet de stimuler la concurrence et d'augmenter le rendement. Néanmoins, il est indéniable que cette évolution peut fréquemment entraîner l'apparition de phénomènes oligopolistiques qui risquent d'aboutir à la constitution d'ententes. L'expansion verticale des entreprises peut renforcer des positions quasi monopolistiques, tout autant qu'une situation de force à l'égard des fournisseurs ou des firmes situées en amont.

d) Tendances à la concentration, problèmes d'implantation et politique régionale

La politique régionale est confrontée au problème de la direction géographique dans laquelle s'effectuent les mouvements des facteurs de production. A la suite du « rapport Spaak »¹ déjà, on avait cité l'inquiétant exemple donné au XIX^e siècle par l'Italie où l'activité économique s'était concentrée dans la partie nord du pays, la plus développée. Dans le « rapport Ohlin », et surtout dans l'avis émis sur ce rapport par le professeur Byé au nom de la minorité², la question revient sans cesse de savoir si les capitaux, au lieu d'aller s'investir dans les régions où ils font défaut, ne tendent pas précisément à affluer là où les entreprises réalisent déjà des bénéfices importants, c'est-à-dire dans les régions de forte concentration industrielle.

Le problème présente une multitude d'aspects: il porte d'une part sur la productivité des secteurs traditionnels d'activité dans ces régions – agriculture, artisanat, travail à domicile et industries rurales – d'autre part sur la mise en valeur dans le cadre de ce qu'on appelle la « politique d'infrastructure » de l'Etat. Par infrastructure, il faut entendre toutes les conditions de base de la vie sociale et économique qui se matérialisent par des investissements d'équipement: écoles et hôpitaux, voies ferrées, routes, canaux, etc.

¹ Comité intergouvernemental de la conférence de Messine: rapport des chefs de délégation, Bruxelles 1956.

² Social Aspects of European Economic Co-operation (Report by a Group of Experts), Geneva, International Labour Office, 1956.

La politique régionale peut revêtir des formes préventives, ou exercer au contraire une action de stimulation positive. Il s'agit surtout alors de mesures sociales, sanitaires, fiscales ou culturelles visant à développer les régions défavorisées, ou au contraire tendant à « décongestionner » les centres d'activité économique et de peuplement grâce à une politique appropriée de l'habitat et des transports.

e) Mobilité de la main-d'œuvre, conditions de travail et structure des salaires

Jusqu'ici, au cours de la période de haute conjoncture qui a caractérisé l'après-guerre, l'un des plus sérieux « goulots d'étranglement » a été constitué par les marchés du travail. Il est probable que ce goulot d'étranglement subsistera à l'avenir, dans la mesure où le marché commun jouera son rôle de facteur d'une croissance régulière. Jusqu'ici, le réservoir italien fournissait, dans le cadre de la Communauté, certaines possibilités de compensation d'un pays à l'autre, mais il semble être en voie d'épuisement du fait du « miracle économique » dont a bénéficié la péninsule. Depuis quelque temps, un certain reflux se produit même vers des régions comme la Lombardie.

Par conséquent, si la Communauté doit de plus en plus faire appel à des travailleurs migrants de pays associés ou de pays tiers voisins, il est probable que l'ensemble des tensions sociologiques s'aggravera en fonction de la distance au lieu d'origine. Le problème des Algériens en France en est un exemple. Il faudra se garder de surestimer les pouvoirs d'attraction de salaires comparativement élevés. Les conditions de travail et le statut social jouent un rôle au moins aussi important.

Nous nous trouvons donc devant la question de savoir si c'est la main-d'œuvre qui doit aller vers le capital ou si, inversement, c'est le capital qui doit aller à la rencontre des hommes.

2. MODIFICATIONS DE LA STRUCTURE SOCIALE

a) Accroissement de la population

Nous avons déjà indiqué, au début de cet exposé, que
10 les modifications économiques au sein du marché commun, et

les considérations de politique et d'organisation économiques ne peuvent être dissociées des facteurs sociaux. Les processus économiques sont étroitement liés aux processus sociologiques. Il convient de ne pas perdre de vue, à ce propos, que si les éléments sociologiques peuvent déterminer et influencer les éléments économiques, ils peuvent aussi, inversement, être modifiés et modelés par eux.

Cette remarque s'applique avant tout à l'homme lui-même, source et ultime bénéficiaire de toute activité économique. L'objectif de la croissance économique inscrit dans le Traité et le problème du progrès technique, qui y est lié, ne peuvent être dissociés de l'évolution démographique. Dans les régions où l'accroissement de la population est particulièrement rapide, il arrive souvent que des impulsions supplémentaires soient fournies à la croissance par des investissements dans le secteur de la construction de logements ou par des dépenses en faveur des services publics. Si le taux d'accroissement s'affaiblit ou devient négatif, des capacités de production cessent d'être utilisées, ce qui entraîne des processus de récession économique.

L'évolution démographique dans les pays de la Communauté montre très nettement cette interdépendance entre les forces économiques et les forces sociales.

C'est ainsi que l'afflux des réfugiés en *Allemagne occidentale* a été, jusqu'à la construction du mur de Berlin, l'un des facteurs décisifs de l'expansion de l'économie allemande. Inversement, en *France*, l'essor économique et le caractère libéral du système d'allocations familiales ont contribué dans une large mesure à mettre fin à la stagnation démographique. Bien qu'en général le relèvement du niveau de vie et l'urbanisation freinent l'essor démographique, cette règle ne s'est trouvée que partiellement confirmée aux *Pays-Bas*. Enfin, en *Italie*, l'alignement progressif des revenus sur le niveau moyen du marché commun pourrait se traduire par un certain freinage de l'expansion démographique.

b) Tendances de la société de l'abondance

Bien que la théorie de la société de l'abondance telle qu'elle a été formulée par Galbraith pour les Etats-Unis ne s'applique pas encore entièrement à l'Europe occidentale, on

observe dans nos pays quelques-unes des caractéristiques fondamentales dégagées par cet économiste : la tendance au nivellement relatif des revenus, le degré de saturation croissant constaté pour certains biens, l'importance de plus en plus grande prise par le secteur des services ou l'influence croissante de la mode, de la publicité, de l'esprit d'imitation, etc.

L'intégration entraînera probablement une accentuation de ces tendances.

c) Ouvriers, employés, classes moyennes

L'une des distinctions classiques sur le plan social est la distinction entre ouvriers et employés. Or, de même que la notion d'entrepreneurs a quelque peu perdu de sa clarté à notre époque, de même les frontières commencent, là aussi, à s'estomper. L'importance croissante prise par l'employé, ainsi que l'extension progressive du statut des employés au monde ouvrier, sont imputables pour une bonne part à la forte expansion du secteur des services, dit « secteur tertiaire », expansion qui s'accroîtra de plus en plus à mesure du développement du marché commun, au détriment des secteurs primaire et secondaire. Alors qu'on peut s'attendre à une mécanisation de plus en plus poussée de la production, en particulier au stade de la transformation industrielle, le facteur main-d'œuvre restera prédominant dans les relations d'homme à homme, dans la vente et la distribution, et cela malgré le libre service et l'automation. Or, le travail humain ne peut être rationalisé indéfiniment, ni dans la même mesure que le travail mécanique. Un deuxième facteur de multiplication des employés réside dans l'importance croissante prise par la *fonction de surveillance*, par l'augmentation du nombre des contremaîtres et chefs d'atelier par rapport à l'effectif des travailleurs manuels. Dès maintenant, on constate dans tous les pays un développement frappant des cadres techniques. L'augmentation relative du nombre des employés de bureau proprement dits et du personnel administratif ne vient à cet égard qu'en troisième lieu. Il tient aux facteurs administratifs de l'économie moderne, tels que le développement des problèmes de crédit et de financement.

Quant aux entreprises de la petite industrie et du petit commerce, qui constituent les « classes moyennes », la quali-

fication d'«entreprises naines» ne leur convient déjà plus. La création de vastes marchés contribuera à l'assainissement de ce secteur, et cela directement pour l'artisanat et le commerce de gros, mais aussi, indirectement, pour le commerce de détail et les professions libérales. Cependant, si la tendance actuelle au surpeuplement des grandes agglomérations se poursuit sans que les autorités s'efforcent, par une politique régionale active, d'assurer un développement équilibré des régions, ce processus d'assainissement peut se trouver considérablement entravé.

d) La classe dirigeante de l'économie

Les modifications de la structure sociale n'affecteront cependant pas seulement le monde ouvrier et les classes moyennes, mais aussi la classe dirigeante de l'économie. D'un Etat membre à l'autre, il existe des différences considérables aussi bien en ce qui concerne la mentalité et les méthodes que l'origine sociale de ceux qui dirigent les grandes entreprises modernes.

En France, on a constaté que non seulement dans l'administration mais aussi dans le secteur privé, une forte proportion des hommes qui constituent cette classe dirigeante est fournie par les grandes écoles. Dans ces établissements, on s'attache à donner aux futurs chefs d'entreprises, non seulement une formation technique et mathématique approfondie, mais aussi une très vaste culture générale. D'après une étude de David Granick¹, les polytechniciens représentent en France environ 40% du personnel de direction, celui-ci étant constitué à raison de 40% également par des diplômés des autres grandes écoles françaises. Souvent, ces «technocrates» ont été employés dans l'administration au cours de leurs premières années d'activité, avant de passer au secteur privé. Il se produit donc, en France, des échanges actifs entre l'administration et l'économie.

En Belgique, par contre, on constate que le personnel de direction gravite, en général, tous les échelons dans la même entreprise et y demeure. Il y a donc rarement passage dans une

¹ D. Granick, *The European Executive*, Londres 1962.

autre firme ou dans un autre secteur de production, ce qui pourrait à la longue, dans le cadre du marché commun, constituer un handicap pour l'économie belge.

En ce qui concerne la République fédérale, l'étude déjà citée est centrée sur l'entreprise familiale, considérée comme caractéristique. Il ne nous appartient pas de décider ici si tel est vraiment le cas. Ce qui est significatif c'est l'accent mis sur la mobilité qui existe à l'intérieur de la classe dirigeante allemande, mobilité qui ne se manifeste pas seulement par l'interchangeabilité des dirigeants des diverses entreprises, mais qui apparaît aussi sur le plan régional. Tandis qu'en France, et jusqu'à un certain point aussi en Belgique, l'élite dirigeante est en général groupée dans la capitale, en Allemagne elle est équitablement répartie entre les différentes régions.

Au sein du marché commun, l'union des six pays se traduira à l'avenir par un certain rapprochement des mentalités. Les résultats de l'intégration ne se manifestent pas exclusivement dans le domaine de l'économie et des chiffres, ils prennent aussi la forme d'un enrichissement spirituel réciproque. Une telle confrontation pourrait avoir pour effet, entre autres, d'amener de part et d'autre à une appréciation plus objective des poncifs nationaux et à un réexamen de leur contenu réel.

III. CANEVAS POUR LA NOUVELLE EUROPE

Je me suis efforcé, dans cette analyse sans aucun doute très incomplète, de mettre en évidence la relation étroite qui existe entre l'économique et le social. Une politique économique est toujours en même temps une politique sociale. La Communauté économique européenne devra, elle aussi, s'occuper de plus en plus de ces questions. Toutefois, avant de passer à l'étude des formes et des méthodes de la politique sociale, il est nécessaire de situer les objectifs économiques et sociaux que l'on doit tendre à réaliser.

La Commission de la C.E.E. s'est efforcée, dans son programme d'action, de dégager ces objectifs. Le débat sur les principes directeurs dont l'Europe doit s'inspirer bat déjà son plein dans tous les Etats membres. C'est ainsi que le professeur Müller-Armack a parlé récemment du triangle magique dont les trois sommets sont « la liberté personnelle », « la sécurité sociale » et « la croissance économique ». En fait, c'est le postulat de la liberté qui est au centre de nos valeurs occidentales, postulat auquel il convient d'ajouter les impératifs de justice et de tolérance dans toutes les relations entre les hommes.

Je ne veux pas parler ici de la liberté d'expression et d'action dans les domaines politique, social et religieux, mais de sa projection dans le domaine économique. Là, elle s'appelle la liberté du chef d'entreprise, en particulier en matière d'investissements ; la liberté du consommateur, grâce notamment au maintien de la possibilité de choix ; la liberté d'accès à la profession ; la libre circulation des travailleurs salariés.

Pour assurer cette liberté économique, il faut, d'une part, éliminer les pratiques publiques et privées qui restreignent indûment la liberté des autres et, d'autre part, créer des conditions telles que les économiquement faibles puissent aussi faire usage de leur liberté. Ce dernier point implique

l'amélioration de la formation, en particulier de la formation professionnelle, l'élimination de toutes les discriminations en matière d'accès à la connaissance et à la culture, et le développement de l'enseignement du second degré et de l'éducation des adultes.

Toutefois, un régime libéral ne peut se maintenir que s'il est tenu pour équitable. Il est donc nécessaire, dans cette perspective, d'améliorer la sécurité sociale, de développer l'accession à la propriété, et de mener une politique active en matière d'aménagement régional et de refonte des structures. L'accroissement de la prospérité nous donne la possibilité de relâcher les liens hiérarchiques, d'opérer certains transferts de responsabilités, et d'accorder moins de valeur à la discipline et à l'exécution aveugle des ordres qu'au partage des responsabilités et au travail d'équipe. La centralisation et la bureaucratiation, qui vont de pair avec le développement de l'économie industrielle moderne et la formation de grandes unités politiques et économiques, peuvent ainsi être maintenues dans des limites supportables.

L'entente sur de tels objectifs, qui sont proposés ici à la discussion à titre d'exemple, ne sera pas toujours aisée pour les peuples du marché commun. Leur évolution historique, leurs habitudes, leurs conceptions culturelles et religieuses, leurs institutions et leurs méthodes sont différentes. Mais d'un autre côté, la richesse intellectuelle de l'Europe garantit qu'un débat authentique s'instaurera sur les problèmes fondamentaux de notre ordre social, et elle facilite par conséquent l'élaboration de solutions valables. Nous ne voulons pas d'égalisation ni d'uniformisation. Unification et action commune ne seront recherchées que là où elles sont nécessaires pour des raisons économiques, politiques et sociales.

Il me faut maintenant examiner dans quelle mesure les formes et les méthodes de l'intégration sont de nature à permettre la réalisation de ces conceptions, et montrer les dangers qui peuvent se présenter à cet égard. Je tenterai de le faire à l'aide de quelques exemples, en cherchant par là uniquement à susciter une discussion plus étendue et plus approfondie des problèmes posés.

1. PROBLEMES INSTITUTIONNELS ET CONSTITUTIONNELS

Pour le grand public, ces problèmes semblent n'être souvent que de nature technique. Selon une opinion fréquemment soutenue, les institutions ont pour seule tâche de garantir le fonctionnement des mécanismes économiques du Traité. Et pourtant, elles ont un caractère éminemment politique. Elles constituent en effet le noyau d'une organisation fédérale dotée d'un pouvoir législatif (Conseil de ministres), d'un exécutif (Commission), et contrôlée par le Parlement européen, ce dernier ne participant toutefois pas encore pleinement à l'élaboration des lois et à la préparation du budget. Enfin, la Cour de justice est seule compétente pour interpréter le Traité et les règles établies en vertu de ses dispositions.

Le Traité confère dans une certaine mesure aux institutions de la Communauté la possibilité d'établir des règles de droit directement applicables aux citoyens de tous les Etats membres. La réalisation progressive de l'union économique rendra de plus en plus nécessaire la création d'un droit européen, et obligera à transférer des compétences toujours plus nombreuses aux institutions de la Communauté. Devant cette évolution, notre idéal de liberté et de démocratie doit nous amener à exiger une véritable participation du Parlement européen au processus d'élaboration des lois et un renforcement de son contrôle sur les exécutifs. D'autres questions se posent en ce qui concerne la coopération entre la Communauté et les Etats membres (structure fédérative) et la décentralisation des tâches de la Communauté.

A cet égard, il convient toutefois de ne pas perdre de vue que l'avènement du marché commun ne constitue pas une mutation brusque, mais un processus au cours duquel la création d'un droit européen et le transfert de compétences nationales à la Communauté ne s'effectuent que dans la mesure exigée par l'évolution. Les Etats membres demeurent des entités politiques, ils constituent la Communauté, ils sont représentés au sein de ses institutions, ils participent à l'élaboration de la volonté communautaire. Les patries ne sont donc pas supprimées ; au contraire, les Etats membres s'unissent pour former une entité supérieure qui acquiert peu à peu sa propre personnalité, ou l'a déjà acquise.

Cette structure fédérative de la Communauté répond sans doute aux réalités historiques, mais elle devrait aussi constituer une garantie fondamentale pour le maintien des individualités culturelles et sociales au sein de notre Europe si diverse. De plus, l'exécution de tâches communautaires devrait être confiée pour une large part aux autorités des Etats membres, afin d'éviter une centralisation excessive et la constitution d'un appareil administratif trop lourd.

Mais il faut aussi, dans le cadre de cette structure fédérative, assurer le bon fonctionnement des institutions communautaires. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit d'appliquer des dispositions juridiques et d'exercer des activités administratives, la formation d'une majorité ne doit pas être rendue trop difficile; et même dans le domaine législatif, le principe de la majorité devrait être appliqué et le veto d'un seul membre exclu, ce qui sera encore plus facilement acceptable si le Parlement européen est pleinement associé à l'élaboration des lois.

2. CONCURRENCE ET PREVISION

Si la future constitution européenne doit fournir le cadre de l'action politique, de la législation, du choix des dirigeants et de l'administration, la politique économique et sociale dépendra, dans une mesure décisive, des formes que revêtiront et des méthodes selon lesquelles s'exerceront les activités économiques, c'est-à-dire de l'ordre économique qui sera institué.

On a beaucoup parlé ces derniers temps de concurrence, de prévision, de prévoyance, de programmation et même de planification. Il est clairement indiqué dans le programme d'action que l'économie concurrentielle ou économie de marché constitue l'instrument approprié pour atteindre les objectifs du Traité et réaliser les conceptions sociales de programme d'action, et cela :

— *du point de vue économique*, parce qu'elle est un instrument d'orientation, c'est-à-dire un instrument permettant de coordonner les plans des différents sujets économiques afin d'éviter les investissements inutiles, faciliter et accélérer

les adaptations à une situation économique en constante évolution ;

- *du point de vue social*, parce qu'elle permet le maintien de la liberté d'entreprise.

La politique de concurrence doit donc être un moyen de préserver et de faire progresser notre régime économique et social fondé sur la liberté. Mais il ne s'agit pas d'un retour à la facilité du laisser-faire: le simple fait de réclamer une organisation de la concurrence établie par l'Etat ou la Communauté implique une action des pouvoirs publics, une présence de l'Etat au sens de notre programme d'action.

La concurrence doit être complétée par une politique active d'organisation économique. C'est pourquoi nous réclamons, dans notre programme d'action, outre une politique de concurrence efficace, une politique économique — notamment une politique conjoncturelle — et une politique monétaire communes, une politique régionale et une politique de structure efficaces, ainsi qu'une politique sociale commune.

Mais en dehors de ces compléments indispensables, notre tâche est d'assurer le maintien du régime concurrentiel et de veiller à ce que la politique de concurrence atteigne les objectifs visés. On a soutenu que les considérations exposées dans le programme d'action de la Commission au chapitre « Vues à plus long terme » sont de nature à remettre en question les objectifs de la politique de concurrence, à savoir le maintien d'un régime économique et social fondé sur la liberté. Assurément, on peut discuter sur les méthodes et les moyens — la discussion à ce sujet est justement l'un des buts de notre mémorandum — et il y a des limites à tous les plans humains. Mais il est certain que pour pouvoir agir de façon judicieuse, un certain degré de prévision et de prévoyance — je ne veux pas parler d'une planification économique dirigée par une administration centrale, dont il n'a d'ailleurs jamais été question — sont nécessaires et même indispensables. Cette constatation est particulièrement vraie lorsqu'il s'agit d'une économie concurrentielle, dans laquelle une action incohérente des pouvoirs publics aurait nécessairement des conséquences fatales.

En quoi notre économie de marché est-elle menacée, comment le régime concurrentiel peut-il être remis en question ? Permettez-moi de citer quelques exemples :

- a) par l'abus de la puissance économique, que ce soit par la constitution de monopoles ou par des ententes ;
- b) par des interventions de l'Etat, celui-ci pouvant agir soit directement, soit indirectement en favorisant ou en désavantageant certains sujets économiques ;
- c) par l'évolution défavorable de la conjoncture ; en période d'inflation aussi bien que de déflation, le bon fonctionnement du régime concurrentiel est entravé ; en outre, de graves interventions directes de l'Etat sont à craindre ou deviennent même nécessaires.

3. LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

La politique des ententes ne pose pas de problèmes insolubles lorsqu'il s'agit de marchés relativement parfaits, c'est-à-dire de marchés transparents et constitués par une multitude de vendeurs et d'acheteurs. Alors, il n'y a pas d'abus de puissance économique possible de la part des oligopoles puisque par définition, il n'existe pas d'oligopoles sur de tels marchés.

Mais dans la réalité, nous nous trouvons en face de marchés imparfaits présentant une structure oligopolistique ou même monopolistique. Les mesures prises dans le domaine de la politique de la concurrence doivent tenir compte de cette situation de fait. Cela implique une connaissance exacte des marchés et une analyse de leur dynamique. A cet égard, des prévisions judicieuses représentent sans aucun doute un atout essentiel.

Par ailleurs, toute une série de profondes interventions directes dans la vie économique sont dès maintenant prévues dans tous nos Etats membres : elles intéressent les transports, la construction de logements, l'agriculture, le développement de la recherche et les entreprises publiques. Des interventions directes ou indirectes de l'Etat dans le secteur privé peuvent nuire à l'économie de marché, mais peuvent aussi la servir.

La condition essentielle, pour que leurs effets soient bénéfiques, c'est que l'on ait su discerner à plus long terme les relations de cause à effet et prévoir à temps les conséquences probables. En procédant à cette analyse, on s'apercevra parfois que bien des interventions sont superflues.

4. LA POLITIQUE DE CONJONCTURE

Une politique conjoncturelle ne peut être menée rationnellement que sur la base de prévisions ; c'est là aujourd'hui une vérité admise par tous. La controverse porte sur le point de savoir si l'on peut et si l'on doit se contenter d'une prévision à portée relativement limitée, c'est-à-dire à échéance de deux ou trois ans, ou s'il est nécessaire et possible de voir un peu plus loin. Je ne méconnais pas la difficulté des prévisions à plus long terme, mais il serait certainement souhaitable de situer aussi les mesures de politique conjoncturelle dans une perspective plus vaste, dont il faudrait tenir compte en ce qui concerne les mesures de politique monétaire et financière. Là encore, il ne s'agit pas de se faire l'apôtre de l'interventionnisme étatique, mais au contraire de l'éviter si possible grâce à une politique économique fondée sur la prévision. Les mesures de politique conjoncturelle, qui ont en général un caractère global, doivent assurer une pleine utilisation des facteurs de production tout en évitant les processus inflationnistes. Une telle politique est de nature à créer un climat favorable aux investissements privés, et ceux-ci à leur tour déterminent, avec l'expansion de la consommation et les dépenses de l'Etat, l'évolution de la conjoncture.

Renoncer à une telle politique conjoncturelle à long terme compromettrait gravement la politique de concurrence. En effet, d'une part, nous savons que les processus inflationnistes, et en particulier ce phénomène que l'on appelle « inflation refoulée », paralysent l'économie concurrentielle et finissent par empêcher tout à fait son fonctionnement. D'autre part, les problèmes qui se posent en cas de déflation et de chômage ne sont pas moins sérieux pour le système concurrentiel, et ils seraient encore aggravés dans notre cas par le fait que les marchés des six pays ne sont pas encore complètement intégrés. Les clauses de sauvegarde et les tendances à l'isolement des marchés

mettraient l'économie concurrentielle en péril au sein du marché commun.

5. LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Par ailleurs, nous avons montré dans notre programme d'action qu'une prévision à long terme est indispensable pour donner aux investissements des administrations publiques une certaine orientation, en particulier lorsqu'il s'agit de fixer des priorités, ce qui sera inévitable étant donné le caractère limité des recettes fiscales, d'une part, et la multitude des tâches qui incombent à la puissance publique, d'autre part. A l'heure actuelle, un débat animé se déroule entre les spécialistes, notamment anglo-saxons (cf. Galbraith), sur les moyens de mesurer et de financer les besoins publics dans une économie industrielle très évoluée, comme l'est celle des Etats-Unis et comme le sera bientôt aussi celle de l'Europe.

6. LA POLITIQUE REGIONALE

Je voudrais prendre comme dernier exemple celui de la politique régionale. Il est dit dans le Traité que les Etats membres s'engagent «à promouvoir un développement harmonieux des activités économiques ... une expansion continue et équilibrée». Quels problèmes cet engagement pose-t-il?

Il faut d'abord prendre conscience des inégalités que présente le développement des différentes régions de notre Communauté, car elles peuvent créer de graves problèmes sociaux et politiques, et en ont déjà créé dans le passé.

Ces différences dans le niveau de prospérité à l'intérieur de la Communauté, dont le taux de croissance global est régulièrement de 4 à 5% par an, peuvent accentuer le mouvement d'émigration de la main-d'œuvre vers les secteurs où le travail est moins pénible et mieux payé (par exemple de l'agriculture et du secteur minier vers l'industrie légère), renforcer la concentration des forces productives dans les centres industriels de la Communauté, favoriser la croissance du secteur des services et accélérer le délaissement des régions déjà peu peuplées, où

les revenus sont inférieurs à la moyenne, au profit des régions de grande concentration.

Devant cette situation, il convient de décider si l'on doit laisser ce processus s'effectuer plus ou moins librement, ou s'il faut, pour des raisons économiques, sociales et politiques, canaliser cette évolution dans le cadre d'une organisation de la concurrence.

Nous sommes en possession du rapport si instructif qui a été rédigé sur les conséquences d'une baisse du prix des céréales pour l'agriculture allemande. Ce rapport est basé sur une prévision à long terme. Il devra sans doute être complété à bien des égards. Mais de tels travaux constituent un fondement indispensable pour l'élaboration de mesures de politique agricole, de politique du marché et de politique régionale en général, qui permettent d'adapter l'agriculture européenne aux circonstances nouvelles, et de lui imprimer une orientation rationnelle et conforme à nos objectifs de politique sociale. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'instituer un nouveau dirigisme, mais de s'efforcer d'harmoniser les mesures de politique agricole et de politique de structure qui sont de toute façon prévues dans tous les Etats membres et dans la Communauté, et de les orienter vers un but commun.

Pour cela, il faudrait épuiser toutes les possibilités de procéder à des échanges de vues et de comparer les expériences acquises au moyen des méthodes employées jusqu'ici, afin de dégager les bases d'une future politique régionale. Il apparaît en outre indispensable que la Communauté s'efforce d'empêcher entre les Etats membres les chevauchements d'interventions en matière de politique régionale, afin d'éviter dans toute la mesure du possible les réformes qui pourraient avoir un certain sens pour une région particulière considérée isolément mais qui seraient contre-indiquées au niveau du marché commun.

Les succès ou les échecs de la politique régionale seront d'une importance décisive pour notre structure sociale. Mais il convient d'examiner aussi les répercussions que peuvent avoir sur notre régime économique les méthodes qui seront employées. En l'occurrence, il faudrait sans aucun doute, conformément aux principes de la subsidiarité, que le soin

d'élaborer les plans et les projets soit laissé aux unités politiques régionales, et que les collectivités territoriales auxquelles celles-ci sont subordonnées se bornent à en tracer le cadre, à les coordonner et à participer à leur financement. Tel est le meilleur moyen d'éviter, d'une part, les erreurs de calcul et, d'autre part, une bureaucratisation excessive. La décentralisation est aussi un moyen de garantir la liberté.

J'espère avoir montré par ces exemples combien il est important d'examiner si les formes et les méthodes de notre action correspondent à nos principes, si elles sont de nature à contribuer à la réalisation de nos objectifs ou si, au contraire, elles comportent un danger pour notre régime économique fondé sur la liberté. L'union douanière, l'union économique et la fédération politique sont des objectifs lointains, que nous ne poursuivons pas pour eux-mêmes, mais parce qu'ils constituent les conditions indispensables au maintien de notre régime social et de notre mode de vie occidental. L'Ouest ne peut faire face au défi du communisme que s'il ne se repose pas uniquement sur la force et la solidité de la tradition occidentale mais repense continuellement sa doctrine et si, établissant une hiérarchie des valeurs, il favorise le développement des multiples possibilités qui s'offrent à ses citoyens et prouve ainsi la supériorité du régime fondé sur la liberté.