



**Doc. 698**

18 septembre 1957

## Zone de libre-échange

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. John HAY, Royaume-Uni

---

1. 1957 - 9e session - Deuxième partie



## A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Se félicitant de l'état d'avancement de la procédure de ratification du traité instituant la Communauté Économique Européenne;

Convaincue que la création d'une zone européenne de libre-échange englobant la Communauté Économique Européenne est indispensable au développement d'une économie européenne unifiée;

Rappelant les termes de sa Recommandation 134 du 3 mai 1957, dans laquelle elle demandait au Comité des Ministres de prêter tout son concours aux études entreprises par l'O. E. C. E. pour établir la possibilité d'associer d'autres nations à la Communauté Économique Européenne sous la forme générale d'une zone de libre-échange, comme le Gouvernement du Royaume-Uni l'a proposé, en prévoyant, sinon l'inclusion formelle des produits agricoles dans la zone de libre-échange, du moins des arrangements efficaces leur permettant d'escompter une extension des débouchés pour leurs produits agricoles dans les pays importateurs de denrées alimentaires;

Rappelant aussi le paragraphe 5 de sa Recommandation 134 dans laquelle elle demandait que la création envisagée d'une zone européenne de libre-échange s'accompagne de dispositions appropriées permettant à tous les pays et territoires d'outre-mer intéressés auxquels ne s'étend pas la Communauté Économique Européenne de s'associer à une telle zone dans des conditions à fixer sur la base de consultations mutuelles;

Considérant qu'il importe essentiellement que la zone de libre-échange soit aussi large que possible en ce qui concerne tant le nombre des pays participants que le volume des échanges libérés;

Constatant que les négociations sur la zone de libre-échange menées au sein de l'O. E. C. E. n'ont pas progressé aussi rapidement qu'on l'espérait au départ, et qu'elles se sont heurtées à des difficultés auxquelles il est indispensable d'apporter des solutions raisonnables et acceptables;

Craignant que l'échec des négociations sur la zone de libre-échange ne renforce d'éventuelles tendances autarciques de la Communauté Économique Européenne à l'égard des pays tiers, ce qui ferait obstacle à une intégration économique plus large;

Convaincue que le non-aboutissement ou la rupture des négociations serait un désastre pour l'unité européenne, aussi bien économiquement que politiquement;

Soulignant la nécessité de faire aboutir rapidement les négociations,

Recommande au Comité des Ministres :

1. qu'il soit prévu en faveur des pays les moins industrialisés, notamment de la Grèce et de la Turquie, des dérogations aux règles générales concernant l'élimination des entraves aux échanges ainsi qu'une assistance spéciale, notamment sous forme de crédits d'investissement;
2. que les définitions de l'origine à appliquer pour établir le droit d'un produit donné à l'admission en franchise soient suffisamment larges et que les procédures administratives nécessaires soient aussi simples que possible;
3.
  - a. que la solution du problème des échanges de produits agricoles soit recherchée selon une méthode pragmatique visant au développement de ces échanges dans un esprit de non-discrimination et tenant compte du régime spécial envisagé pour l'agriculture dans le Traité de Rome;
  - b. que cette nouvelle méthode trouve son point de départ dans le premier rapport du Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'O. E. C. E.;
  - c. que ce Comité soit considéré comme l'organe le plus indiqué pour mener les négociations ;
  - d. que, pour tenir compte des intérêts légitimes des pays bénéficiant du régime de préférences du Commonwealth, ces pays soient appelés à participer à ces négociations;
  - e. que les négociations ne portent pas simplement sur les principes généraux, mais comportent l'examen approfondi des intérêts en cause, produit par produit et pays par pays;

Considérant d'autre part que le fonctionnement de la zone de libre-échange accroîtra progressivement l'interdépendance des pays participants,

Recommande au Comité des Ministres :

1. que des arrangements spéciaux soient conclus au sein de l'O. E. C. E. en vue de maintenir la coopération entre les gouvernements membres pour assurer la coordination progressive des politiques économiques et commerciales en général;
2. change des monnaies des pays membres afin que la zone de libre-échange commence à fonctionner dans des conditions économiques saines; et

Demande au Comité des Ministres de prendre l'avis de l'O. E. C. E. sur chacune des propositions ci-dessus et de transmettre cet avis à l'Assemblée, au besoin en le lui communiquant au cours de l'intersession.

## B. Exposé des motifs par M. HAY

### Sommaire TABLE DES MATIÈRES

Pages

I. HISTORIQUE - 4

II. LES PROBLÈMES

A. Fadeurs déterminants - 7

1. Le G.A.T.T. - 7

2. TLe traité instituant la Communauté Economique Européenne - 8

Pages

B. Problèmes commerciaux - 9

1. Définition de l'origine des produits - 9

2. Élimination des droits de douane et des contingents. - 10

3. Clauses de sauvegarde - 12

4. Coordination des politiques économiques générales - 14

C. Le problème de l'agriculture - 16

D. Le problème des pays et territoires d outre-mer - 32

III. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS. - 36

#### 1. Historique

1. L'une des principales activités de l'O. E. C. E. depuis sa création a été son programme de libération des échanges intraeuro-péens. Sur le plan des paiements, les facilités de compensation et de crédit fournies par l'Union Européenne de Paiements ont pratiquement éliminé les discriminations commerciales fondées sur des considérations monétaires, et les restrictions quantitatives ont été supprimées progressivement pour 90 % environ des échanges privés en application du Code de libération de l'O. E. C. E. Certaines catégories de transactions invisibles ont aussi été libérées complètement. Par contre, les progrès ont été beaucoup plus lents en ce qui concerne les mouvements de capitaux.

2. Si ces résultats sont fort appréciables, il est apparu au cours des deux dernières années qu'il faudrait, pour réaliser de nouveaux progrès, s'attaquer aux autres entraves aux échanges. En particulier, les pays à tarif douanier modéré ont estimé ne pouvoir réduire encore leurs contingents tant qu'un premier abaissement des tarifs douaniers ne serait pas intervenu. Ce n'est pas seulement que l'incidence des tarifs douaniers devient plus sensible lorsqu'on supprime le contingentement; c'est aussi que l'effet de la suppression d'une restriction quantitative peut être, dans une large mesure, neutralisé par l'augmentation des droits ou taxes à l'importation. Certains pays se sont également inquiétés du maintien des règlements relatifs au commerce d'État dont l'importance varie d'un pays à l'autre et qui porte essentiellement sur les produits agricoles. Le Conseil de l'O. E. C. E. a reconnu la nécessité d'une réciprocité plus grande dans le domaine des relations commerciales intra-européennes lorsque, au début de 1956, il a décidé d'examiner un plan visant à la réduction non-discriminatoire et automatique des droits frappant les produits sur lesquels portent essentiellement les échanges entre les pays de l'O. E. C. E.

3. Avant que l'on n'ait obtenu des résultats tangibles dans cette nouvelle voie, un fait nouveau est intervenu : la mise au point des plans relatifs à la création de la Communauté Économique Européenne, impliquant la suppression de toutes les restrictions quantitatives, de tous les droits de douane et autres entraves aux échanges entre les six pays intéressés. Du point de vue des relations commerciales européennes en général, le projet se caractérisait essentiellement par l'établissement d'une zone préférentielle englobant une importante partie du continent. A moins donc que les autres pays membres de l'O. E. C. E. ne fussent disposés à accepter l'invitation des Six et à adhérer pleinement au marché commun, il

apparaissait indispensable — si l'on voulait éviter une forte perturbation des courants commerciaux traditionnels — qu'un arrangement permît d'étendre la liberté des échanges, sur une base de réciprocité, à une zone aussi vaste que possible en Europe occidentale.

4. Ainsi est née l'idée de la création d'une zone de libre-échange associant à la Communauté Économique Européenne les autres pays membres de l'O. E. C. E. En juillet 1956, le Conseil de l'O. E. C. E. créait en conséquence le Groupe de travail n° 17 chargé de l'étude de cette question. Dans son rapport publié en janvier 1957, ce Groupe de travail concluait qu'il était techniquement possible d'instituer une zone de libre-échange englobant l'union douanière des Six. Il présentait également une analyse préliminaire des problèmes généraux les plus importants que soulevait le projet : problème de coordination économique, problème de l'agriculture et problèmes posés par la situation des pays membres les moins développés. Le rapport du Groupe de travail avait évidemment été établi à un moment où l'on ne disposait pas encore de renseignements complets sur les dispositions définitives du traité instituant la Communauté Économique Européenne. Le Groupe ignorait notamment le détail des mesures spéciales prévues par le traité en matière agricole, et il ne prenait pas en considération l'inclusion dans le marché commun des territoires d'outre-mer des Six.

5. Bien que le Gouvernement du Royaume-Uni eût déjà précisé qu'il ne pouvait accepter l'inclusion des produits agricoles dans une zone de libre-échange et que d'autres États membres se fussent fermement opposés à cette attitude, le Conseil de l'O. E. C. E., après avoir examiné le rapport du Groupe de travail, devait néanmoins décider, en février 1957, d'engager des négociations en vue de la création de la zone de libre-échange. Dans sa résolution annonçant cette décision, le Conseil attirait spécialement l'attention sur le problème de l'agriculture et sur celui des pays membres les moins développés. Trois groupes de travail (nos 21, 22 et 23) furent créés par la suite pour examiner respectivement les problèmes généraux et l'élaboration de la convention, les problèmes agricoles et les problèmes des pays membres les moins développés. Ces groupes de travail étaient chargés de présenter leurs rapports en temps utile pour que le Conseil pût prendre de nouvelles décisions avant la fin du mois de juillet 1957. Entre temps, le traité instituant la Communauté Économique Européenne était signé à Rome le 25 mars 1957. Telle était la situation lorsque la session de l'Assemblée prit fin en mai dernier.

6. Depuis lors, la ratification des Traités de Rome a progressé et il y a lieu de croire, aujourd'hui, qu'ils entreront en vigueur avant la fin de l'année. Cependant, le Conseil de l'O. E. C. E. a annoncé dans une résolution du 6 juin que les décisions qu'il avait espéré prendre en juillet ne pourront intervenir qu'au cours d'une réunion qu'il tiendra en automne. Ce retard s'explique par plusieurs raisons : l'incapacité des groupes de travail à s'accorder, jusqu'ici, sur une recommandation relative aux problèmes dont ils s'occupent, le fait que les États membres de la Communauté Économique Européenne se sont préoccupés de la nécessité de ratifier les Traités de Rome et (plus récemment) la campagne électorale en Allemagne fédérale.

7. Enfin, il convient de faire état des négociations actuelles en vue de la création d'une union douanière Scandinave, lesquelles ne manqueront pas d'exercer une certaine influence sur les discussions relatives à la zone de libre-échange. Cette importante mesure d'intégration économique doit s'appliquer à 77 % de l'ensemble des échanges interscandinaves. Les négociations suivent leur cours.

8. Que peut donc faire l'Assemblée en l'état actuel des choses? Nous devons essayer de formuler une recommandation qui, ralliant l'appui des délégations de tous nos parlements nationaux, suggère les moyens de résoudre les problèmes extrêmement délicats qui se posent. Ce sont ces problèmes et les solutions possibles que nous allons maintenant examiner.

## **2. Les problèmes**

### **2.1. Les facteurs déterminants**

#### **2.1.1. Le G. A. T. T.**

9. Dans une zone de libre-échange, tout comme dans une union douanière, les entraves aux échanges (droits de douane, restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation) sont supprimées entre les pays intéressés; mais, à la différence du régime de l'union douanière chaque pays membre maintient vis-à-vis des pays tiers son propre tarif. Dans les deux cas, on aboutit à la création d'une zone préférentielle impliquant un traitement commercial discriminatoire à l'égard des pays tiers. En principe, un tel traitement n'est pas compatible avec la clause de la nation la plus favorisée de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (G. A. T. T.) auquel sont parties la plupart des pays membres de l'O. E. C. E. (les seules exceptions étant l'Islande, l'Irlande, le Portugal et la Suisse).

10. En négociant l'Accord général, les parties contractantes ont cependant reconnu qu'une intégration plus étroite des économies de groupes de pays peut, dans certains cas, favoriser l'expansion du commerce mondial; aussi l'Accord général autorise-t-il la création d'unions douanières ou de zones de libre-échange, sous réserve de certaines conditions.

11. La première condition est que les barrières commerciales à l'égard des pays tiers ne soient pas relevées (dans le cas d'une union douanière, cela signifie que le tarif extérieur commun ne doit pas être d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans chacun des pays membres avant la création de l'union douanière) ; la deuxième condition est que l'union douanière ou la zone de libre-échange soit établie dans des délais raisonnables; la troisième, que les droits de douane et les autres réglementations commerciales soient éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des pays intéressés.

12. Les négociations sur la zone de libre-échange seront sans aucun doute conditionnées par ces engagements pris dans le cadre du G. A. T. T., bien qu'une dérogation à l'application stricte des principes précités puisse être autorisée. De même, il conviendra de tenir compte des engagements que les pays membres ont souscrits en matière de paiement aux termes de l'Accord de Bretton Woods instituant le Fonds Monétaire International (F. M. I.).

### *2.1.2. Le traité instituant la Communauté Économique Européenne*

13. Etant donné l'importance du traité<sup>2</sup> dans le présent contexte, récapitulons brièvement celles de ses dispositions qui auront une portée directe sur les négociations relatives à la zone de libre-échange. Il s'agit des dispositions suivantes :

14. Élimination progressive, au cours d'une période de transition de 12 à 15 ans, et selon une méthode et un programme prescrits, des droits de douane, des restrictions quantitatives et de toutes autres mesures d'effet équivalent applicables à l'importation et à l'exportation de tous articles entre les Six.

15. Institution d'un tarif douanier extérieur commun et d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers. Cependant, les pays et territoires d'outre-mer ayant des liens avec les Six seront associés à la Communauté selon une formule qui prévoit l'extension du régime de libre-échange établi entre les Six aux importations en provenance de ces pays et territoires. Réciproquement, le traitement préférentiel accordé par ces pays et territoires aux importations en provenance des pays métropolitains sera étendu aux autres pays de la Communauté<sup>3</sup>.

16. Établissement de procédures de coordination des politiques économiques générales des pays membres. Il est particulièrement intéressant de noter que les pays membres s'engagent à traiter leurs politiques en matière de changes comme une question d'intérêt commun. Dans ce cadre de consultations mutuelles, le traité doit évidemment prévoir des clauses de sauvegarde aux termes desquelles un État membre pourra, en cas de crise aiguë de sa balance des paiements, prendre les mesures de protection nécessaires, y compris le rétablissement de contingents. En même temps, le traité prévoit des procédures permettant de suspendre ces mesures ou de les abroger par décision prise à la majorité des pays membres.

17. Comme on le sait, le traité tend à jeter les bases d'une unification économique et politique très poussée. Cela ressort non seulement des clauses relatives aux institutions, mais aussi des dispositions concernant par exemple la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, l'institution de politiques communes en matière de transports et d'agriculture, les règles de concurrence loyale, l'harmonisation des politiques sociales et l'établissement d'un Fonds social européen et d'une Banque européenne d'investissement. Si de telles mesures ne sont pas indispensables à la création d'une zone de libre-échange, elles font néanmoins ressortir l'existence de problèmes que l'on ne saurait passer complètement sous silence au cours des négociations, ne serait-ce que parce qu'ils orienteront la politique de six des pays intéressés.

---

2. On trouvera une analyse plus détaillée du traité instituant la Communauté Economique Européenne dans le Document AS/EC (8) 35.

3. Le Congo Belge, le Ruanda Urundi, l'Afrique Equatoriale Française, le Cameroun, le Togo et la Somalie Italienne continueront à appliquer des régimes tarifaires non discriminatoires en vertu d'engagements internationaux contractés antérieurement.

## 2.2. Problèmes commerciaux

### 2.2.1. Définition de l'origine des produits

18. On a vu que les Six envisagent de libérer complètement les échanges à l'intérieur de la Communauté, c'est-à-dire les échanges de toutes les catégories de biens, quelle que soit leur origine. A la fin de la période de transition, les produits originaires de pays tiers seront donc admis à circuler en franchise à l'intérieur de la Communauté, quel que soit l'endroit où ils auront franchi la barrière douanière commune. Il n'en irait pas de même des produits originaires de pays tiers et pénétrant dans une zone de libre-échange dont les pays membres continueraient à appliquer des tarifs douaniers distincts (l'union douanière des Six étant alors considérée comme une entité). En effet, les droits de douane plus élevés que tel membre de la zone appliquerait à certains produits, perdraient une bonne part de leur utilité si son territoire après avoir pénétré dans la zone de libre-échange par un autre pays membre appliquant des droits moins élevés. Une zone de libre-échange doit donc comporter un système de certificats d'origine et d'autres mesures administratives tendant à empêcher un détournement de courants commerciaux qui porterait atteinte à la politique commerciale traditionnelle des autres pays membres.

19. Si la vérification de l'origine des produits est simple dans le cas des matières premières et des produits manufacturés entièrement originaires de pays non-membres de la zone, des problèmes complexes se posent lorsqu'il s'agit de produits mixtes où entrent des matières premières, des produits semi-ouvrés et des éléments composants d'origine extérieure, mais transformés à l'intérieur de la zone.

20. Le Groupe de travail n° 17 a examiné les aspects techniques de ces problèmes, et il a abouti à la conclusion que des solutions satisfaisantes étaient possibles. Il n'y a donc pas lieu d'en reparler ici, mais il faut se rendre bien compte que le système adopté en matière de définition de l'origine déterminera le degré réel de libération des échanges obtenu dans la zone. Étant donné que les produits mixtes représentent une importante proportion des échanges européens, l'adoption d'une définition stricte réduirait considérablement le volume des échanges bénéficiant de la franchise. En outre, on comprendra aisément que l'application de définitions différentes par les divers pays aboutirait à créer des inégalités dans le degré de libération des échanges effectivement consenti par chacun d'eux. Pour empêcher cela et pour assurer la réciprocité entre les pays, le Groupe de travail n° 17 recommande l'adoption « de critères communs de définition d'origine ».

21. Il importe donc absolument que ces définitions communes soient adoptées et qu'elles soient suffisamment larges; en outre, ces définitions ainsi que les procédures de vérification d'origine doivent être aussi simples que possible et n'entraîner aucun retard administratif inutile<sup>^</sup>

### 2.2.2. Élimination des droits de douane et des contingents

22. Bien que la suppression complète et instantanée de toutes les entraves aux échanges ne soit pas inconcevable lors de l'institution d'un régime de libre-échange, on s'accorde généralement à reconnaître que, s'agissant d'un assez grand nombre de pays, cette mesure soumettrait les économies et la stabilité sociale des pays participants à des tensions intolérables. Une période de transition est donc indispensable pour permettre l'adaptation progressive des économies aux changements à prévoir dans les conditions de concurrence. D'autre part, il va de soi que les problèmes d'adaptation varieront considérablement d'un secteur de l'économie à l'autre comme d'un pays à l'autre, et c'est la raison pour laquelle la plupart des pays voudront aussi ménager une certaine souplesse dans la suppression des droits de douane et des contingents.

23. Cependant, ces deux desiderata — période de transition et règles souples — se heurtent à la clause du G. A. T. T. qui, pour sauvegarder les intérêts des pays non participants, stipule que la zone de libre-échange soit établie dans un délai raisonnable, et selon un plan et un programme fixés à l'avance. Tout système destiné à supprimer les droits de douane et les restrictions quantitatives devra donc être souple à certains égards et rigide à d'autres. Les Six ont dû, bien sûr, résoudre également ce problème, et l'on estime généralement que le plan et le programme prévus par le traité pour la suppression des restrictions aux échanges sont parfaitement réalisables et conformes aux stipulations du G. A. T. T.

24. La première question qui se pose aux autres pays participant aux négociations sur la zone de libre-échange est donc de savoir s'ils peuvent adopter tel que le système des Six, ce qui simplifierait énormément les choses sur le plan administratif comme vis-à-vis du ' G. A. T. T. En effet, s'il n'est pas indispensable ; que le système de l'union douanière et celui de la zone de libre-échange soient absolument identiques, des divergences trop sensibles aboutiraient sans conteste à des discriminations. En outre, elles entraîneraient des difficultés administratives pour les Six qui, pendant la période de transition, devraient appliquer simultanément trois tarifs distincts à un produit donné. Bref, toutes les parties devront aligner leur position.

25. Le problème du plan et du programme change d'aspect selon qu'il s'agit des droits de douane ou des contingents. Les difficultés apparaissent surtout en ce qui concerne la suppression des droits de douane; il s'agit là, pour les Etats membres de l'O. E. C. E., d'un domaine entièrement nouveau.

26. Pour ce qui est des restrictions quantitatives (bien que, là encore, l'adoption de méthodes communes soit essentielle), la situation est différente en ce sens que le Code de libération de l'O. E. C. E. peut être utilisé et qu'il a, en fait, été accepté par les Six qui se proposent d'éliminer les restrictions en vigueur chez eux en relevant progressivement les contingents et en recourant plus largement aux contingents globaux. L'adoption du Code de libération comme base de l'élimination des contingents par tous les pays participant à la zone de libre-échange est d'une importance essentielle car elle permettrait d'éviter les discriminations.

27. Étant donné les difficultés rencontrées dans les négociations, l'Assemblée voudra peut-être rappeler que, conformément aux conclusions du Groupe de travail n° 17, il lui paraît souhaitable qu'une même méthode soit appliquée, durant la même période, dans l'union douanière et dans la zone de libre-échange pour éliminer les entraves aux échanges, qu'il s'agisse des droits de douane ou des contingents.

### *2.2.3. Clauses de sauvegarde*

28. Au cours du processus d'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'importation, certains pays peuvent éprouver des difficultés imprévues et vouloir déroger temporairement aux règles communes. D'où la nécessité des « clauses de sauvegarde ». Cependant, les dérogations aux règles communes portent nécessairement atteinte aux principes de réciprocité et de non-discrimination et peuvent être source de déséquilibre. Il y a là un risque patent de représailles en chaîne et de dislocation de tout le système, et c'est pourquoi il importe absolument que le recours aux dérogations soit strictement réglementé.

29. Il est intéressant de noter qu'après avoir examiné cette question le Groupe de travail n° 17 a abouti de lui-même à des conclusions rejoignant sur bien des points le système de dérogations adopté par les Six, qui repose sur la consultation et l'autorisation préalables sauf dans certains cas déterminés à l'avance. Les propositions du Groupe de travail peuvent se résumer comme suit : Les clauses de sauvegarde seraient applicables :

- 29.1. en cas de difficultés touchant des secteurs d'activités particuliers;
- 29.2. en cas de difficultés temporaires de balance des paiements.

30. Pour les secteurs particuliers, il conviendrait d'interdire le recours unilatéral et de prévoir une procédure de décision à la majorité. Le Groupe de travail n° 17 souligne à juste titre qu'il importe de limiter sévèrement la faculté d'invoquer la clause de sauvegarde dans de telles circonstances, étant donné qu'il est « dans la nature même de la zone de libre-échange que la suppression des obstacles aux importations provoque peu à peu une redistribution de la production et une plus grande spécialisation des industries ». Aucun accord n'est encore intervenu sur le point de savoir si les dérogations prévues en cas de difficultés touchant des secteurs particuliers devraient être limitées aux restrictions quantitatives ou s'étendre également aux réductions tarifaires.

31. En ce qui concerne les difficultés de balance des paiements, les dérogations à la réglementation ne seraient admises que pour les restrictions quantitatives, mais le recours unilatéral serait autorisé en cas d'urgence et sous réserve d'un examen ultérieur. Dans le cas d'un tel examen, ou lorsqu'une demande de dérogation serait formulée conformément à la règle générale de l'examen préalable, une décision à l'unanimité serait nécessaire pour désapprouver les mesures prises ou proposées. Certains pays membres estiment que la règle de l'unanimité devrait continuer à s'appliquer aux réexamens ultérieurs, qui auraient lieu à intervalles déterminés, alors que d'autres pays considèrent que l'autorisation devrait pouvoir être retirée ou que des recommandations devraient pouvoir être adressées aux pays en cause à la majorité qualifiée. Les Six se sont ralliés à cette dernière formule, mais l'application de la même règle à la zone de libre-échange n'en est pas rendu indispensable pour autant, car les Six, pris en bloc, bénéficieraient de la même latitude que tout autre pays participant à la zone de libre-échange et aucune question de discrimination ne risquerait donc de se poser.

32. L'Assemblée pour sa part voudra certainement inviter les intéressés à adopter les recommandations que le Groupe de travail a formulées à ce sujet.



#### 2.2.4. Coordination des politiques économiques générales

33. La clause de sauvegarde est un expédient à n'utiliser qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures ont échoué. Sur un plan réaliste, on ne saurait donc la dissocier des autres procédés destinés à rétablir l'équilibre économique d'un pays.

34. Il est évident que, si un pays s'engage par avance à ne recourir que dans des cas limités à des restrictions quantitatives pour rétablir l'équilibre de sa balance des paiements, il devra pouvoir compter plus largement sur les trois autres méthodes dont il dispose en théorie : assistance financière extérieure; ajustement des taux de change; réduction du niveau des prix intérieurs.

35. L'assistance financière extérieure, qui est parfois un palliatif plutôt qu'un remède, peut être impossible, voire contre-indiquée. A cet égard, on peut faire observer que le traité instituant le marché commun (article 108) semble n'assigner qu'un rôle secondaire à cette forme d'assistance.

36. En ce qui concerne l'ajustement des taux de change, on reconnaît généralement qu'il s'agit là d'une mesure radicale dont les effets ne sont pas toujours clairement prévisibles. L'expérience de l'après-guerre montre que les gouvernements répugnent à y recourir sauf dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

37. Dans bien des cas, il ne resterait donc au pays en cause, que la possibilité de réduire le niveau de ses prix. Une telle opération est toujours pénible et, d'une manière générale, c'est plutôt un déséquilibre permanent qu'un déséquilibre temporaire de la balance des paiements qu'elle est apte à corriger.

38. Bien entendu, c'est précisément parce que ces trois méthodes comportent de telles difficultés politiques et techniques que les gouvernements ont fait si largement usage du contingentement pendant les années d'après-guerre, et qu'ils sont aujourd'hui si peu désireux de voir limiter de façon trop rigoureuse leur droit de recourir temporairement à cette pratique. Cependant, puisqu'on admet qu'une réglementation sévère est, à cet égard, la condition sine qua non du succès de la zone de libre échange, le remède devra être trouvé dans une coordination plus étroite des politiques économiques et financières des pays membres.

39. Il est donc encourageant de noter que le Groupe de travail n° 17 paraît avoir reconnu que l'interdépendance croissante des économies des pays de la zone de libre-échange implique une coordination plus étroite de leurs politiques économiques et financières. On a souligné ci-dessus que le traité instituant le marché commun prévoit des procédures et des institutions destinées à assurer une coopération de plus en plus étroite dans un grand nombre de domaines d'ordre économique, social et administratif.

40. En dehors de la nécessité de s'entendre sur les règles d'une concurrence loyale (qui paraît admise en principe), les avis au sein du Groupe de travail sont profondément partagés quant aux moyens de coordonner les politiques économiques. Alors que les règles et les procédures actuelles de l'O. E. C. E. touchant la coopération économique et financière, la libération des transactions invisibles, la circulation des capitaux et la main-d'oeuvre seront certainement réexaminées en fonction des besoins de la zone de libre-échange, l'accord paraît encore lointain en ce qui concerne la méthode fondamentale propre à coordonner les politiques. Certains Membres indiquent qu'ils ne sont pas prêts à prendre par avance des engagements sur les solutions à apporter à tous les problèmes susceptibles de se poser; d'autres considèrent que les règles tendant à l'harmonisation progressive de certaines politiques devraient être fixées dès le début; d'autres encore estiment que les ressources financières nécessaires aux investissements devraient être prévues à l'avance.

41. Eu égard à ce qui a été dit précédemment de l'importance cruciale qui s'attache à un équilibre général de la balance des paiements de chacun des Etats membres, et compte tenu du fait que les gouvernements nationaux continuent à assumer la responsabilité essentielle dans ce domaine, une condition minimum à remplir paraît être l'établissement d'un système de consultations permanentes sur toutes les principales mesures d'ordre économique et financier susceptibles d'avoir des incidences sur ce problème vital.

42. Dans cet ordre d'idées, un point mérite une attention particulière. La discussion de longue date concernant la position créditrice extrême de l'Allemagne et la grave position débitrice de la France au sein de l'U. E. P. ne nous rappelle pas seulement la réalité de ce problème et les difficultés qu'il présente : elle traduit également un sérieux déséquilibre dans la structure actuelle des taux de change. Tout en faisant ressortir la nécessité d'une coordination économique plus étroite, en général et pour l'avenir, cette situation demande que l'on fasse les efforts les plus sérieux pour procéder à un nouvel alignement des taux de change.

43. Dès lors, en recommandant aux gouvernements membres de mettre tout en oeuvre pour parvenir à un accord sur la coordination des aspects essentiels de leurs politiques économiques et financières, l'Assemblée ne manquera pas d'insister pour qu'ils revoient la structure actuelle des taux de change, afin que le fonctionnement de la zone de libre-échange repose sur une base saine. A cet égard, il pourrait s'avérer nécessaire de modifier les arrangements de l'U. E. P. et de renforcer l'autorité de son Comité de Direction.

### **2.3. Le problème de l'agriculture**

44. Il est notoire que l'une des principales difficultés rencontrées dans les négociations de l'O. E. C. E. concerne les produits agricoles. Au moment de la rédaction du présent document, aucun accord sur la solution de ces difficultés n'est en vue, et l'Assemblée souhaitera assurément examiner avec attention les moyens propres à sortir de l'impasse<sup>4</sup>.

45. La question qui se pose est celle de savoir si la zone de libre-échange doit comprendre toutes les catégories de biens que les pays de l'O. E. C. E. produisent et échangent entre eux, ou si les produits agricoles doivent en être exclus. Les divers pays membres de l'O. E. C. E. ont adopté à ce sujet des positions bien définies. D'une part, la majorité des Membres, dont les Six, ont déclaré que les produits agricoles devraient être inclus dans le système — certains Membres insistant sur le fait qu'autrement il leur serait extrêmement difficile de participer à la zone de libre-échange; d'autre part, le Royaume-Uni a toujours soutenu, dès l'ouverture des négociations, que les produits agricoles devraient être exclus et qu'il ne pourrait envisager de participer qu'à une zone de libre-échange partielle, c'est-à-dire industrielle.

46. La position adoptée par les premiers pays est naturellement dictée par diverses raisons qui varient d'un pays à l'autre, et dans les paragraphes suivants on a cherché à définir les divers aspects de la situation en ce qui concerne les pays et les groupes de pays les plus spécifiquement visés. Il convient, dès l'abord, d'établir une distinction, d'une part (a) entre les pays exportateurs de produits agricoles qui sont membres de la Communauté Économique Européenne et ceux qui n'en font pas partie, et d'autre part (b) entre les pays les plus industrialisés et ceux qui le sont moins.

#### *TSix considérés dans leur ensemble*

47. En considérant les exportateurs de produits agricoles qui font partie des Six, on relève, d'une part, la position des Pays-Bas et de la France, et, d'autre part, celle de l'Italie, où se posent des problèmes de développement particuliers; mais il importe de ne pas oublier qu'il s'agit, en fait, de six pays qui se sont engagés à coopérer étroitement dans toutes les questions concernant la politique commerciale. Les intérêts de ces divers pays ont donc tendance à s'additionner plutôt qu'à s'annuler mutuellement, et ils seront soutenus par un impressionnant pouvoir de marchandage.

48. Il va de soi que l'attitude des Six pris dans leur ensemble, est, bien entendu, essentiellement conditionnée par le fait qu'ils ont décidé d'inclure les produits agricoles dans leur union douanière, en ce sens qu'ils ont pris des dispositions spéciales pour organiser le secteur agricole de cette union, sans toutefois aller jusqu'au libre-échange mutuel de tous les produits agricoles. A leur avis, il n'y aurait pas de réciprocité si les autres Membres de la zone de libre-échange supprimaient les droits de douane et les contingents sur les seuls produits industriels, tout en maintenant ces restrictions pour les importations de produits agricoles. Les inégalités résultant de ce système seraient, bien entendu, particulièrement graves pour des pays comme les Pays-Bas et plus encore pour l'Italie, qui sont lourdement tributaires de leurs exportations agricoles. Comme on le verra plus loin, la réciprocité dont ces pays bénéficieront au sein du marché commun se trouve déjà atténuée par de nombreuses incertitudes, et on comprend donc qu'ils s'inquiètent vivement à la perspective d'être inondés de produits industriels du Royaume-Uni, de la Suède, de l'Autriche et de la Suisse, sans obtenir en contrepartie de plus vastes débouchés pour certaines de leurs principales exportations.

#### *Cas particuliers parmi les Six*

---

4. \. A ce propos, on se rappellera que la Recommandation 134, adoptée le 3 mai 1957, contenait déjà le passage suivant relatif à l'agriculture : « 4. Recommande également au Comité des Ministres de prêter tout son concours aux études entreprises par l'O. E. C. E. pour établir la possibilité d'associer d'autres nations à la Communauté Economique Européenne sous la forme générale d'une zone de libre-échange, comme le Gouvernement du Royaume-Uni l'a proposé, en prévoyant, sinon l'inclusion formelle des produits agricoles dans la zone de libre-échange, du moins des arrangements efficaces leur permettant d'escompter une expansion des débouchés pour leurs produits agricoles dans les pays importateurs de denrées alimentaires. »

49. En 1956, les exportations agricoles des Pays-Bas représentaient 30 % de l'ensemble de leurs exportations (865 sur 2.862 millions de dollars), et une part légèrement supérieure, 34 %, du total de leurs exportations vers les pays membres de l'O. E. C. E. (630 sur 1.874 millions de dollars). Non moins de 65 % de leurs exportations de produits agricoles vers la zone de l'O. E. C. E. étaient absorbés par les Six, 26 % par le Royaume-Uni et 9 % par les autres pays de l'O. E. C. E. Il y a lieu d'ajouter que pour les principales exportations des Pays-Bas—les produits laitiers et les oeufs, qui à eux seuls représentent près du tiers des exportations agricoles vers les pays de l'O.E.C.E.— la part des Six était encore plus importante, atteignant 87 % du total de ces exportations (54 % pour l'Allemagne seule). En dehors du territoire de la future union douanière, le Royaume-Uni constituait de loin le marché le plus important pour les Pays-Bas, absorbant plus de la moitié de leurs exportations européennes de fruits et de légumes.

50. En 1956, les exportations de produits agricoles de l'Italie représentaient 23 % de l'ensemble de ses exportations (487 sur 2.157 millions de dollars), et 33 % des exportations vers les pays de l'O. E. C. E. (358 sur 1.103 millions de dollars). Pour les fruits et légumes, qui constituent les principales exportations italiennes, les Six, et notamment l'Allemagne, représentaient encore le marché le plus important, absorbant ensemble environ 55 % de ces produits, tandis que le Royaume-Uni en absorbait quelque 18 % et les autres pays de l'O. E. C. E. 27 %. La répartition était sensiblement la même en ce qui concerne les vins et les céréales qui sont, après les fruits et les légumes, les principaux produits agricoles exportés par l'Italie.

51. Pour la France, l'importance relative des exportations agricoles est naturellement beaucoup moins prédominante : celles-ci représentaient, en 1956, 14 % du total des exportations (650 sur 4.541 millions de dollars), et 13 % du total des exportations vers les pays de l'O. E. C. E. (268 sur 1.937 millions de dollars). La répartition par produits — vins, céréales, fruits et légumes, viandes et produits à base de viande, cités dans l'ordre — est, elle aussi, sensiblement plus égale que dans le cas des Pays-Bas et de l'Italie. L'Allemagne venait au premier rang en absorbant 30 % des exportations agricoles françaises, et elle était suivie par le Royaume-Uni, qui en absorbait 25 %. En résumé, les Six, pris dans leur ensemble, absorbaient 56 % du total des exportations, et les autres pays de l'O. E. C. E. 44 %.

52. Ces chiffres ne fournissent, bien entendu, qu'une indication sur la situation actuelle et ne révèlent pas par eux-mêmes quelle serait la structure des courants commerciaux si les produits agricoles étaient inclus dans la zone de libre-échange, ni, d'ailleurs, ce qu'elle sera dans l'avenir au sein de l'union douanière. Tout ce que l'on peut dire, c'est que les pays européens non membres du marché commun absorbent une part appréciable des exportations agricoles des Pays-Bas, de l'Italie et de la France, et, d'autre part, que le marché britannique est de loin le plus important de ces marchés extérieurs. Il y a lieu de noter également que, pour les principaux produits d'exportation de ces trois pays, les droits de douane du Royaume-Uni ainsi que ceux des pays Scandinaves sont, même aujourd'hui, peu élevés — moins élevés en fait que dans certains des pays membres de l'union douanière. C'est pour développer encore davantage leurs marchés d'exportation déjà considérables dans un secteur qui est pour eux d'une importance vitale, que les trois pays en question souhaitent l'inclusion de l'agriculture dans la zone de libre-échange, afin d'obtenir ainsi une compensation pour l'ouverture de leurs propres frontières aux exportations industrielles des autres pays membres de l'O. E. C. E.

#### *Pays ne faisant pas partie des Six*

53. Pour les pays ne faisant pas partie des Six et qui sont exportateurs de produits agricoles, le problème de la réciprocité dans leurs relations commerciales avec les autres pays de l'O. E. C. E. non-membres des Six et qui sont surtout exportateurs de produits industriels et importateurs de produits agricoles, se pose à peu près dans les mêmes termes que pour les pays faisant partie des Six. Là encore, le marché du Royaume-Uni domine la scène, au présent comme pour l'avenir; cette considération s'applique au Danemark plus qu'à tout autre pays, à l'exception de l'Irlande.

54. Danemark. — En 1956, les produits agricoles représentaient près des deux tiers — 63 % — du total des exportations danoises (690 sur 1.092 millions de dollars), et jusqu'à 70 % du total de ses exportations vers les pays de l'O. E. C. E. (575 sur 821 millions de dollars), dont un peu plus de la moitié était dirigée vers le Royaume-Uni. Dans la même année, malgré le déclin spectaculaire des importations britanniques d'oeufs, le Royaume-Uni a absorbé environ 55 % du total des exportations danoises de produits laitiers et d'oeufs vers les pays de l'O. E. C. E. et environ 80 % des exportations de viande et de produits à base de viande. Le total des exportations de ces deux catégories de produits à destination des pays de l'O. E. C. E. a atteint 429 millions de dollars, dont 291 millions de dollars pour le Royaume-Uni, 17 millions de dollars pour les autres pays non membres des Six, et 121 millions de dollars pour les Six (68 millions de dollars pour l'Allemagne seule).

55. Ces deux derniers chiffres montrent que la part des Six dans les exportations agricoles danoises — soit 39 % du total de ces exportations — est également impressionnante et nous amène à considérer l'autre aspect du problème auquel doivent faire face le Danemark et les autres exportateurs de produits agricoles non membres des Six. En effet, si la proposition tendant à exclure les produits agricoles de la zone de libre-échange pose la question de la réciprocité en ce qui concerne les échanges avec certains autres pays non membres des Six, et notamment avec le Royaume-Uni, elle pose également le problème de la discrimination au sein du marché commun. Les produits agricoles des Six seraient exemptés de droits de douane, mais les produits similaires originaires de pays tiers seraient, en l'occurrence, soumis au tarif extérieur commun de l'union douanière. (Pour ne citer qu'un exemple, le traité instituant la Communauté Economique Européenne propose un tarif extérieur de 24 % sur le beurre, l'un des principaux produits d'exportation du Danemark). Dans ces conditions, les effets de la concurrence des Pays-Bas, en particulier sur le marché allemand, ne manqueraient de placer les exportations danoises dans une position très délicate.

56. Face à ces deux perspectives, il est normal que le Danemark insiste pour que l'agriculture soit incluse dans la zone de libre-échange, faute de quoi il examinerait sérieusement la possibilité d'adhérer à l'union douanière.

57. Pays moins industrialisés. — Bien entendu, ces deux mêmes aspects du problème présentent également un intérêt vital pour les pays de l'O. E. C. E. non membres des Six dont l'industrialisation n'est pas très avancée et qui sont exportateurs de produits agricoles — notamment la Grèce et la Turquie, mais aussi l'Irlande et le Portugal. Toutefois, le problème se pose ici dans des termes différents, en particulier du fait que ces pays jugeraient de toute façon impossible d'entrer dans la zone de libre-échange sans que des garanties spéciales leur soient offertes dans le secteur industriel.

58. Royaume-Uni. •—• Reste à examiner la position du Royaume-Uni qui est naturellement d'une importance cruciale pour le succès des négociations relatives à une zone de libre-échange. En fait, sans la participation du Royaume-Uni, il est pratiquement certain que cette zone ne pourra être créée. Comme chacun sait, l'attitude du Gouvernement britannique se fonde sur deux arguments : en premier lieu il doit être en mesure de maintenir le régime préférentiel qu'il a établi au cours des vingt-cinq dernières années avec le Commonwealth et, en second lieu, il doit protéger son agriculture nationale. Nous allons prendre ces arguments l'un après l'autre et les examiner à fond. Toutefois, deux faits doivent être gardés constamment à l'esprit. Le premier c'est que le Royaume-Uni est déjà le plus gros importateur de denrées alimentaires du monde, et que sa capacité d'en absorber davantage est strictement limitée. Si l'on compare, par exemple, la consommation alimentaire du Royaume-Uni en 1956 avec sa consommation d'avant-guerre, on constate un accroissement de 35 lbs<sup>5</sup> seulement par habitant et par an (la moyenne passant de 1.022,7 lbs. en 1934-1938 à 1.058,7 lbs. en 1956), soit environ 3 1/2 %<sup>6</sup>. Le second fait, c'est que la politique d'importations agricoles du Royaume-Uni est déjà très libérale par rapport à celle de la plupart des pays d'Europe occidentale.

#### *Les préférences du Commonwealth*

59. Sur le total des importations de produits agricoles du Royaume-Uni en 1954, d'une valeur de 1.430 millions de livres sterling, 60 % environ provenaient du Commonwealth, un peu moins de 10 % provenaient des Six, un peu plus de 10 % des autres pays membres de l'O. E. C. E. et la différence, soit environ 20 %, du reste du monde. Les importations agricoles originaires des pays du Commonwealth, d'une valeur de 870 millions de livres sterling, étaient entrées dans le Royaume-Uni en franchise, tandis que les importations agricoles en provenance des pays de l'O. E. C. E. et du reste du monde étaient soumises à des droits de douane dont la moyenne se situe probablement entre 10 et 15 % par article passible de droits<sup>7</sup>.

60. Toutefois, la marge de conflit qui existe entre les importations originaires du Commonwealth et celles provenant des pays de l'O. E. C. E. est beaucoup plus étroite qu'on pourrait le penser d'après ces données générales. On peut considérer, en fait, que les trois quarts des exportations du Commonwealth vers le Royaume-Uni ne concurrencent pas celles des pays de l'O. E. C. E., soit parce que les biens en question (par exemple, les produits tropicaux) ne sont pas produits ou ne le sont qu'en quantité insignifiante dans les pays de l'O. E. C. E.<sup>8</sup>, soit parce qu'ils ne bénéficient d'aucune préférence, les droits de douane étant nuls (comme

---

5. 1 pound (lb) = 453 gr, 59.

6. United Kingdom Board of Trade Journal, 12 juillet 1957.

7. 2. Estimation contenue dans Agriculture and the Free Trade Area, publié par le Conseil du Mouvement Européen du Royaume-Uni, juin 1957, page 8.

8. La proportion changerait évidemment si, comme il est proposé plus loin, les territoires d'outre-mer de tous les pays membres de la zone de libre-échange étaient associés à cette zone, mais non pas, semble-t-il, au point de rendre inapplicable le traitement empirique suggéré au paragraphe 64 (iv) ci-dessous.

dans le cas du blé et du maïs, qui, à eux seuls, représentaient une valeur de 125 millions de livres sterling dans les importations du Royaume-Uni en 1954). L'importance de ce fait, crucial pour l'intelligence du problème de l'agriculture dans la zone de libre-échange, n'est certainement pas assez appréciée. Quant aux importations agricoles pour lesquelles il existe une concurrence entre les pays du Com-monwealth et ceux de l'O. E. C. E., près de la moitié provenait de ces derniers (194 sur 403 millions de livres sterling)<sup>9</sup>. Ainsi, de l'avis du Royaume-Uni, l'exclusion de l'agriculture de la zone de libre-échange n'empêcherait pas les autres pays de l'O. E. C. E. de conserver, pour leurs exportations agricoles, une position appréciable sur le marché britannique.

61. Si ces chiffres et ces données peuvent servir à apprécier la marge de conflit, ils sembleraient également indiquer que, pour ce qui est des marchés où s'exerce également la concurrence des pays membres de l'O. E. C. E., on ne saurait guère dire que les pays du Com-monwealth dépendent d'une façon vitale des préférences existantes. En admettant que, pour certains pays du Commonwealth, la protection offerte puisse être une question de vie ou de mort pour un secteur particulier de l'agriculture, l'élément irréductible du problème apparaît limité et pourrait probablement être encore ramené à des proportions plus maniables.

62. La question des préférences du Commonwealth comporte, bien entendu, un autre aspect que l'on ne saurait négliger. Les exportations industrielles du Royaume-Uni bénéficient de préférences dans les pays du Commonwealth, et ces préférences pourraient être réduites à titre de mesure de rétorsion si le Royaume-Uni acceptait l'inclusion des produits agricoles dans la zone de libre-échange. En fait, il est assez difficile au Royaume-Uni de maintenir le niveau de préférence dont ses produits industriels bénéficient actuellement dans certains pays du Commonwealth, étant donné que ces pays se préoccupent de plus en plus de protéger leurs fabricants.

63. D'autre part, les pays du Commonwealth ont un intérêt réel à développer leurs propres exportations vers l'Europe continentale<sup>10</sup>. Il est évident, dès lors, qu'une réduction des préférences dont ils jouissent sur le marché britannique pourrait peut-être être compensée par une réduction des droits de douanes continentaux frappant ces exportations.

64. On peut résumer comme suit le problème des préférences du Commonwealth :

64.1. certains produits agricoles bénéficient déjà de l'admission en franchise;

64.2. pour un grand nombre d'autres produits, les droits de douane pourraient être supprimés en faveur des autres futurs Membres de la zone de libre-échange, sans préjudice sensible pour les intérêts du Commonwealth et du Royaume-Uni, mais aussi sans profit notable pour ces pays ;

64.3. en ce qui concerne les produits pour lesquels la concurrence existe, ce qui rend le régime préférentiel précieux pour les pays du Commonwealth, il serait utile d'examiner la possibilité de négociations entre les pays principalement intéressés, y compris les pays du Commonwealth eux-mêmes, sur les moyens d'inclure ces produits dans le système tout en tenant compte des intérêts légitimes des pays du Commonwealth ;

64.4. l'élément irréductible de la controverse pourrait peut-être, après un examen très serré de la situation produit par produit et pays par pays, être réduit de manière à ne plus faire obstacle à la création de la zone de libre-échange. Le fait que pour certains produits « résiduels » les droits de douane pourraient être réduits plus lentement que pour d'autres produits ou pourraient ne pas être réduits du tout, ne devrait pas — si ces exceptions à la règle générale ne sont pas très nombreuses — constituer un obstacle matériel ou technique.

65. Avant d'aller plus loin, il importe de souligner que, si les pays de l'O. E. C. E. attachent du prix à l'inclusion de l'agriculture dans la zone de libre-échange, ce n'est pas seulement pour obtenir une égalité de traitement vis-à-vis des importations agricoles britanniques en provenance du Commonwealth, mais également pour s'assurer un traitement préférentiel par rapport aux importations agricoles originaire du reste

9. Op. cit. Estimation faite sur la base des produits importés du Commonwealth d'un montant de plus de 500.000 livres sterling, auxquels s'applique le régime préférentiel du Commonwealth et qui sont également importés de pays de l'O. E. C. E.

10. Par exemple, en 1955, la zone sterling (moins le Royaume-Uni, l'Islande et la République d'Irlande) a exporté pour plus de 6 milliards de dollars de marchandises vers les pays susceptibles de devenir membres de la zone de libre-échange. Le gros de ces marchandises est manifestement allé vers le Royaume-Uni, mais jusqu'à 2,3 milliards de dollars de produits ont été dirigés vers les pays du marché commun. Les exportations de la zone sterling vers l'ensemble du monde, à l'exclusion des échanges entre les Membres de cette zone, ont atteint un montant d'environ 9,5 milliards de dollars.

du monde. En 1954, ces importations n'atteignaient pas moins de 280 millions de livres sterling sur la base des principaux produits importés des pays de l'O. E. C. E., les catégories les plus importantes de produits considérés étant les fruits et légumes (56 millions de livres), la viande et les préparations à base de viande (52 millions de livres), le sucre (25 millions de livres), les produits d'alimentation du bétail (21 millions de livres) et les huiles végétales (8 millions de livres). Il semble que les pays de l'O. E. C. E. pourraient espérer trouver d'importants débouchés pour certains de ces produits, et cela sans nuire aux intérêts du Commonwealth.

### *Protection de l'agriculture britannique*

66. Les arguments en faveur de la protection de l'agriculture nationale britannique sont bien connus et il n'est pas besoin de les développer ici. Il suffira de rappeler, d'une part, que la politique britannique est essentiellement dictée par le souci d'assurer un minimum d'approvisionnement en denrées alimentaires dans l'éventualité d'une crise et de maintenir les revenus agricoles à un niveau raisonnable, et, d'autre part, que l'agriculture britannique est aussi fortement protégée — malgré le taux relativement faible des droits de douane — que celle de tout autre pays européen. Pour apprécier la position britannique à cet égard, il peut être utile d'examiner quels effets l'inclusion de l'agriculture dans la zone de libre-échange aurait sur les politiques agricoles nationales, et il paraît indiqué de commencer par se poser cette question : quelle sorte de liberté des échanges les pays du marché commun envisagent-ils dans ce secteur? En effet, d'une part, comme on l'a dit précédemment, il serait nécessaire de synchroniser autant que possible la suppression des droits de douane et des contingents dans les deux systèmes (c'est-à-dire le marché commun et la zone de libre-échange) ; d'autre part, les dispositions du traité représentent l'opinion bien établie de six des pays participant aux négociations, et on peut également considérer qu'elles représentent aussi, dans une certaine mesure, l'attitude d'autres pays membres de l'O. E. C. E. qui ont suivi, par le passé, une politique protectionniste et ne semblent pas devoir y renoncer dans l'avenir.

67. Le fait essentiel, déjà mentionné plus haut, est que les Six n'ont pas l'intention d'établir une complète liberté des échanges pour les produits agricoles. Sans doute les droits de douane et les contingents seront-ils réduits conformément à la formule générale applicable aux produits industriels; mais des règles complémentaires prévoient toute une série de mesures qui équivalent plus ou moins à la création d'un régime spécial pour l'agriculture. Ainsi, pendant la période de transition, le traité prévoit deux catégories de mesures de sauvegarde. En premier lieu, les États membres auront le droit, sous certaines conditions, d'appliquer un système de prix minimum impliquant la suppression des importations à des prix inférieurs. Après l'expiration des trois premières années, ces prix seront basés sur des critères objectifs établis par le Conseil des Ministres et seront contrôlés par les institutions de la Communauté. En second lieu, des contrats à long terme seront conclus pour certains produits déterminés. Les quantités seront fixées sur la base du volume des échanges entre les États membres pour les produits en cause pendant les trois années précédant l'entrée en vigueur du traité, et il est prévu que les prix devront se rapprocher progressivement des prix payés aux producteurs nationaux sur le marché intérieur du pays acheteur.

68. En outre, il n'est pas question de supprimer les dispositifs de protection autres que les droits de douane et les contingents, dans lesquels l'agriculture européenne se trouve enserrée. Au contraire, le traité prévoit que ces mesures seront maintenues initialement et • que les politiques nationales actuelles ne seront remplacées que progressivement par une politique agricole commune. Si l'on considère en outre que cette future politique commune aura essentiellement pour objectifs de stabiliser les marchés afin de garantir les approvisionnements et de relever le niveau de vie de la population agricole en tenant compte de la structure sociale particulière de l'agriculture et des disparités naturelles entre les diverses régions agricoles, il apparaît clairement que la suppression des droits de douane n'est pas destinée à abolir la protection de l'agriculture nationale. Cette constatation dégrisante se trouve corroborée par le fait que les seules dispositions concrètes du traité qui visent à accroître la productivité ne préconisent rien de plus que la coordination des efforts entrepris dans les domaines de la recherche, de la formation professionnelle, de la vulgarisation agronomique, ainsi que le développement de la consommation des produits agricoles.

69. Il s'ensuit que l'on ne saurait guère critiquer le refus d'inclure l'agriculture dans la zone de libre-échange en y voyant un rejet du libre-échange en matière agricole. Mais il s'ensuit également que l'argument britannique selon lequel le Royaume-Uni doit protéger son agriculture contre la concurrence des autres pays de l'O. E. C. E. peut difficilement être considéré comme décisif. On peut, en effet, tenir pour acquis que les Six, en tout cas, et sans doute tous les autres pays de l'O. E. C. E., sauf peut-être le Danemark, ne pourront envisager d'inclure les produits agricoles dans la zone de libre-échange qu'à la condition d'appliquer à l'agriculture un régime spécial analogue, sinon identique, à celui de l'union douanière. En acceptant d'inclure les produits agricoles dans la zone de libre-échange, le Royaume-Uni ne perdrait donc pas la possibilité de continuer à protéger sa production nationale tout comme les autres pays participants. La principale difficulté

pour le Royaume-Uni se présenterait lorsqu'il s'agirait pour lui d'harmoniser progressivement sa politique agricole avec celle des autres pays de la zone de libre-échange; en effet, le soutien apporté à l'agriculture en Grande-Bretagne est basé, pour les principaux produits, sur des subventions budgétaires provenant des recettes fiscales générales et destinées à compenser le déficit des agriculteurs, tandis que, dans la plupart des autres pays de l'O. E. C. E., ce soutien s'opère par le relèvement des prix à la consommation. L'attitude britannique à l'égard d'un tel régime serait presque certainement favorable si ce régime était fondé sur la liberté et sur des marchés plus libres, mais défavorable s'il reposait sur la fixation des prix et le dirigisme. Bien que ces difficultés ne doivent pas être sous-estimées, leur ampleur n'est pas telle qu'elles puissent faire obstacle, par elles-mêmes, à la création de la zone de libre-échange.

70. Démontrer que le problème de l'agriculture ne se présente pas comme un choix catégorique entre le libre-échange et la protection ne suffit pas, bien entendu, à le résoudre. Car il est évident que, toutes choses égales par ailleurs — c'est-à-dire les politiques agricoles demeurant en substance ce qu'elles sont dans l'union douanière comme dans la zone de libre-échange — on ne saurait négliger l'incidence des droits de douane et des contingents. Si le problème de la réciprocité n'est pas considéré de façon trop dogmatique — et l'union douanière elle-même ne résisterait certainement pas à un examen approfondi sous cet angle — mais envisagé en termes d'intérêts réels, notre examen précédent tendrait à prouver qu'il devrait néanmoins être possible de parvenir à des solutions satisfaisantes pour tous.

71. Les considérations fondamentales ci-après semblent donc pouvoir être dégagées :

71.1. l'agriculture britannique pourrait encore être protégée, même si les droits de douane sur les importations agricoles provenant des pays de la zone de libre-échange étaient progressivement supprimés;

71.2. la zone dans laquelle les préférences du Commonwealth (sous la forme d'une protection douanière contre la concurrence des pays européens) ont une réelle importance, n'est pas si étendue qu'on le croit généralement, et elle pourrait être encore réduite par des négociations auxquelles participeraient les pays du Commonwealth ;

71.3. une large réciprocité pourrait être réalisée aux dépens des pays tiers, sans détruire les fondements du régime préférentiel du Commonwealth ;

71.4. le maintien des droits de douane britanniques sur une gamme limitée de produits agricoles ne créerait probablement pas de difficultés techniques insurmontables et ne modifierait pas essentiellement le problème vis-à-vis du G. A. T. T. En fait, du point de vue des autres parties contractantes au G. A. T. T., le régime spécial prévu dans le traité de la Communauté risque d'exposer cet instrument à des critiques tout aussi sévères que celles que susciterait une convention créant une zone de libre-échange limitée au commerce des produits industriels.

72. Dans la recherche d'un compromis il faudra porter une attention particulière à la position des pays les moins développés de l'O. E. C. E., étant donné qu'une expansion de leurs marchés contribuerait à améliorer la situation de leur balance des paiements et leurs perspectives de développement économique. Il est évident que des mesures spéciales seront également nécessaires en ce qui concerne le secteur industriel de ces pays, et, à cet égard, l'Assemblée Consultative souhaitera sans doute insister auprès des gouvernements membres sur la nécessité de fournir une aide financière aux pays de l'Europe méridionale dans le cadre de la zone de libre-échange (voir Recommandation 95) et d'assurer une coordination adéquate entre cette aide et le Fonds d'investissement créé par le traité de marché commun (voir Recommandation 134).

73. On ne saurait abandonner le problème de l'agriculture sans rappeler avec insistance que les avantages de l'intégration dans le secteur agricole ne se feront pleinement sentir que si l'on s'efforce résolument d'améliorer les techniques et l'organisation de la production, c'est-à-dire d'accroître le rendement par heure et par homme. Dans son propre intérêt à long terme, l'Europe doit, pour l'agriculture comme pour les autres secteurs, suivre une politique ayant pour objectif ultime l'expansion générale du commerce mondial. La protection que le traité de la Communauté offre à ses Membres, — et qu'il pourra s'avérer nécessaire de prévoir également dans une convention instituant une zone de libre-échange — ne devrait pas être considérée comme un élément permanent de la politique commerciale européenne, mais servir seulement à amortir les conséquences sociales de la modernisation et d'une spécialisation plus poussée.

74. Il convient de mentionner ici les travaux du Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation, créé par l'O. E. C. E. en janvier 1955. Le premier rapport du Comité ministériel, publié en juin 1956, a révélé un large accord quant à la coopération future, et proposé un programme d'action concrète qui pourrait lui-même servir de base à un arrangement ou à un régime spécial pour les produits agricoles dans le contexte d'une zone de libre-échange. Il s'agirait d'obtenir une expansion des échanges intraeuropéens :

74.1. en accroissant les contingents d'importation;

74.2. en corrigeant les excès des restrictions à l'importation, notamment par une réduction des droits de douane exagérément élevés ;

74.3. en limitant l'aide à l'exportation et la pratique du dumping;

74.4. en organisant des consultations qui permettraient aux pays membres d'expliquer leurs difficultés en matière de commerce extérieur portant sur les différents produits agricoles et alimentaires ;

74.5. en confrontant les politiques suivies en matière de soutien des prix et des revenus, en vue de la coordination progressive de ces politiques. En outre, des accords multilatéraux, tendant à la stabilisation et à une meilleure commercialisation de certains produits spécifiques pourraient être conclus après un examen complet de chaque cas d'espèce. Les pays seraient également invités à convenir de ne pas renforcer les mesures de protection visant à stimuler la production dans les secteurs où celle-ci est déjà excédentaire, et de supprimer progressivement les mesures qui contribueraient à encourager la production dans les régions où elle n'est nettement pas rentable. Le premier rapport souligne également la possibilité — lorsque les conditions de la production et la situation des marchés dans certains secteurs interdisent une libération complète — d'envisager d'autres mesures d'assouplissement et notamment des libérations saisonnières. Cette pratique est déjà en vigueur dans certains pays.

75. En fait, le Comité a déjà pris des mesures en ce qui concerne certains des points ci-dessus. Lors de sa dernière réunion, en juillet 1957, le Comité ministériel a adopté une résolution aux termes de laquelle un pays membre fournissant une aide aux exportations agricoles s'engage à consulter les autres Membres affectés par cette politique sur la possibilité de la limiter ou d'en limiter les effets. Les Suppléants des Ministres ont en outre été chargés d'examiner l'aide relative aux céréales, au sucre, au beurre, aux oeufs et à la viande, en vue de préparer un accord sur des règles communes en matière de concurrence. Le Comité ministériel a également adopté une résolution qui a pour objet de dégager certains principes communs en matière de politique de soutien de l'agriculture. Il a notamment décidé que les pays membres devraient prendre les mesures nécessaires pour adapter la production au développement de la demande effective, et coordonner les plans et programmes de production. Les Ministres ont en outre admis que les politiques de soutien de l'agriculture devraient tendre à maintenir et à accroître le revenu agricole plutôt qu'à régler les prix des produits. Des négociations dans le sens indiqué ci-dessus seraient conformes aux vues de l'Assemblée concernant le problème de l'agriculture, telles qu'elles figurent au paragraphe 4 de la Recommandation 134 (cité en note 1 à la page 16 du présent document).

76. Le premier rapport contient également une autre suggestion importante qui pourrait revêtir une grande portée, notamment pour les pays du Commonwealth. Il s'agirait de combiner la suppression saisonnière des restrictions aux importations agricoles avec l'élaboration d'un système de prix minimum, établi d'un commun accord et adapté aux besoins du marché. Un tel système est déjà en vigueur dans l'Union douanière du Bénélux et, en ce qui concerne les produits de l'horticulture, entre l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas. Selon ce système, des prix minimum sont établis pour les divers produits et, lorsque les prix du marché intérieur descendent jusqu'à ces niveaux fixés, les importations peuvent être suspendues. Si un tel système était institué pour l'ensemble de la zone de libre-échange, on pourrait envisager la conclusion, entre les pays du Commonwealth et les fournisseurs du Royaume-Uni membres de l'O. E. C. E., d'un accord parallèle en vertu duquel toute suspension des importations par le Royaume-Uni pourrait être contrebalancée par un accroissement des importations de produits du Commonwealth par certains ou par la totalité des pays du continent.

77. Compte tenu de l'analyse qui précède des problèmes de l'agriculture par rapport à la zone de libre-échange, votre rapporteur est d'avis que la situation se présente en fait sous un jour plus encourageant que la plupart des gens ne le pensent. D'une part, le Gouvernement britannique a déclaré de façon nette et catégorique qu'il ne pourrait participer et ne participerait pas à une zone de libre-échange dont l'inclusion de l'agriculture serait une condition; mais une telle politique ne correspond apparemment pas aux vœux des autres participants éventuels (sauf peut-être du Danemark). D'autre part, il est probable que les Six envisagent pour l'agriculture dans la zone de libre-échange un « marché organisé », analogue au régime spécial qui sera créé pour le marché commun.



78. Il semble que les discussions actuelles au niveau gouvernemental risquent fort d'achopper sur la question de savoir si l'agriculture doit être exclue de la zone de libre-échange ou y être incluse. Il paraîtrait donc raisonnable de suggérer que la question des échanges agricoles soit abordée sous un angle nouveau et que cet examen pragmatique soit fondé sur une appréciation des intérêts en cause, tant dans la zone des Six que dans le reste de la zone de libre-échange dont la création est proposée. Un examen de ce genre, pays par pays et produit par produit, devrait tenir compte, d'une part, du souci britannique de sauvegarder les intérêts légitimes du Commonwealth ainsi que des besoins spécifiques de la production intérieure du Royaume-Uni, d'autre part, du fait que d'autres Membres éventuels de la zone de libre-échange, qui sont des exportateurs agricoles, ont intérêt non seulement à développer leur marché traditionnel au Royaume-Uni, mais aussi à éviter les effets discriminatoires du tarif commun du marché commun sur les exportations agricoles traditionnelles des Membres de PO. E. C. E. vers les pays participant au marché commun. Il paraît du moins possible que le Royaume-Uni ne refuse pas de participer à des négociations sur cette base, et il se pourrait que l'on parvienne à un accord, en admettant que l'on aboutisse à un système libéral, qui vise à établir un commerce équitable des produits agricoles, et non pas à un système restrictif. Un point de départ acceptable pour une telle discussion serait le premier rapport du Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'O. E. C. E., étant donné l'accord substantiel qui s'y trouve déjà réalisé, et ce Comité lui-même pourrait utilement servir de cadre à des négociations, les pays du Commonwealth participant activement aux délibérations.

#### **2.4. Pays et territoires d'outre-mer**

79. Dans sa conception initiale, le projet de marché commun était limité aux territoires européens des six pays membres de la C. E. C. A. Toutefois, à un stade ultérieur des négociations, il a été décidé d'associer à la Communauté les pays et territoires d'outre-mer ayant des liens avec les pays du marché commun.

80. Les pays et territoires d'outre-mer en question sont au nombre de 25 environ, et ils diffèrent extrêmement les uns des autres quant à la superficie, à la structure, au degré de développement et au régime politique. Toutefois, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus (voir note 2 de la page 8) certains d'entre eux doivent, en vertu de traités internationaux, pratiquer une politique commerciale de la « porte ouverte ». Dans ces conditions, il ne pouvait être question de les inclure dans le marché commun. Le traité définit les principes généraux de l'association, tandis que les mesures concrètes à prendre sont exposées dans une convention distincte, conclue initialement pour une période de cinq ans.

81. Énoncée de façon succincte, la formule d'association adoptée en définitive est la suivante :

82. Les produits d'exportation des pays et territoires d'outre-mer pourront entrer dans le .-marché commun aux mêmes conditions que celles qui seront applicables entre les six pays, c'est-à-dire en franchise à l'expiration de la période de transition. En échange, les pays et territoires d'outre-mer appliqueront progressivement aux exportations en provenance de chacun des six pays les conditions J)lus favorables qu'ils appliquent à ceux des États européens avec lesquels ils entretiennent des relations particulières.

83. L'accord d'association prévoit également la création d'un Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, destiné à compléter l'effort accompli par les autorités responsables de ces pays et territoires. Les contributions des États membres atteindront un total de 581 millions de dollars.

84. En outre, et comme conséquence logique de cet accord, le droit d'établissement dans les pays et territoires d'outre-mer sera étendu progressivement aux ressortissants et sociétés des États membres autres que le pays métropolitain.

85. L'association prévue par le traité équivaut ainsi à la création d'une nouvelle zone commerciale préférentielle, comprenant certains pays et territoires d'outre-mer situés principalement en Afrique. L'accent étant placé sur les intérêts de ces territoires d'outre-mer, il paraît normal de se demander comment les intérêts des autres pays et territoires d'outremer pourront en être affectés.

86. La question s'applique notamment à ceux des pays et territoires — eux aussi principalement situés en Afrique — qui ont des liens avec le Royaume-Uni et le Portugal et dont les exportations portent sensiblement sur la même gamme de produits que celles des pays et territoires associés au marché commun : huiles végétales et graines oléagineuses, coton, cacao et café. Une part appréciable de ces exportations a été jusqu'ici écoulée au sein de la région du futur marché commun. C'est ainsi que le Ghana (essentiellement tributaire de ses exportations de cacao) a pu compter sur les six pays pour absorber jusqu'à 30 % du total de ses exportations. Les chiffres comparables pour la Fédération de l'Afrique Centrale, la Nigeria et le Kenya-Ouganda, bien que moins élevés, sont encore importants puisqu'ils se situent entre 13 et 23 %, et il en va de même de l'Afrique portugaise (Angola et Mozambique).

87. Du côté européen, il est significatif que les importations des six pays membres de l'union douanière proviennent pour une beaucoup plus large part des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni que des territoires d'outremer de leurs partenaires de la Communauté. Ce fait est illustré de façon succincte par le tableau suivant :

**Pourcentage de certaines importations<sup>11</sup>sélectionnées des six pays membres de l'O. E. C. E. en provenance des territoires d'outre-mer<sup>12</sup>1953-1955 (en pourcentages)**

| Pays importateur          | en prov de ses<br>propres t. o. m. | en prov. des t. o. m.<br>du R. U. | en prov. d'autres t. o.<br>m. | en prov. de tous les t.<br>o. m. |
|---------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Royaume- Uni              | 14.3                               |                                   | 2.1                           | 16.4                             |
| France                    | 23.9                               | 6.7                               | 1.5                           | 32.1                             |
| Allemagne                 |                                    | 4.3                               | 3.1                           | 7.5                              |
| Belgique et<br>Luxembourg | 8.2                                | 1.9                               | 1.1                           | 11.2                             |
| Pays-Bas                  | 0.7                                | 5.3                               | 2.4                           | 8.3                              |
| Italie                    |                                    | 5.9                               | 2.7                           | 8.6                              |

[Source : O E. C. E.,  
Commerce extérieur

88. Lorsque le tarif extérieur du marché commun aura été établi, les exportations à destination du marché commun des pays et territoires d'outre-mer liés au Royaume-Uni et au Portugal seront naturellement désavantagées par rapport à celles des pays et territoires associés, et ceci proportionnellement au niveau de ce tarif : 9 % pour les graines de cacao et 16 % pour le café, pour ne citer que deux exemples importants pour lesquels le tarif extérieur commun a déjà été fixé. Il est difficile d'évaluer les pertes effectives qui pourront en résulter sur le plan économique (celles-ci devant dépendre de l'élasticité de la demande et de l'offre ainsi que de nombreux autres facteurs), mais il est du moins compréhensible que les pays en cause envisagent avec appréhension cet aspect du Traité de Rome.

89. Nul n'ignore que l'inclusion des arrangements d'association dans le traité n'a guère été accueillie avec enthousiasme par le Royaume-Uni, précisément en raison des nouvelles complications qui en résulteraient pour les négociations relatives à la zone de libre-échange. A l'heure actuelle, « la Grande-Bretagne procède à des consultations avec le Commonwealth — tant avec les pays indépendants qu'avec les colonies qui en font partie — sur les conséquences de cette décision. Il s'écoulera donc un certain temps avant qu'une politique puisse être définie M.<sup>13</sup>.

90. Si la zone de libre-échange est strictement limitée à l'Europe, les exportations dans le marché commun des pays et territoires d'outre-mer avec lesquels le Royaume-Uni a des liens en souffriront inévitablement, et cette considération s'applique aussi bien dans le cas où l'agriculture serait incluse dans la zone de libre-échange que dans celui où elle en serait exclue. Si, en revanche, la zone de libre-échange est complétée par un accord d'association visant les pays et territoires d'outre-mer liés à tous les pays membres, cela signifiera que les pays et territoires liés au Royaume-Uni perdront la préférence dont ils ont bénéficié jusqu'à présent sur le marché britannique, en même temps qu'ils se verront ouvrir l'accès aux marchés européens de tous les pays de l'Europe occidentale participant à la zone de libre-échange; il va sans dire que cette extension de la zone de libre-échange implique l'inclusion de l'agriculture dans le système.

91. On ignore encore si la Communauté Economique Européenne s'attend ou souhaite que ses propres territoires d'outre-mer soient inclus dans les arrangements relatifs à la zone de libre-échange. Il paraîtrait logique que le Royaume-Uni et le Portugal insistent fortement pour que tous les terittoires liés aux pays européens participants soient associés à la zone de libre-échange, étant donné que, sans cela, ces territoires subiraient les inconvénients évoqués plus haut. Il est vraisemblable que les divers pays métropolitains appuieraient ce point de vue.

11. La sélection porte sur environ 54 % de la valeur totale des importations au cours des années 1953-1955. Elle englobe tous les principaux produits importés des territoires d'outre-mer (fruits et noix, légumes, oléagineux, sucre, café, cacao, thé et maté, tabac, cuirs et peaux, caoutchouc brut, coton, autres fibres végétales à l'exception du jute, bois rond ou grossièrement équarri, engrais bruts, minerais et concentrés de métaux communs nonferreux, cuivre et étain). Le principal produit exclu est le pétrole qui, à lui seul, représente environ 23 % du total des exportations en provenance de ces sources.

12. Y compris le Maroc et la Tunisie.

13. Freer Made in Europe : An Official Account.S. O., Mai 1957.

92. En admettant donc que le problème de l'agriculture soit résolu dans le sens indiqué dans la section C, et en admettant également que les territoires d'outre-mer de la Communauté Économique Européenne comme du Royaume-Uni soient associés à la zone de libre-échange, il reste à déterminer quelles conséquences défavorables pourraient en résulter pour le Royaume-Uni et ses partenaires d'outre-mer. Deux points doivent sans doute être gardés à l'esprit. En premier lieu, la portée des préférences accordées par les territoires d'outre-mer aux exportations industrielles du Royaume-Uni est limitée — pour ne citer que trois exemples, les exportations industrielles britanniques ne bénéficient d'aucune préférence sur les marchés du Ghana, du Kenya et de la Nigeria. En second lieu, il ne faut pas oublier que les principaux associés d'outre-mer du Royaume-Uni intéressés à l'ensemble du problème ou bien décideront eux-mêmes, en définitive, s'ils veulent ou non adhérer aux arrangements qui seront finalement conclus, ou bien exerceront une influence considérable sur la décision qui, pour des raisons constitutionnelles, pourra, en fait, incomber officiellement au Royaume-Uni. En d'autres termes, il s'agit surtout pour le Royaume-Uni de faire en sorte que les arrangements qu'il conclura permettent à ses propres associés d'outre-mer d'y adhérer s'ils le désirent, et à des conditions qui tiennent compte de leurs intérêts légitimes. Il semble donc qu'aucune conséquence fâcheuse sur le plan économique ne soit à craindre pour le Royaume-Uni et pour ses partenaires d'outre-mer du fait de l'association de ces derniers à la zone de libre-échange.

### 3. Conclusions et suggestions

93. Il n'est guère douteux qu'un coup mortel serait porté à l'intégration économique de l'Europe occidentale et au développement mutuellement profitable de toutes les nations qui la composent si une union douanière était créée en son sein par six pays sans que l'on trouve une formule permettant d'étendre également aux autres pays le régime du libre-échange. Étant donné la quasi-certitude que le traité instituant la Communauté Économique Européenne va être bientôt ratifié par les six pays contractants, il est devenu d'une nécessité impérieuse de parvenir rapidement à un accord sur cette question.

94. Nous nous sommes efforcés d'expliquer les points de vue divergents de toutes les parties en cause sur les problèmes que comporte la création de la zone de libre-échange. Il est évident que si tous les intéressés persistent non seulement à rester sur leurs positions, mais encore à ne négocier qu'à la condition que leurs demandes soient pleinement et formellement satisfaites, ces problèmes ne pourront trouver de solution et la zone de libre-échange ne sera plus qu'une chimère. Les conséquences seraient alors graves pour l'unité européenne.

95. Il s'ensuit nécessairement qu'un compromis doit être élaboré. Les appréciations portées, dans le présent document, sur les divers intérêts en cause indiquent quelle pourrait être la nature de ce compromis, et le projet de recommandation figurant en tête de ce rapport est soumis dans l'espoir qu'il ouvrira la voie à une solution susceptible d'être acceptée par tous les gouvernements.