



**Doc. 801**

11 avril 1958

## Zone européenne de libre-échange

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

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. John HAY, Royaume-Uni

---

1. 1958 - 10e session - Première partie



## A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

1. Rappelant qu'au paragraphe 2 de sa Recommandation 152 du 29 octobre 1957 elle avait exprimé la conviction que la création d'une zone de libre-échange englobant la Communauté Économique Européenne était essentielle au développement d'une économie européenne unifiée
2. Constatant que le traité instituant la Communauté Économique Européenne est entré en vigueur le 1er janvier 1958 ;
3. Enregistrant les progrès accomplis dans les négociations du Comité intergouvernemental de l'O. E. C. E. pour l'établissement d'une zone de libre-échange et le fait que certains problèmes importants paraissent avoir déjà trouvé une solution provisoire ;
4. Constatant que la solution du problème des échanges de produits agricoles et de produits de la pêche est recherchée sur la base d'un projet d'accord (qui sera lié à la convention instituant une zone de libre-échange) destiné à assurer le développement de ces échanges et la coordination des politiques, ainsi qu'elle l'avait suggéré au paragraphe 9 de sa Recommandation 152 ;
5. Se félicitant que le Comité des Ministres ait transmis au Conseil de l'O. E. C. E. les vues exprimées par elle dans sa Recommandation 152 et que le Comité intergouvernemental en ait tenu compte ;
6. Prenant note du fait que le Gouvernement français a récemment présenté des contre-propositions visant à résoudre le problème général de l'association au marché commun des pays non membres de la Communauté Économique Européenne, propositions qui sont actuellement à l'étude au sein de la Communauté Économique Européenne, et que le Gouvernement italien a formulé en outre des suggestions tendant à réduire au minimum les problèmes de détournement de trafic ;
7. Considérant que, malgré l'insuffisance de renseignements détaillés sur la teneur de ces dernières propositions, elle est néanmoins suffisamment informée pour pouvoir présenter des observations d'ordre général sur les problèmes qui ont suscité ces propositions et suggestions ;
8. Estimant :
  - a. que la conception d'une zone de libre-échange ne comporte pas par elle-même, entre les droits et obligations à assumer par les États membres, un déséquilibre assez grave pour rendre la participation de l'un quelconque d'entre eux dangereuse ou aléatoire du point de vue économique ;
  - b. que le problème de l'harmonisation des charges sociales et des autres facteurs qui influent sur le coût et le prix des produits devant circuler dans une zone de libre-échange ne paraît pas d'une difficulté suffisante pour qu'il constitue un obstacle insurmontable à la création et au bon fonctionnement d'une telle zone ;
  - c. que l'examen des problèmes connexes des règles relatives à l'origine et des détournements de trafic indique que les difficultés ne se manifesteront pas sous une forme aiguë dès le début, et qu'il devrait être possible d'élaborer progressivement des solutions à ces problèmes à mesure qu'ils se présenteront, sans qu'il faille prévoir pour autant des mesures correctives détaillées et conçues a priori en vue de dédommager tous les Membres ou certains d'entre eux ou de les garantir contre les pertes ;
  - d. que des mesures particulières devraient être prises en faveur des pays économiquement moins développés,
9. Recommande au Comité des Ministres d'inviter instamment le Conseil de l'O. E. C. E. :
  - a. à rechercher des solutions aux problèmes qu'il convient de résoudre dans les négociations pour une zone de libre-échange en tenant compte des préoccupations légitimes des pays ou des groupes de pays dans un esprit de compromis plutôt que d'accepter que la divergence des intérêts n'amène les négociateurs à s'enfermer dans des positions doctrinales et intransigeantes ;
  - b. à garder constamment à l'esprit le but final qui est d'associer le marché commun des Six et les autres pays membres de l'O. E. C. E. au moyen d'un accord multilatéral basé sur les principes fondamentaux de la réciprocité et de la non-discrimination exprimés dans la Convention de Coopération économique européenne de 1948 ;

- c. à s'efforcer de parvenir au plus grand degré possible de synchronisation du développement de la zone de libre-échange et du marché commun compatible avec la sauvegarde des intérêts économiques vitaux de chacun des pays membres et des pays et territoires associés au marché commun ou liés constitutionnellement avec les autres pays membres de l'O. E. C. E. ;
- d. à prendre toute précaution utile pour que le régime économique européen à établir ne nuise pas, à brève ou à longue échéance, au commerce des pays qui sont les fournisseurs traditionnels des marchés européens ou qui constituent des marchés traditionnels pour les produits européens.

## B. Exposé des motifs

### 1.

#### TABLE DES MATIÈRES

Page

Introduction - 4

I. Les négociations de l'O. E. C. E. - 5

II. Les principaux problèmes :

1. Agriculture - 8

2. Détournements de trafic - 13

3. Harmonisation - 16

4. Déséquilibre et incompatibilité - 19

III. Les contre-propositions françaises - 23

IV. Relations avec les pays tiers - 30

Annexe au chapitre IV : Notes sur différents produits - 34

#### 1.1. Introduction

1. Le dernier débat que l'Assemblée Consultative a consacré à la zone européenne de libre-échange, en octobre 1957, a coïncidé avec certaines décisions importantes prises, en cette matière, par le Conseil de l'O. E. C. E. Par ces décisions, l'O. E. C. E. est passée de la phase d'exploration à la phase décisive des négociations au niveau ministériel. Ces négociations se poursuivent et, si l'on a déjà enregistré un accord provisoire sur bon nombre des problèmes complexes en jeu, il est notoire que, sur d'autres points, les divergences demeurent profondes.

2. Au moment où est rédigé le présent rapport, le calendrier des négociations — et, aux yeux de certains, leur issue même — paraît sérieusement compromis. Certes, le Président du Comité intergouvernemental, M. Maudling, a exprimé l'espoir que les travaux politiques de base nécessaires à l'échelon ministériel pourraient être achevés lors de la réunion que le Comité tiendra à la mi-mars et que les comités de rédaction pourraient se mettre au travail dès le début d'avril<sup>2</sup>. Mais on apprend par ailleurs que le Gouvernement français est en train de consulter ses partenaires du marché commun sur des contre-propositions tendant à créer une organisation dénommée (selon la presse) « Union européenne de coopération économique », propositions qui paraissent représenter une méthode d'approche radicalement différente du problème de l'association au marché commun des autres pays de l'O. E. C. E.

3. Le présent exposé des motifs est divisé en quatre parties.

4. La première partie retrace le déroulement des négociations et indique les points sur lesquels un accord substantiel paraît avoir été réalisé.

5. La deuxième partie a pour objet d'exposer, d'une façon aussi objective que possible, et de commenter les principaux points restant en litige.

6. La troisième partie analyse les contre-propositions récemment présentées par le Gouvernement français et certaines propositions concernant l'harmonisation des tarifs intérieurs que le Gouvernement italien a soumises au Comité intergouvernemental.

7. La quatrième partie aborde un sujet nouveau qui ne paraît pas avoir été encore examiné par le Comité intergouvernemental : les répercussions possibles de la zone de libre-échange projetée sur le commerce mondial. Il semble qu'en exprimant d'ores et déjà son avis sur cette question, l'Assemblée pourrait fournir d'utiles indications aux négociateurs lorsqu'ils viendront à en traiter et qu'elle remplirait ainsi, une fois de plus, sa fonction consultative.

---

2. Voir The Times du 19 février 1958.

### 1.1.1. Les négociations de l'O. E. C. E.

8. La Résolution du Conseil de l'O. E. C. E. relative à la zone européenne de libre-échange et aux problèmes connexes<sup>3</sup>, adoptée à l'unanimité le 17 octobre 1957, comportait quatre décisions essentielles :

8.1. Le Conseil se déclarait « déterminé à assurer l'établissement d'une zone européenne de libre-échange » qui comprendrait tous les pays membres de l'O. E. C. E., qui associerait, sur une base multilatérale, la Communauté Economique Européenne et les autres pays membres et qui pourrait pratiquement « prendre effet parallèlement au Traité de Rome » ;

8.2. il se déclarait déterminé à se mettre d'accord dans le même temps sur des méthodes de coopération en matière agricole, en vue d'assurer un accroissement des échanges dans ce secteur ;

8.3. il se déclarait également déterminé à tenir pleinement compte des intérêts des pays économiquement sous-développés ; enfin

8.4. il décidait de créer, au niveau ministériel, un comité intergouvernemental chargé de procéder aux négociations, comité dont M. Reginald Maudling (Royaume-Uni) a été nommé Président.

9. Trois points méritent d'être soulignés :

9.1. Premièrement, la détermination exprimée dans la Résolution 221 était le fait de l'ensemble des pays membres de l'O. E. C. E., y compris les six signataires du Traité de Rome.

9.2. Deuxièmement, s'il était jugé nécessaire de procéder séparément aux négociations sur la zone de libre-échange, sur le problème de l'agriculture et sur le problème des pays économiquement sous-développés, ces négociations étaient néanmoins considérées comme formant un tout indivisible.

9.3. Troisièmement, la zone de libre-échange devait prendre effet parallèlement au Traité de Rome, c'est-à-dire le 1er janvier 1959.

10. Depuis, les négociations se sont déroulées suivant un ordre du jour annoté, établi par le Président à la lumière des négociations antérieures, adopté par le Comité intergouvernemental et énumérant la série de questions divisées en cinq groupes<sup>4</sup> qui doivent faire l'objet d'un accord. Au début du mois d'avril le Comité avait tenu huit réunions, généralement d'une durée de deux jours.

11. Le Comité, nous l'avons dit, est parvenu à un large accord sur un nombre appréciable de points. Cependant, plusieurs questions techniques ont été renvoyées à des groupes d'experts pour complément d'examen et l'accord de principe sur un point quelconque n'engage pas les gouvernements de façon définitive, ceux-ci ne pouvant obtenir une vue d'ensemble des nombreux problèmes en jeu que lorsque l'ordre du jour aura été entièrement épuisé.

12. En ce qui concerne les problèmes relatifs à la libération des échanges, on peut indiquer, brièvement, que la quasi totalité des pays participant aux travaux du Comité intergouvernemental sont convenus d'adopter approximativement le même calendrier et les mêmes règles que le Traité de Rome pour les réductions tarifaires et la suppression des restrictions quantitatives à l'importation. A cet égard, il a été également convenu dès le départ d'aborder dans un esprit libéral le problème de la définition de l'origine des marchandises admises à bénéficier du régime de la zone de libre-échange, tout en tenant compte de la nécessité d'éviter les détournements de trafic et les déplacements d'activités qui pourraient résulter de disparités dans les tarifs extérieurs des pays membres. Comme nous le verrons plus loin, les propositions françaises et italiennes modifieraient sensiblement la situation sur l'un et l'autre de ces deux points.

13. Un accord de principe est aussi intervenu sur la nécessité de prévoir des règles de concurrence dans la convention instituant la zone de libre-échange. Ces règles concerneraient notamment les aides gouvernementales, les restrictions quantitatives à l'exportation — qui devraient être rapidement abolies — et les pratiques commerciales restrictives dans les entreprises privées. Il a été admis, d'autre part, que la convention devrait contenir des dispositions réglementant les activités des entreprises publiques, sur le modèle des dispositions correspondantes du Traité de Rome, ainsi que des règles relatives au dumping.

14. Le Comité est convenu, en outre, que des dispositions d'ordre institutionnel, comportant vraisemblablement des décisions à la majorité dans certains cas nettement définis, seront nécessaires pour assurer une coopération étroite dans le domaine de la politique économique et financière générale et que les

---

3. Résolution 221, 17 octobre 1957 (Doc AS/EC. (9) 20).

4. (1) Problèmes relatifs à la libération des échanges ; (2) Agriculture et pêche ; (3) Questions économiques et financières ; (4) Problèmes relatifs à des secteurs particuliers (par exemple : charbon et acier) ; (5) Questions institutionnelles.

arrangements existant actuellement au sein de l'O. E. C. E. serviront de point de départ pour l'étude de cette question. (Néanmoins, l'ensemble de la question des institutions a été, d'un commun accord, ajourné à une phase ultérieure des négociations). Il a également décidé, en principe, de supprimer tous les obstacles aux transactions invisibles courantes durant la période transitoire, et d'examiner les dispositions à appliquer aux mouvements de capitaux pour retirer tous les avantages escomptés de la libération des biens et des services.

15. Enfin, le Comité a admis, en principe, que les pays économiquement moins développés devraient être exemptés pendant quelque temps de certaines obligations et que des mesures spéciales devraient être prises pour leur venir en aide. Dans cet ordre d'idées, il a décidé d'étudier la question du financement du développement économique de ces pays.

16. Tout en demeurant incomplète, cette énumération des points sur lesquels un large accord a été réalisé donne, semble-t-il, un aperçu suffisant des résultats positifs des négociations. Il importe de noter l'étroite similitude entre les principes adoptés pour la zone de libre-échange et ceux qui sont inscrits dans le Traité de Rome et l'on peut ajouter que, pour un certain nombre de points, le Comité intergouvernemental en est déjà au stade de la rédaction.

17. Pour d'autres problèmes, cependant, les progrès accomplis au cours des négociations sont minimes et les divergences demeurent profondes.

18. Les trois questions les plus controversées paraissent être le contenu de l'accord relatif à l'agriculture, le problème de l'harmonisation et la question des détournements de trafic. Des difficultés paraissent également subsister sur un certain nombre de problèmes importants, encore peut-être que secondaires : la libération des mouvements de capitaux, la liberté de circulation des travailleurs, le droit d'établissement et la non-discrimination en matière de transports.

19. Bien que les problèmes restant à régler aient tous été examinés séparément et au fond, suivant la procédure convenue, on a enregistré dans la discussion publique en France une tendance à les associer (en particulier les trois premiers) à certaines autres objections de caractère plus abstrait contre la formule de la zone de libre-échange : absence d'équilibre des obligations et des droits au sein de cette zone par rapport au marché commun, et incompatibilité entre la zone de libre-échange et la Communauté Économique Européenne. Au moment où est rédigé le présent rapport, le contenu exact des contre-propositions que ces appréhensions du Gouvernement français à l'égard de la formule de la zone de libre-échange l'ont amené à présenter n'a pas encore été publié, mais des résumés apparemment fidèles en ont été donnés par la presse. Puisqu'il s'agit de la seule solution de rechange à la zone de libre-échange qui ait été suggérée par un gouvernement, nous nous attacherons dans la partie qui va suivre à examiner, tout d'abord, les objections à la formule de la zone de libre-échange qui ont motivé les contre-propositions françaises, puis le contenu de ces propositions elles-mêmes. Il ne faut cependant pas perdre de vue que, comme nous l'avons indiqué plus haut, ces propositions font actuellement l'objet de consultations entre les Six et que, de ces consultations, pourra sortir un contre-projet différent qui serait alors présenté au nom des Six.

### *1.1.2. Les principaux problèmes*

#### *1.1.2.1. L'agriculture*

20. Le problème de l'agriculture et des pêches et des échanges intraeuropéens de produits de ce secteur à l'intérieur de la zone de libre-échange a été analysé en détail dans le rapport que la commission économique a présenté à l'Assemblée en octobre dernier<sup>5</sup>; il n'est donc pas nécessaire de refaire ici cette analyse. On se souviendra que le rapport exprimait un optimisme modéré quant aux possibilités d'arriver à des compromis en cette matière et que la recommandation adoptée par l'Assemblée à l'issue de son débat d'octobre formulait une série de suggestions sur la méthode d'approche la plus profitable<sup>6</sup>.

21. Le rapport faisait valoir, en particulier, que le problème ne se présente pas comme un choix catégorique entre le « libre-échange » et la « protection » et qu'il ne se ramène donc pas à cette alternative sommaire de 1' « inclusion » ou de 1' « exclusion » de l'agriculture. Il semble à présent que cette vérité soit généralement reconnue et que tout le monde — ou presque — admette qu'il s'agit, en l'espèce, d'assurer une réciprocité suffisante dans la zone de libre-échange à des pays plus ou moins tributaires de leurs exportations de produits agricoles, sans provoquer un brusque bouleversement des politiques agricoles nationales. Presque toutes ces politiques comportent un degré considérable de protectionnisme et aucun des pays intéressés n'est disposé à les modifier rapidement dans une mesure appréciable.

---

5. Voir Doc. 698, rapport de la commission économique sur la zone de libre-échange, du 18 septembre 1957.

6. Recommandation 152, paragraphe 9 (iii) (a) à (g).

22. Pourtant, l'agriculture demeure l'un des principaux sujets de controverse dans les négociations relatives à la zone de libre-échange. Comment ce problème a-t-il évolué au cours des négociations et par où passent actuellement les lignes de démarcation ?

23. L'acceptation par le Royaume-Uni du paragraphe consacré à l'agriculture dans la résolution de l'O. E. C. E. susmentionnée a représenté, à tout le moins, une certaine modification de sa position initiale sur cette question. Elle a marqué en tout cas sa volonté d'aboutir, pour l'agriculture, à un accord de nature à permettre une expansion des échanges dans ce secteur. Cependant, cette décision n'a pas engagé le Gouvernement britannique à supprimer ou à réduire, au bénéfice de ses partenaires de la zone de libre-échange, les droits de douane qu'il maintient sur ses produits agricoles, d'une façon qui puisse porter atteinte aux préférences du Commonwealth.

24. Il est depuis quelque temps notoire que le Gouvernement britannique place ses espoirs d'une solution du problème agricole dans le renforcement du Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation rattaché à l'O. E. C. E. Cet organisme, institué en 1954, a déjà adopté en 1956 et 1957 deux résolutions, qui revêtent en puissance une portée considérable, sur la confrontation des politiques agricoles générales et la coordination des politiques de soutien des prix et autres politiques analogues<sup>7</sup>. Ses membres sont en même temps convenus de certains objectifs fondamentaux : augmenter la productivité et rendre plus libres les échanges intraeuropéens de produits alimentaires, tout en assurant un niveau de vie suffisant à la population agricole (et aux travailleurs de l'industrie de la pêche), ainsi qu'une stabilité raisonnable des marchés.

25. Partant de là, le Gouvernement britannique a déposé en janvier dernier<sup>8</sup>, aux fins de discussion, un projet d'accord sur l'agriculture tendant vers ces objectifs et prévoyant en outre certaines règles applicables aux échanges :

25.1. l'engagement de ne pas renforcer les restrictions quantitatives existantes et d'élaborer un plan commun pour assurer la suppression progressive du contingentement à l'importation, qu'il s'agisse du commerce privé ou du commerce d'État ;

25.2. des mesures spéciales destinées à développer les échanges sur une base non discriminatoire, en s'attachant surtout à la conclusion d'accords sur les différents produits et en réservant pour une étude ultérieure la question des réductions tarifaires ;

25.3. l'interdiction des subventions à l'exportation pour les produits agricoles lorsque ces subventions ont pour effet d'abaisser les prix à l'exportation au-dessous des prix intérieurs ou lorsqu'elles accordent à un pays une part plus importante des marchés d'exportation que celle dont ce pays a bénéficié au cours d'une période antérieure de référence.

26. Si toutes les décisions demeurent la prérogative du Conseil de l'O. E. C. E., votant selon la règle de l'unanimité, la proposition envisage la création d'un Comité directeur, d'un Comité consultatif chargé d'entreprendre une étude annuelle de la production, des prix et des échanges, et d'un Comité des réclamations, qui feraient tous des recommandations à la majorité de leurs membres. Le Comité directeur aurait pour tâche d'assurer la « confrontation » et la coordination des politiques, et il examinerait les possibilités de libérer et de développer les échanges produit par produit.

27. Il n'est guère contestable que ces propositions traduisent une évolution de la position britannique initiale. Néanmoins, on sait qu'un certain nombre des partenaires du Royaume-Uni dans les négociations de l'O. E. C. E. les jugent insuffisantes. La question se pose donc de savoir si les critiques portées contre les propositions britanniques sont justifiées. En examinant cette question, nous considérerons séparément, tout d'abord le problème tel qu'il se pose pour la Communauté Économique Européenne, et ensuite la question de la réciprocité qui affecte certains des six pays aussi bien que d'autres pays de l'O. E. C. E.

28. En ce qui concerne le premier point, il semble que les Six, et notamment la France, reprochent toujours aux propositions britanniques de ne pas envisager (à l'instar du Traité de Rome) l'élaboration d'une « politique agricole commune » — encore que cette critique soit peut-être formulée d'une façon plus catégorique par les représentants des intérêts agricoles qu'au niveau gouvernemental. Superficiellement, cette critique paraît tout à fait fondée : une politique agricole commune, mise en oeuvre par une organisation dotée des pouvoirs dont dispose la Communauté Économique Européenne, est différente d'une coordination des politiques par accord mutuel, même assortie d'une procédure pour l'examen des réclamations. Une analyse serrée du traité, d'une part, et des propositions britanniques, de l'autre, révèle toutefois que la différence est plus apparente que réelle.

---

7. Voir [Doc. 698](#), paragraphes 74 à 77.

8. Voir *The Times* du 17 janvier 1958.

29. La simple vérité est que le traité ne définit pas en détail la politique agricole commune et qu'il appartiendra aux institutions de la Communauté de l'élaborer suivant certaines procédures. A en juger d'après le traité, il apparaît d'ailleurs pratiquement certain que la politique commune ne pourra être complètement mise au point que vers la fin de la période transitoire de 12 à 15 ans. Certes, une conférence doit être convoquée en 1958 pour procéder à la confrontation des politiques nationales et établir le bilan des ressources et des besoins, et des propositions doivent être soumises au Conseil de la Communauté Économique Européenne avant la fin de 1959. Il convient cependant d'observer que pendant toute la durée de la première et de la deuxième étape de la période transitoire, c'est-à-dire au cours des huit à onze premières années, le Conseil statuera en cette matière à l'unanimité.

30. On se souviendra également — ce point a été souligné lors des discussions antérieures sur le chapitre du traité relatif à l'agriculture — que l'article 39, 2 (a) stipule expressément qu'il devra être tenu compte « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ». Cette disposition, jointe aux règles très souples du traité concernant le maintien de prix minimum et la conclusion de contrats à long terme, tend à renforcer l'impression que les politiques agricoles des Six ne semblent pas devoir subir de modifications radicales au cours des quelques années à venir.

31. L'affirmation selon laquelle les propositions britanniques ne permettraient pas une coordination suffisante des politiques agricoles au sein de la zone de libre-échange (en comparaison avec le marché commun) paraît ainsi fondée sur une interprétation erronée de la portée réelle des dispositions du traité touchant l'agriculture, plutôt que sur une divergence de vues sérieuse quant à l'ampleur et au rythme possibles de l'intégration dans le secteur agricole.

32. Ce que les pays de la Communauté, et notamment la France, pourraient à la rigueur craindre dans les propositions britanniques, c'est que certains des pays autres que les Six cherchent à utiliser le mécanisme de la zone de libre-échange pour tenter d'obtenir un assouplissement des réglementations internes discriminatoires qui sont prévues dans le marché commun pour les prix et la production. L'élément le plus critiquable des propositions britanniques pourrait, selon cette interprétation, résider dans les règles proposées pour les subventions à l'exportation, qui sont nettement incompatibles avec les dispositions de l'article 45 (3) du traité. Cet article permet au Conseil, statuant à l'unanimité, d'octroyer les versements nécessaires pour compenser l'excès du prix payé à un autre pays de la Communauté pour des matières premières pouvant être obtenues à l'extérieur de la Communauté et nécessaires à la fabrication de produits destinés à être exportés en dehors de la Communauté en concurrence avec les producteurs de pays tiers.

33. Il va de soi que cela n'ôte rien de leur valeur aux revendications des Six, qui demandent au Royaume-Uni d'assurer une plus grande réciprocité globale dans la répartition des charges et des avantages résultant pour chaque pays de la formule de la zone de libre-échange. Ces revendications des Six sont appuyées par plusieurs autres pays de l'O. E. C. E., notamment le Danemark.

34. Il est difficile de dire dans quelle mesure les propositions britanniques, telles qu'elles sont résumées ci-dessus, pourraient donner satisfaction aux autres pays de la zone de libre-échange qui réclament, à juste titre, un certain élargissement des débouchés qu'offre le Royaume-Uni à leurs produits agricoles ; d'après ces propositions, en effet, cette question ferait l'objet de négociations ultérieures.

35. S'il faut admettre que le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas disposé à renoncer aux préférences du Commonwealth, il n'en reste pas moins que certains nouveaux débouchés pourraient encore être trouvés au Royaume-Uni pour les exportations de produits agricoles en provenance des autres pays de la zone de libre-échange<sup>9</sup>.

36. En résumé, il est évident qu'il reste beaucoup à faire pour parvenir à un accord satisfaisant en termes d'intérêts commerciaux réels, mais aussi qu'il n'existe aucun conflit de principe fondamental qui ne puisse être surmonté avec de la bonne volonté.

#### 1.1.2.2. *Détournements de trafic*

37. Le problème des détournements de trafic est inhérent à la notion de libre-échange et découle du fait que, si les échanges à l'intérieur d'une zone de libre-échange, une fois celle-ci établie, sont libres, les pays participants conservent des tarifs douaniers distincts à l'égard des importations originaires de l'extérieur de la zone. Il n'en est pas ainsi dans une union douanière comme celle que comporte la Communauté Économique Européenne, laquelle a un tarif extérieur uniforme. Toutefois, en tant que partie constituante d'une zone de

---

9. Voir [Doc. 698](#), paragraphes 58 à 65.

libre-échange, la Communauté se trouverait exactement dans la même situation que tout autre pays membre de cette zone. Selon que son tarif commun serait moins élevé ou plus élevé que le tarif d'un autre pays de la zone pour un produit donné, elle pourrait provoquer un détournement de trafic au détriment de ce pays ou être elle-même victime d'un tel détournement. Cette observation n'est pleinement valable que pour une zone de libre-échange définitivement établie, c'est-à-dire au moment où les échanges entre ses Membres sont devenus entièrement libres. Bien que des détournements de trafic puissent déjà se produire au cours de la période transitoire, l'effet des disparités des tarifs douaniers sera normalement peu important jusqu'à ce que les réductions tarifaires à l'intérieur de la zone soient devenues assez substantielles ; cet effet n'aurait donc tendance à se faire sentir que vers la fin de la période transitoire.

38. D'une manière générale, le danger est double : (i) les matières premières, demi-produits ou pièces de montage d'origine extérieure pourraient entrer dans un pays de la zone à tarif élevé en passant par un autre pays de la zone à tarif moins élevé, ce qui réduirait à néant la protection douanière du premier pays ; (ii) des entreprises pourraient être tentées d'installer des industries de montage dans le pays à bas tarif pour y transformer les produits et pouvoir bénéficier ainsi du régime de la zone en vertu des règles sur l'origine en vigueur. - Cette dernière forme de détournement de trafic est peut-être virtuellement la plus importante, car elle ne permettrait pas seulement de tourner la protection du pays à tarif élevé, mais pourrait aussi entraîner des ponctions sur ses ressources d'investissement et y affecter le volume de l'emploi.

39. Si l'on ne peut nier l'existence du problème et si certains pays peuvent même le considérer comme très grave, il ne paraît cependant pas insoluble. Tout d'abord, il ne faut pas en exagérer l'ampleur, car le danger est inexistant pour un certain nombre de produits : les produits exempts de droits, ceux pour lesquels les disparités tarifaires sont minimes, les produits volumineux pour lesquels les coûts de fret et de manutention dépassent normalement le montant de toute disparité tarifaire, les produits pour lesquels le pays à bas tarif peut ne pas disposer des installations de transformation nécessaires, etc. En deuxième lieu, il est techniquement possible d'éviter les détournements de trafic en établissant et en appliquant des règles relatives à l'origine des produits. C'est ce qu'a déjà reconnu le Groupe de travail 17 de l'O. E. C. E. en janvier 1957<sup>10</sup> et, à la connaissance de votre rapporteur, cette constatation n'a été contestée par aucun pays au cours des négociations du Comité intergouvernemental.

40. Les négociateurs sont partis du principe qu'il faut trouver des moyens de contrôle efficaces pour éviter les détournements de trafic, sous la forme de règles communes sur l'origine, et ils se sont longuement attachés à déterminer l'efficacité des diverses méthodes de définition de l'origine pour des groupes particuliers de produits. Mais, si des désaccords sensibles persistent sur les avantages de telle ou telle méthode pour différents produits ou groupes de produits, il semble que ce ne sont pas ces différences sur des détails techniques qui soient à la base de la controverse, mais bien des considérations de caractère plus sérieux.

41. Il y a, tout d'abord, ce que l'on peut appeler une querelle sur la méthode, opposant deux écoles de pensée. L'une, représentée par le Royaume-Uni et un certain nombre d'autres pays, estime que le danger de détournements de trafic n'apparaîtra que graduellement — qu'il ne peut, en fait, être discerné à l'avance dans le détail — et qu'il suffit, par conséquent, de prévoir les principes et les procédures nécessaires pour faire face aux problèmes à mesure qu'ils se présenteront. Ces principes comporteraient des règles de bonne conduite et l'autorisation générale, pour les pays défavorablement affectés, de prendre des mesures afin de protéger leurs intérêts. L'autre école soutient qu'il est dans une certaine mesure possible de prévoir les dangers de détournements de trafic et qu'il faut, en tout cas, prendre des dispositions à l'avance, car, sinon, des situations acquises seraient créées avant que l'on puisse agir et le planning des entreprises serait ainsi rendu plus difficile. Cette question, bien qu'elle soit certainement difficile, ne paraît pas, elle non plus, impossible à résoudre par voie de compromis.

42. Le problème réel qui se pose est beaucoup plus profond et concerne le champ d'application de la zone de libre-échange, qui sera conditionné par le caractère plus ou moins libéral des règles relatives à l'origine des produits. On constate que les pays qui réclament des dispositions strictes convenues à l'avance et des règles rigides en matière de définition (notamment la France et l'Italie) sont aussi ceux qui revendiquent le plus énergiquement la faculté d'imposer des taxes compensatoires sur les produits contenant une proportion importante des matières premières contre lesquelles une protection est nécessaire lorsqu'elles sont importées de pays à tarif moins élevé, et, en dernier recours, l'exclusion de certains produits du régime de la zone de libre-échange.

---

10. Voir chapitre I", « Définition de l'origine », dans le rapport sur la possibilité d'instituer une zone de libre-échange en Europe, O. E. C. E., Paris, janvier 1957.

43. En réalité, le problème des détournements de trafic coïncide ainsi, dans une large mesure, avec celui de la protection contre la concurrence au sein de la zone de libre-échange et il est, de toute évidence, essentiel de reconnaître ce fait si l'on veut aborder de façon réaliste les véritables conflits d'intérêts et y trouver des solutions.

44. En résumé, le problème des détournements de trafic ne fait obstacle, ni en théorie, ni en pratique, à l'établissement d'une zone de libre-échange. Il convient d'observer en outre que le mécanisme prévu dans le Traité de Rome pour les réductions tarifaires, qui a été accepté aussi en principe pour la convention relative à une zone de libre-échange, est en fait très souple et permet de maintenir un degré considérable de protectionnisme sélectif — pouvant atteindre 60 % du « droit de base » — jusqu'au début de la troisième étape, c'est-à-dire pendant une période de huit à onze ans.

45. En admettant qu'il soit possible d'arriver, par voie de compromis, à un accord général sur les détails techniques de la définition de l'origine et sur les modalités de mise en oeuvre des règles de bonne conduite pour le plus grand nombre possible de produits, il apparaîtrait encore nécessaire d'envisager l'une ou l'autre des solutions suivantes, ou une combinaison d'entre elles, dans les cas particuliers où les intérêts nationaux seraient, sans cela, gravement affectés : harmoniser les tarifs douaniers, autoriser l'institution de taxes de compensation ou exclure à titre temporaire certains produits du régime de la zone de libre-échange.

46. La possibilité de recourir aux deux dernières solutions est toutefois limitée par la condition énoncée dans l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce selon laquelle une zone de libre-échange doit s'étendre à l'essentiel des échanges. Étant donné qu'un certain volume de produits agricoles ne bénéficierait vraisemblablement pas du régime intégral de la zone de libre-échange, cela signifierait en pratique que toutes nouvelles restrictions devraient être maintenues dans des limites telles que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que le G. A. T. T. autorise une dérogation à la condition susmentionnée. Il est impossible de dire quelle marge de manoeuvre pourraient offrir ces deux procédés qui devraient, semble-t-il, être réservés pour la protection de secteurs particulièrement sensibles ou importants. Par contre, l'harmonisation des tarifs extérieurs offre, en principe du moins, de plus amples possibilités de négociation sur une base de compromis.

47. Les chances de succès de cette méthode pragmatique seraient accrues si les Six, dans leurs négociations sur les droits de douane communs à appliquer aux matières premières et demi-produits nombreux et importants qu'énumère la liste G du Traité de Rome, s'attachaient — de concert avec les autres pays de l'O. E. C.E. — à éviter de créer de nouvelles disparités et si ces derniers pays s'efforçaient aussi à cette même fin de réviser certains de leurs droits de douane.

### 1.1.2.3. Harmonisation

48. Le problème de l'harmonisation tourne autour de cette question : le fait que les coûts de la main-d'oeuvre, et surtout les charges sociales, diffèrent de pays à pays, constitue-t-il un obstacle au libre-échange, en ce sens que si ces coûts ne sont pas égalisés ou harmonisés les conditions de la concurrence s'en trouveront faussées ? Cette situation entraînerait deux conséquences économiquement et socialement indésirables : des déplacements d'activités et des détournements de trafic artificiels, c'est-à-dire non justifiables du point de vue économique, aux dépens des pays où les coûts de la main-d'oeuvre et (ou) les charges sociales sont les plus élevés.

49. Avant d'examiner les positions prises sur ce problème dans les négociations relatives à une zone de libre-échange, il peut être instructif d'examiner comment il a été résolu dans les négociations sur le Traité de Rome, où il a joué également un rôle important.

50. Là encore deux écoles se sont affrontées, l'une affirmant que le fonctionnement du marché commun exigeait une harmonisation très poussée des législations sociales des six pays, l'autre soutenant qu'il suffisait d'éliminer les effets des « distorsions spécifiques » qui handicapent des branches d'activités particulières et que, du reste, le marché commun aurait par lui-même des effets harmonisateurs.

51. La première thèse a été défendue énergiquement par la France, qui a fait valoir que les employeurs français accordaient à leurs ouvriers des avantages sociaux plus grands, des congés payés plus longs, des rétributions plus élevées pour les heures supplémentaires et, enfin, que la France était le seul pays à appliquer le principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins. En conséquence, selon cette thèse, l'industrie française se trouvait handicapée dans la concurrence et le seul remède consistait à harmoniser les législations sociales ainsi que les prestations sociales des autres pays en les portant aux niveaux français.

52. Une analyse approfondie de ce problème a conduit à la conclusion générale que les comparaisons internationales ne pouvaient être limitées aux éléments des coûts de la main-d'oeuvre que constituent les diverses charges sociales, mais devaient être fondées sur l'ensemble de ces coûts. En supposant que les taux de change soient réalistes, les différences globales dans le niveau des coûts de la main-d'oeuvre correspondent généralement à des différences de productivité. Du point de vue économique, ces différences ne justifient pas une harmonisation.

53. Le Traité de Rome reflète les résultats de cette discussion. Si les demandes radicales de la France concernant l'harmonisation des politiques sociales et financières ont été rejetées, certaines concessions lui ont été consenties par ses partenaires sur des points précis. Le traité repose ainsi essentiellement sur la conviction que l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail, ainsi que des normes sociales, résultera de l'expansion économique engendrée, par le marché commun. Certes, le traité contient aussi certaines dispositions d'ordre général préconisant une collaboration étroite dans le domaine social et des procédures propres à éliminer les disparités qui faussent les conditions de concurrence, mais ces dispositions sont formulées de façon prudente (articles 100 à 102).

54. Quant aux mesures concrètes d'harmonisation, le traité ne prévoit qu'un seul engagement catégorique : le « principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail » devra être appliqué dans les quatre ans qui suivront l'entrée en vigueur du traité (article 119). Un autre engagement concernant l'harmonisation est rédigé en termes moins impératifs : les États membres « s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes de congés payés » (article 120). Enfin, en ce qui concerne l'harmonisation des modes de rémunération des heures supplémentaires, un protocole<sup>11</sup> au traité exprime la conviction que l'établissement du marché commun entraînera, dès la fin de la première étape, une uniformisation des réglementations des divers États membres en la matière, et autorise en outre la France, à défaut de réalisation de cette situation, à prendre des mesures de sauvegarde sous certaines conditions fixées par la Commission européenne. Il convient d'ajouter que la décision de créer un Fonds social européen a probablement facilité un rapprochement des points de vue opposés, dans la mesure où la France a considéré que cette institution compensait le défaut d'harmonisation plus poussée en fournissant une assistance pour la rééducation professionnelle et le reclassement des travailleurs.

55. Il était inévitable que le même conflit d'opinions se manifestât, sous une forme plus aiguë encore, dans les négociations relatives à une zone de libre-échange. De toute évidence, les disparités réelles tout comme les positions prises à leur égard se multiplient lorsque le cercle des négociateurs s'élargit pour englober les 17 pays de l'O. E. C. E. et, comme on pouvait le prévoir, les revendications de la France figurent au centre de la controverse. Inquiète à la perspective d'une aggravation des conditions de concurrence au sein de la zone de libre-échange, la France réclame à nouveau des dispositions d'harmonisation et des garanties au moins équivalentes à celles que lui assure le traité. Dans une certaine mesure, ces revendications sont appuyées par les autres pays membres du marché commun.

56. D'autre part, le Royaume-Uni, les pays Scandinaves et la Suisse ont déclaré, dès le départ, qu'ils préféreraient limiter l'harmonisation à un minimum et s'en rapporter à la coopération intergouvernementale pour résoudre les problèmes de cette nature à mesure qu'ils se poseraient. Réfutant en théorie et contestant même du point de vue pratique la nécessité de dispositions générales d'harmonisation, les pays autres que les Six ont également fait valoir qu'ils n'avaient pas le pouvoir de réglementer par la voie législative les conditions de travail, par exemple les congés payés et la rétribution des heures supplémentaires, les questions de cet ordre étant réglées directement entre les organisations nationales et les syndicats ouvriers. Les vues de ces pays ont quelque peu évolué depuis, mais si, comme l'a indiqué M. Maudling, on constate actuellement un accord unanime sur la nécessité de prévoir une certaine harmonisation, des divergences de vues subsistent quant à sa forme et à son contenu. Les concessions faites par les pays autres que les Six pour donner satisfaction aux revendications françaises ont été jugées insuffisantes par la France, non seulement dans leur contenu, mais aussi du point de vue de la procédure envisagée, notamment pour l'examen des réclamations.

57. Là encore, il importe d'affronter franchement le problème fondamental si l'on veut l'aborder d'une façon réaliste et le résoudre : il s'agit sans conteste, une fois de plus, des craintes que la concurrence inspire à la France et de sa résistance à l'idée de démanteler son système de protection si des garanties substantielles ne sont pas accordées à son industrie et à son agriculture. Il serait sans aucun doute plus profitable de discuter et de résoudre la question de l'harmonisation en tant que telle, comme les pays autres que les Six paraissent disposés à le faire, et d'examiner séparément le problème résiduel plus important qui consiste à assurer des garanties suffisantes à la France.

---

11. Protocole relatif à certaines dispositions intéressant la France.

#### 1.1.2.4. Déséquilibre et incompatibilité

58. Les thèmes qui reviennent sans cesse dans les critiques formulées à rencontre de la zone de libre-échange sont que cette zone souffre d'un certain manque d'équilibre et qu'elle est incompatible avec le marché commun. Avant d'examiner ce que signifient ces deux idées et dans quelle mesure elles sont justifiées, il n'est peut-être pas sans intérêt de chercher à déterminer ce qu'elles ne signifient pas.

59. Pour prendre d'abord l'idée d'un déséquilibre interne inhérent à la notion de zone de libre-échange, rien ne paraît prouver l'existence d'un tel déséquilibre, dans le sens d'un vice congénital qui rendrait impossible le fonctionnement d'une telle zone. Dans la mesure où l'on veut la comparer à une union douanière, tout ce que l'on peut dire, c'est que la notion de zone de libre-échange présente une difficulté technique majeure que l'union douanière ne présente pas : le fait qu'elle nécessite des mesures propres à éviter les détournements de trafic. Mais, comme nous l'avons déjà montré, cette difficulté peut être résolue. En outre, si la notion de zone de libre-échange est — il faut l'avouer — encore peu familière, l'expérience du fonctionnement d'un régime de cette nature étant encore très limitée, elle n'en est pas moins fermement établie dans la théorie économique et, qui plus est, dans les règles du G. A. T. T., où la zone de libre-échange est définie au même titre que l'union douanière comme l'un des deux types autorisés d'intégration internationale plus étroite. Quant à l'harmonisation au sein de la zone de libre-échange, cette question ne diffère aucunement, en principe, de celle qui se pose dans une union douanière. Les différences pratiques qui peuvent être relevées sont déterminées par les disparités existant dans le groupe particulier de pays qui envisage de former une zone de libre-échange ou une union douanière. En soi, la notion de zone de libre-échange est tout aussi viable que celle d'union douanière, et ces deux notions ne sont nullement incompatibles, en ce sens qu'il est possible de les combiner comme on se propose de le faire.

60. Quittant le domaine des notions abstraites, examinons quelles sont les objections concrètes élevées contre la formule de la zone de libre-échange pour cause de déséquilibre ou d'incompatibilité avec l'union douanière, telles qu'elles sont discutées au sein du Comité intergouvernemental. On ne peut simplement résoudre cette question par la logique ou en fonction de normes objectives. En dernière analyse, sa solution dépend d'un accord général entre les parties intéressées. En reprenant sous cet angle l'analyse faite dans les trois sections précédentes, voici comment on peut résumer les conclusions qui se sont dégagées.

61. L'insistance du Royaume-Uni à maintenir les droits de douane qui subsistent sur ses importations agricoles en provenance de ses partenaires de la zone de libre-échange crée un problème difficile certes, mais non pas insoluble, de réciprocité générale dans les charges et les avantages résultant du régime de la zone de libre-échange. Nous avons noté toutefois que les effets de la restriction britannique sont beaucoup plus apparents que réels, étant donné que (à l'exception peut-être du Danemark) aucun des pays intéressés ne s'est montré disposé à démanteler rapidement les autres réglementations, beaucoup plus importantes, que chacun d'eux applique à la production agricole et aux échanges de produits agricoles.

62. En ce qui concerne les détournements de trafic, nous avons constaté que ce problème est considéré comme soluble et qu'il s'agit en réalité de définir le champ d'application de la zone de libre-échange d'une manière acceptable pour la France et l'Italie. Ce faisant, toutefois, il y a lieu de remplir certaines conditions du G. A. T. T. En dehors de cet aspect, on ne peut discerner dans la zone de libre-échange aucun déséquilibre fondamental — ni aucune incompatibilité avec le marché commun — en raison du problème de la définition de l'origine. Des considérations très analogues s'appliquent, nous l'avons vu, au problème de l'harmonisation qui, lui aussi, se pose essentiellement en termes d'intérêts économiques divergents.

63. Il y a lieu néanmoins d'analyser d'autres interprétations de ces deux mots-clé : « déséquilibre » et « incompatibilité ». On se perd d'ailleurs aussitôt en conjectures, car ces mots sont rarement définis et, quand ils le sont, les définitions données sont éminemment subjectives.

64. Le terme « déséquilibre » peut parfois impliquer une critique de la zone de libre-échange motivée par le fait que celle-ci serait uniquement un arrangement commercial, ne comportant aucune des garanties expresses et des dispositifs stabilisateurs que prévoit le Traité de Rome : règles concernant la concurrence, la coordination des politiques économiques, l'harmonisation, etc. Néanmoins, il ressort clairement du compte rendu sommaire des négociations relatives à la zone de libre-échange donné au premier chapitre de ce rapport, et de l'analyse plus détaillée des trois principaux points en litige, que cette allégation est inexacte. Non seulement les négociations relatives à la zone de libre-échange se sont déroulées d'une façon très semblable aux négociations de Bruxelles, mais le Traité de Rome lui-même a, dans une très large mesure, été accepté comme modèle pour l'élaboration de la convention instituant une zone de libre-échange. En fait, l'ordre du jour annoté qui sert de base aux négociations de l'O. E. C. E. reproduit presque point pour point les

têtes de chapitre du traité. Pour les mêmes raisons, l'allégation selon laquelle les deux systèmes seraient incompatibles du fait que la zone de libre-échange n'a trait qu'au commerce est également dénuée de fondement.

65. Parfois aussi le terme « incompatibilité » paraît viser le fait que de nombreux pays ne sont pas disposés à prendre des décisions à l'avance sur certains problèmes, sous forme de dispositions expressément inscrites dans une convention instituant une zone de libre-échange. Ainsi, prétend-on, cette convention supportera mal la comparaison avec le Traité de Rome et les deux instruments seront incompatibles. On peut répondre à cela, tout d'abord, que dans la mesure où certains pays adoptent cette position, c'est un fait qu'il faut admettre avec la même sérénité dont ont fait preuve ces pays en acceptant la décision des Six de créer leurs institutions communes selon une formule différente. Il convient de faire remarquer en outre que le Traité de Rome lui-même, malgré sa longueur, demeure également un « traité-cadre » qui ne fait qu'énoncer certains principes et établir certaines procédures en laissant en suspens beaucoup de points de détail qui seront réglés ultérieurement.

66. Une autre version de l'argument de l'incompatibilité paraît reposer sur l'hypothèse que les institutions de la zone de libre-échange seraient soumises à la règle de l'unanimité pour leurs décisions tandis que les institutions créées par le traité possèdent, affirme-t-on, des pouvoirs supranationaux. Si cette différence institutionnelle existe bien, il ne faut cependant pas en exagérer la portée. D'une part, les décisions à la majorité du Conseil de la Communauté Économique Européenne sont soigneusement réglementées ; elles sont limitées à certaines questions et, en règle générale, réservées pour les dernières phases de la période de transition. D'autre part, comme nous l'avons indiqué plus haut, les pays de l'O. E. C. E. paraissent de plus en plus disposés à trouver, dans le système de la zone de libre-échange, une base plus solide pour leur coopération future. La différence pourrait donc se révéler, en fin de compte, beaucoup moins sensible que nombre de gens ne l'imaginent actuellement.

67. Par ailleurs, lorsqu'on parle de Y « incompatibilité » des deux systèmes, on fait souvent valoir que la participation des pays de la Communauté à une zone de libre-échange aurait pour effet de ralentir ou d'édulcorer le marché commun. La thèse du ralentissement apparaît inexacte car la zone de libre-échange réglerait dans une large mesure son rythme sur celui du marché commun ; pour ce qui est d'édulcorer le marché commun, il est difficile de voir ce que l'on entend par là : le marché commun serait en effet régi par son traité pour toutes les questions d'intérêt commun aux six pays et ne le serait par la convention que dans ses relations avec les autres pays membres de la zone de libre-échange. En fait, en ce qui concerne les échanges, par exemple, pour lesquels les Six se sont engagés à adopter une politique commerciale commune, comme pour beaucoup d'autres questions, on ne peut guère contester que les Six seront au contraire en très forte position pour négocier, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone de libre-échange. Si certaines craintes peuvent être formulées, on concevrait mieux qu'elles le fussent dans l'autre camp.

68. Il est manifestement plus qu'absurde de prétendre, comme on le fait parfois dans la discussion publique, que la zone de libre-échange est destinée à torpiller le marché commun ou qu'elle aurait inévitablement cet effet. Le traité est entré en vigueur et il n'est nullement incompatible avec la formule de la zone de libre-échange. On ne peut imaginer qu'un seul cas où celle-ci pourrait compromettre le fonctionnement du marché commun : c'est qu'un ou plusieurs des pays membres de la Communauté soient si défavorablement affectés par la libération des échanges et des facteurs de production dans la zone de libre-échange — en tant qu'elle se distingue du marché commun — qu'ils ne puissent remplir les obligations que leur impose le traité ou aient besoin d'une plus grande assistance de la part de leurs partenaires du marché commun que ceux-ci ne seraient en mesure de leur fournir. Il faut naturellement parer à cette sorte de danger ; il semble qu'il y ait tout intérêt à s'attaquer à ce problème carrément, et dans le cadre de l'O. E. C. E. qui peut se fonder sur une longue tradition de coopération dans la recherche de solutions aux problèmes financiers ou commerciaux de ses pays membres.

### *1.1.3. Les contre-propositions françaises*

69. Au moment où est rédigé le présent rapport, le Gouvernement français discute avec ses cinq partenaires de la Communauté Économique Européenne ses propositions tendant à la création d'une « Union européenne de coopération économique », en vue, semble-t-il, d'obtenir leur adhésion à un contre-projet commun qui serait présenté au Comité intergouvernemental de l'O. E. C. E. Les détails du plan français ne sont pas encore connus, mais la presse a fourni, à son sujet, certaines indications qui permettent peut-être de se faire une idée approximative de ses éléments essentiels<sup>12</sup>. La description et l'analyse des propositions françaises faites ci-après n'ont donc qu'un caractère très provisoire, d'autant que l'on sait que tous les

12. Voir notamment *Le Monde* du 28 février et 9-10 mars 1958.

partenaires de la France au sein de la Communauté Économique Européenne ne partagent pas toutes ses objections à l'encontre de la zone de libre-échange. La version finale de ce contre-projet différera donc peut-être sur certains points importants de la version originale.

70. Avant d'examiner les propositions françaises, il n'est peut-être pas sans intérêt de tenter d'esquisser les données économiques qui expliquent les appréhensions de la France à l'égard de la zone de libre-échange, telles qu'elles ont été exposées au chapitre précédent.

71. Outre les ponctions infligées aux ressources françaises par la guerre d'Indochine et l'actuel conflit algérien, ponctions qui ont sans conteste affecté le rythme des investissements productifs et aggravé le déficit de la balance des paiements, on attribue à d'autres causes plus fondamentales les problèmes économiques auxquels on estime que la France devrait faire face dans une zone de libre-échange. En substance, les craintes qu'inspire à la France une intensification de la concurrence découlent de deux considérations. Premièrement, le renoncement à une politique et à des pratiques protectionnistes établies de longue date et extrêmement efficaces exposerait l'économie française à des bouleversements plus graves (et nécessiterait des mesures d'adaptation plus radicales) que dans les autres pays de la zone de libre-échange. Deuxièmement — et cette considération n'est pas sans rapport avec la précédente — la France se procure l'essentiel de ses matières premières auprès de l'Union Française, dont la structure des prix a été alignée sur celle de la France métropolitaine. En ce qui concerne la première considération, les inquiétudes se trouvent aggravées par la vétusté des systèmes de commercialisation et de distribution ; quant à la seconde, on craint que le Royaume-Uni, en particulier, ne soit très avantagé sur le plan de la concurrence, au sein d'une zone de libre-échange, du fait notamment du régime préférentiel du Commonwealth.

72. Il est bien évident que la France a eu à affronter des problèmes sensiblement analogues lors des négociations qui ont abouti à la signature du Traité de Rome. Elle considère, toutefois, que l'effort demandé à l'économie française par le marché commun se trouve compensé par des garanties et des engagements que lui ont consentis ses partenaires et qui sont solidement ancrés dans le caractère « communautaire » de l'organisation du traité. Aussi entend-on souvent affirmer que, si tant est que la France puisse assumer en ce moment de nouveaux engagements, elle ne serait en mesure de le faire que dans un cadre « communautaire » analogue.

73. La principale innovation des propositions françaises paraît résider dans l'idée de substituer à une convention multilatérale sur une zone de libre-échange une série de protocoles qui seraient négociés séparément par secteurs économiques. Bien que les renseignements dont on dispose ne l'indiquent pas clairement, il semble découler des termes mêmes du Traité de Rome que ces accords distincts seraient conclus par les Six en tant que bloc. On ne sait pas exactement si les protocoles régleraient non seulement les échanges des Six avec les Onze, mais aussi les échanges mutuels des Onze.

74. Afin de donner une certaine unité à l'ensemble, un « cadre général » serait élaboré. Cela impliquerait un accord préalable sur les objectifs fondamentaux et, en particulier, la reconnaissance du principe selon lequel l'égalité des conditions de la concurrence devrait être assurée simultanément à l'élargissement de celle-ci. Des clauses de sauvegarde et la mise en oeuvre d'une coordination plus étroite des politiques économiques sont également prévues. Le bon fonctionnement de l'ensemble serait assuré par un renforcement des institutions actuelles de l'O. E. C. E. plutôt que par la création de nouveaux organismes. La règle de l'unanimité serait, semble-t-il, intégralement maintenue.

75. En ce qui concerne les réductions tarifaires, les propositions françaises suggèrent une période transitoire de 12 à 15 ans comme dans le Traité de Rome, mais avec trois réserves : le passage de la première à la deuxième étape serait décidé à l'unanimité, la première tranche de réductions tarifaires en application des protocoles n'interviendrait pas avant le début de la deuxième tranche de réductions tarifaires dans le cadre du marché commun et l'élimination finale des droits de douane n'aurait lieu que trois ans après que cette opération aura été effectuée dans la Communauté Économique Européenne. On rapporte également<sup>13</sup> que les propositions françaises prévoient qu'une compensation pour l'accroissement de la concurrence sur les territoires des Membres de l'union devrait être obtenue au moyen de l'octroi de concessions préférentielles par les pays du Commonwealth britannique.

76. Compte tenu du fait qu'il est aléatoire d'analyser une matière aussi complexe que les propositions françaises sur la base de renseignements incomplets, la première question à poser est celle-ci : que signifient-elles ?

---

13. Voir *The Economist* du 1<sup>er</sup> mars 1958.

77. Une chose paraît certaine. La pièce maîtresse de ces propositions réside dans l'idée d'une négociation secteur par secteur pour associer à l'effort d'intégration des Six les autres pays membres de l'O. E. C. E. Le but visé est clair : permettre une différenciation quant au taux des réductions tarifaires, aux règles concernant la définition de l'origine, l'harmonisation, etc., en les adaptant à la capacité de concurrence relative des différents secteurs économiques. En d'autres termes, les réductions tarifaires et, en fin de compte, le libre-échange dépendront de l'aptitude de chaque branche d'activités, de chaque pays intéressé à soutenir pleinement la concurrence étrangère. Les secteurs pouvant affronter aisément la concurrence seront libres de le faire immédiatement, les autres restant protégés jusqu'à ce qu'ils en soient capables. Ce système est donc tout à la fois sélectif et conçu pour n'aboutir qu'au plus petit commun dénominateur d'accord. S'il présente incontestablement des avantages pour des pays qui hésitent à abandonner de longues traditions protectionnistes, il soulève de formidables difficultés.

78. Tout d'abord dans quelle mesure un tel système est-il compatible avec les règles du G. A. T. T. ? Comme nous l'avons déjà indiqué, l'Accord général n'admet que deux types d'accord visant à établir une intégration internationale plus étroite : une union douanière ou une zone de libre-échange. Or, il ne saurait faire de doute que le système proposé équivaut en fait à l'institution d'un régime préférentiel, car les concessions mutuelles à négocier en matière de tarifs douaniers et autres aspects des échanges ne seraient pas étendues à tous les autres Membres du G. A. T. T. conformément à la « clause de la nation la plus favorisée » (article II du G. A. T. T.). Toutefois, étant donné que le plan français n'a manifestement pas pour objet de conduire à l'établissement d'une union douanière, il devrait nécessairement être présenté comme un projet de zone de libre-échange. Malgré sa nouvelle appellation, ce plan demeure en principe une tentative en vue d'établir une zone de libre-échange, au sens du G. A. T. T., et il devra conserver ce caractère.

79. Il est évidemment difficile pour l'instant d'établir avec certitude si, comme tel, le plan français serait ou ne serait pas jugé compatible avec les règles du G. A. T. T., la réponse dépendant d'impondérables politiques et de la forme qu'il revêtira en définitive. A en juger par le simple schéma dont nous avons connaissance, on ne peut s'empêcher de concevoir les doutes les plus sérieux à ce sujet. Son effet principal étant de restreindre le champ d'application du régime de libre-échange, il est plus qu'incertain que ce plan remplisse la condition de s'appliquer à « l'essentiel des échanges ». Sans doute prévoit-il un calendrier d'une durée raisonnable et apparaît-il ainsi conforme à une autre condition du G. A. T. T. Mais l'on peut se demander de nouveau si une série de protocoles emporterait la conviction que le régime de libre-échange envisagé serait appliqué intégralement, ce qui est une condition sine qua non posée par le G. A. T. T.

80. La deuxième innovation des propositions françaises réside dans l'idée implicite de différer la mise en oeuvre des protocoles jusque vers la fin de la première étape de la période transitoire prévue pour le marché commun, ou bien de procéder aux réductions tarifaires à un rythme plus lent que dans le marché commun.

81. Cette suggestion est manifestement en contradiction avec l'opinion, partagée par tous les pays de l'O. E. C. E. il y a seulement six mois lorsque la Résolution 221 a été adoptée, selon laquelle il importe au plus haut point de synchroniser, dans la zone de libre-échange et dans le marché commun, la suppression des entraves aux échanges afin d'éviter la réapparition des discriminations.

82. Cette opinion était fondée sur de bonnes raisons, qui demeurent valables pour tout autre régime de libre-échange associé à une union douanière. Non seulement le maintien à l'intérieur du système de deux séries de tarifs douaniers, les uns s'appliquant aux Six et les autres aux autres pays de la zone de libre-échange, entraînerait des difficultés administratives sans fin, mais l'existence simultanée de deux séries de tarifs douaniers dans la zone impliquerait, en fait, des discriminations entre les deux groupes de pays. Si les entraves aux échanges disparaissaient plus rapidement entre les Six, les exportateurs de ces pays se trouveraient, au sein du marché commun, dans une situation privilégiée par rapport à celle des exportateurs des autres pays de la zone de libre-échange. On voit tout de suite les conséquences très sérieuses qui pourraient en résulter si l'on songe que beaucoup de ces derniers pays effectuent une grande partie de leurs échanges avec les Six (le commerce de l'Autriche avec les Six, par exemple, ne représente pas moins de la moitié de ses échanges de biens). Il va de soi qu'une telle discrimination systématique serait en contradiction avec les principes dont s'inspirent les efforts de l'O. E. C. E. et de l'U. E. P. dans le domaine des échanges et des paiements intra-européens. Étant donné que toute la zone sterling, à qui le Royaume-Uni sert de banquier, se trouve couverte par l'accord de l'U. E. P., les conséquences d'un tel développement s'il, venait à se produire, risqueraient d'être extrêmement graves pour toutes les parties intéressées.

83. Après avoir relevé ces faiblesses du plan français, on doit également se demander s'il constitue une meilleure formule que la zone de libre-échange pour atteindre l'objectif que nous avons tous en vue : assurer une progression aussi rapide et aussi uniforme que possible vers une coopération économique plus étroite. Pour ce qui est du rythme du progrès prévisible dans cette direction, la réponse ne peut être que négative.

Quant à l'uniformité de cette progression, il est généralement admis en théorie économique que « plus le nombre des produits ou groupes de produits ou secteurs économiques faisant l'objet d'une libéralisation simultanée des échanges commerciaux sera élevé, moins les problèmes de transition seront difficiles »<sup>14</sup>.

84. L'idée d'assurer aux pays de l'union de nouveaux débouchés pour leurs exportations dans le Commonwealth britannique, vraisemblablement aux mêmes conditions que le Royaume-Uni, peut paraître séduisante à première vue mais se révèle à l'examen assez dépourvue de réalisme. Elle néglige, en effet, certains faits incontestables.

85. Sur le plan commercial, les pays du Commonwealth sont entièrement indépendants. Il n'est guère concevable que ces pays, fortement protectionnistes pour ce qui touche à leur propre développement industriel, soient disposés à accorder un traitement préférentiel à tous les pays européens alors qu'il est déjà difficile de les persuader de maintenir les préférences dont ils font bénéficier les produits britanniques et que ces préférences s'amenuisent en fait lentement. Même en admettant que les pays européens soient tous disposés à accorder en contre-partie un traitement préférentiel aux produits du Commonwealth — ce qui n'est guère probable — l'arrangement, qui ne serait manifestement ni une union douanière ni une zone de libre-échange, serait contraire à la règle du G. A. T. T. qui interdit l'octroi de nouvelles préférences et n'aurait que des chances extrêmement minimes d'être approuvé par cet organisme.

86. Pour résumer cette analyse très sommaire<sup>15</sup> des propositions françaises, ces propositions ne paraissent pas, dans leur forme actuelle, offrir une solution de rechange possible ou souhaitable à la zone de libre-échange. Indépendamment des difficultés qu'elles susciteraient du point de vue des règles du G. A. T. T., elles pourraient bien aussi se révéler contraires aux intérêts véritables de la France et des autres pays du marché commun. Tous ces pays ont en effet intérêt à ce que leur entreprise commune puisse être menée à bien dans un climat de compréhension et d'assistance mutuelles entre les pays d'Europe ; or, la réciprocité et l'absence de toute discrimination en matière d'échanges sont absolument nécessaires à la création de ce climat. De plus, on voit mal comment la coordination progressive et toujours plus étroite des politiques économiques générales des pays de l'O. E. C. E., sur laquelle tant de pays ont mis l'accent au cours des négociations relatives à une zone de libre-échange et qui apparaîtra peut-être comme l'aspect le plus important d'un accord général — surtout en période de stagnation ou de déclin de l'activité économique — pourrait être mieux assurée sur la base des contre-propositions françaises.

87. A la mi-mars, la presse a annoncé que M. Carli, ministre du Commerce Extérieur d'Italie, avait soumis une proposition visant à aplanir les principales divergences au sein du Comité intergouvernemental. Un groupe d'experts a été constitué par le Comité pour étudier cette proposition.

88. Bien que le contenu exact de la « proposition Carli » n'ait pas été révélé, il semble que son objet essentiel soit de réaliser une certaine harmonisation des tarifs extérieurs. A cette fin, un accord interviendrait sur un « éventail » tarifaire dans les limites duquel chaque pays pourrait fixer à son gré ses tarifs douaniers sans renoncer, pour les marchandises en question, à l'avantage du régime de la zone. Les produits pour lesquels les tarifs se situeraient en dehors de l'« éventail » convenu seraient soumis, dans le pays importateur, à une taxe compensatoire d'un montant égal à la différence entre son tarif extérieur le plus élevé et le tarif extérieur inférieur appliqué par le pays exportateur. On fait valoir que, outre qu'il inciterait les pays à harmoniser leurs tarifs extérieurs, ce système rendrait inutile une réglementation concernant l'origine des produits ainsi que le recours à des certificats d'origine. On remarquera que la proposition Carli se fonde sur des principes qui s'apparentent à ceux qui ont été suggérés aux paragraphes 45 à 47 du présent exposé des motifs tout en abordant, semble-t-il, les problèmes en jeu sur un plan plus général et plus systématique. Malheureusement, il n'est guère possible, faute de précisions sur cette proposition, de porter un jugement sur les arguments avancés en sa faveur<sup>16</sup>.

#### 1.1.4. Relations avec les pays tiers<sup>17</sup>

89. Étant donné que les États-Unis et le Canada ont déjà donné leur bénédiction au projet de zone de libre-échange, l'examen des effets que pourrait exercer la zone de libre-échange sur les relations de l'Europe occidentale avec le monde extérieur doit porter essentiellement sur les régions non industrielles qui sont

---

14. Les aspects sociaux de la coopération économique européenne, B. I. T., Genève, juillet 1956, paragraphe 271 (ii).

15. Au cas où la publication d'autres renseignements de source autorisée sur les contre-propositions françaises le justifierait, votre rapporteur s'efforcera de faire à l'Assemblée une nouvelle communication à leur sujet.

16. Au cas où la publication d'autres renseignements de source autorisée sur la proposition italienne le justifierait, votre rapporteur s'efforcera de présenter à l'Assemblée une nouvelle communication à son sujet.

principalement productrices de produits de base<sup>18</sup>. L'importance que présente pour elles le projet de zone de libre-échange est illustrée par le fait que les pays de l'Europe occidentale réunis n'ont pas absorbé moins de 45 % de la valeur totale des exportations en provenance de ces régions au cours des années 1953-1955.

90. Le problème est double. En premier lieu, la création d'une zone de libre-échange contribuera-t-elle par elle-même à maintenir ou à accélérer le rythme déjà rapide de croissance économique que l'Europe occidentale a connu au cours des dix dernières années et qui a également eu pour effet de stimuler puissamment le développement de l'économie des pays d'outre-mer ? En second lieu, comment les préférences qu'implique le projet vont-elles affecter les échanges avec les pays non industriels ?

91. Quant à la première question, il est clair que l'objectif même de la zone de libre-échange est de stimuler la croissance économique et d'élever les niveaux de vie. En outre, on reconnaît généralement qu'il existe une étroite corrélation entre le volume de la production industrielle et le volume des importations, et il est de fait que, dans le cas de l'Europe occidentale, le rapport du total des importations à la valeur de la production est très élevé. Au cours des années 1953-1955, il s'est établi aux environs de 30 %, contre 6,5 % seulement aux États-Unis. Il convient d'ajouter, toutefois, que rien ne garantit qu'une intégration plus étroite de l'Europe occidentale permettra d'éviter les effets éventuels d'un marasme économique ayant son origine dans une autre partie du monde, par exemple aux États-Unis, et qui, fatalement, aurait aussi des répercussions sur les échanges de l'Europe avec les pays producteurs de produits de base.

92. Quant à la seconde question, il est également possible d'être relativement optimiste au sujet du commerce global. Une étude récente du G. A. T. T.<sup>19</sup> montre, par exemple, que le programme de libération des échanges de l'O. E. C. E., qui avait un caractère manifestement discriminatoire envers les pays tiers, n'a pas suscité une tendance systématique de la part des importations de produits donnés en provenance des pays européens à s'accroître plus rapidement que les importations d'autres provenances. Ce fait est néanmoins considéré comme imputable à la haute conjoncture dont a bénéficié l'Europe au cours des années en question. Des arrangements discriminatoires ou préférentiels risquent plus d'entraîner des détournements de trafic lorsque les valeurs totales du commerce sont en baisse. D'une manière générale, les prévisions du G. A. T. T. montrent que l'importance relative du marché de l'Europe occidentale dans les échanges mondiaux semble devoir augmenter considérablement par rapport à celle du marché de l'Amérique du Nord au cours des quinze à vingt années à venir.

93. Toutefois, lorsqu'on examine séparément les divers groupes de produits, on constate que la situation varie considérablement d'un groupe à l'autre. Pour les combustibles et les métaux, les perspectives apparaissent nettement favorables ; pour le bois, les cuirs et peaux et les engrais naturels, elles sont simplement favorables ; pour les fibres textiles et le caoutchouc, elles le sont nettement moins.

94. Dans le cas des produits alimentaires, les incertitudes inévitables qui entourent les perspectives futures du marché apparaissent encore plus grandes que pour les autres groupes de produits. L'expérience récente semblerait indiquer que les denrées alimentaires qui ne peuvent (ou ne peuvent que difficilement) être produites dans les principales régions industrialisées devraient être distinguées de celles qui peuvent être produites dans ces régions, car la valeur des échanges mondiaux portant sur les premières s'est accrue à un rythme beaucoup plus rapide. Selon l'O. A. A., cette différence serait imputable à « la politique d'autarcie des différents pays, visant directement à corriger le déséquilibre de la balance des paiements extérieurs », ainsi qu'aux « politiques de soutien des prix destinées essentiellement à stabiliser les revenus agricoles, mais qui ont peut-être contribué en outre à stimuler la production agricole intérieure »<sup>20</sup>.

95. Alors que les perspectives sont ainsi favorables pour les boissons d'origine tropicale (cacao et café), de même que pour les fruits, l'évolution future du marché pour les autres produits alimentaires est tout à fait incertaine et dépend entièrement du taux d'augmentation de la production et de la consommation dans les pays industriels.

17. Voir également l'annexe à ce chapitre (Notes sur différents produits), page 34, qui donne des détails sur la position de certains produits occupant une place impor- , tante dans les échanges avec les pays tiers.

18. Les relations futures de la zone avec l'Union Soviétique et l'Europe orientale, qui présentent certains problèmes particuliers, ne sont pas examinées dans le présent rapport.

19. G. A. T. T., Les incidences possibles de la Communauté Economique Européenne, et notamment du marché commun, sur le commerce internationale, Genève, décembre 1957.

20. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agrieultui-, 1956, chapitre III.

96. En fait, on ne saurait nier que le niveau de la production agricole en Europe occidentale dans les années à venir exercera une influence décisive sur les importations de produits alimentaires autres que les boissons d'origine tropicale, les fruits et les légumes. Dans les années 1953-1955, les importations nettes de l'Europe occidentale en produits alimentaires de cette nature ont atteint en moyenne 2,9 milliards de dollars.

97. Il est notoire que les pays producteurs de produits de base s'inquiètent déjà de constater que la proportion des échanges entre les régions industrielles et les régions non industrielles tend à diminuer depuis les années qui ont précédé la guerre, bien que ce déclin soit imputable en grande partie à huit pays semi-industriels. Les inquiétudes des pays producteurs de produits de base sont, évidemment, d'autant plus vives qu'ils constatent certains indices d'une détérioration de leurs termes d'échange. Us ont également exprimé, au sujet de certains aspects du traité instituant la Communauté Économique Européenne, de fortes appréhensions qui, selon toute probabilité, s'appliqueraient également à une zone de libre-échange comportant les mêmes caractéristiques. Leurs craintes sont motivées notamment par les régimes agricoles de l'Europe occidentale et, dans le cas du traité instituant le marché commun, par l'accord d'association avec les territoires d'outre-mer.

98. Dans cet ordre d'idées les relations avec la Finlande, l'Espagne, la Yougoslavie et Israël devront retenir particulièrement l'attention. Sur le plan commercial et à bien d'autres égards, ces quatre pays sont étroitement liés à l'Europe occidentale et il n'est pas douteux que la création d'une zone de libre-échange les affecterait gravement si elle n'était pas assortie de dispositions spéciales empêchant qu'une discrimination s'exerce à rencontre de leurs échanges avec les pays de l'O. E. C. E. Certes, c'est à ces pays qu'il appartient de décider s'ils veulent rechercher une forme d'association spéciale avec une zone de libre-échange. Mais si c'est d'eux que doit venir l'initiative, il faut, de l'avis de votre rapporteur, que les pays d'Europe occidentale précisent bien qu'une telle initiative serait accueillie favorablement et que l'on tiendrait compte des problèmes particuliers qui se posent aux économies de ces pays. Alors que la Yougoslavie et l'Espagne participent déjà à certaines activités de l'O. E. C. E., la Finlande et Israël n'ont pas, à l'heure actuelle, de relations officielles avec cette Organisation, bien qu'Israël ait conclu avec la plupart des pays de l'O. E. C. E. une série d'accords bilatéraux en matière d'échanges et de paiements ainsi que de transports maritimes et aériens.

99. Nul n'ignore l'importance des relations que la Finlande entretient traditionnellement avec les autres pays d'Europe occidentale — la moitié de son commerce extérieur se fait avec eux — et il va sans dire que le projet de zone de libre-échange doit l'intéresser vivement. L'intérêt d'Israël peut, à première vue, sembler moins évident. Pourtant, un simple coup d'oeil sur les relations commerciales de ce pays révèle que l'Europe occidentale est son principal fournisseur et son client le plus important. En 1956, les importations de biens d'Israël se sont chiffrées à 364 millions de dollars et ses exportations à 107 millions de dollars. Sur ces importations, 46 % provenaient des pays de T.U. E. P., tandis que non moins de 66 % de ces exportations allaient à ces mêmes pays, le principal client étant le Royaume-Uni (25 % environ). Les exportations d'Israël consistent essentiellement en agrumes et produits d'agrumes (40 % environ du total en 1956), produits pour lesquels il fait concurrence à certains pays de l'O. E. C. E. et à d'autres pays méditerranéens, notamment l'Afrique du Nord française et l'Espagne. Ses importations consistent en matières premières industrielles pour 40 % environ, en biens d'investissement pour 28 % et en produits manufacturés pour 13 %. Bien que les exportations d'Israël se soient développées en volume et en valeur au cours des dernières années, sa balance commerciale demeure lourdement déficitaire. C'est en raison de cette interdépendance entre son économie et celle de l'Europe occidentale qu'Israël suit avec une attention soutenue les progrès de l'intégration économique européenne.

100. En résumé, on peut dire, d'une manière générale, qu'il existe de bonnes raisons d'être optimiste quant à l'évolution future du commerce de la zone de libre-échange avec les pays producteurs de produits de base, pourvu que le rythme de croissance économique de l'Europe occidentale soit maintenu. Même dans cette hypothèse, toutefois, il y aura certainement lieu de porter une attention spéciale aux problèmes commerciaux qui risquent de se poser dans le secteur agricole. C'est ainsi qu'il ne faudra épargner aucun effort pour garantir que la création de la zone de libre-échange ne porte pas atteinte aux intérêts d'exportation légitimes de certains pays tiers pour des produits particuliers, étant donné que ces pays sont souvent largement tributaires de l'exportation d'un ou de deux produits de base.

## Annexe ANNEXE AU CHAPITRE IV

### Notes sur différents produits

#### Café

1. Par rapport à l'avant-guerre, la production de café a presque quadruplé dans les territoires associés tandis qu'elle doublait approximativement dans les territoires d'outre-mer britanniques, la production globale de tous les territoires d'outre-mer de l'O. E. C. E. atteignant ainsi près du sixième de la production mondiale. On estime que les territoires d'Afrique peuvent considérablement accroître leur production à l'avenir.
2. Dans le reste du monde, où les principaux producteurs sont le Brésil, la Colombie et l'Amérique centrale, la production est restée relativement stationnaire depuis l'avant-guerre.
3. Pour les années 1953-1956, l'ensemble des importations de café des pays de l'O.E.C.E. s'est chiffré en moyenne à quelque 600.000 tonnes, soit un peu de plus de la moitié des importations des États-Unis pour ces mêmes années. Un tiers environ de ces importations provenait des territoires associés et autres territoires d'outre-mer et les deux autres tiers du reste du monde, notamment d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale.
4. Les perspectives des exportations vers la zone de libre-échange dépendent dans une large mesure de la préférence du consommateur pour l'une ou l'autre des deux principales variétés, Robusta et Arabica.
5. La variété Robusta prédomine en Afrique, représentant 90 % des exportations des territoires associés et 60 et 90 % respectivement des exportations des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni et du Portugal. A moins que les consommateurs d'Europe occidentale ne modifient sensiblement leurs habitudes, il ne faut pas s'attendre à une augmentation importante de la part des territoires africains dans les importations européennes.
6. Il est intéressant de noter que, de 1952 à 1956, la part des territoires associés dans le marché en expansion des six pays a diminué légèrement. Comme, simultanément, la production de ces territoires s'accroissait davantage que leurs exportations à destination des Six, l'excédent a été exporté de plus en plus vers les États-Unis ; une tendance similaire s'observe dans les territoires britanniques et portugais.
7. A l'heure actuelle, la consommation par habitant en Europe occidentale varie beaucoup de pays à pays ; elle demeure faible dans certains pays tels que l'Italie (1,6kg) et l'Allemagne (2,6kg) par rapport aux États-Unis (7 kg) et les prévisions pour l'avenir sont assez incertaines. Bien que les fluctuations des prix du café influent relativement peu sur la consommation, il faut noter que le prix de détail du café comporte, dans nombre de pays d'Europe occidentale, un élément fiscal très important.

#### Cacao

8. La part des différents pays et régions dans la production mondiale de cacao s'est quelque peu modifiée depuis l'avant-guerre. Tandis que la production du Ghana tombait de 38,5 à 29,2 % de 1934-1938 à 1953-1956, la part des actuels territoires associés et d'outre-mer est passée de 28,5 à 31,5 % et celle du reste du monde, essentiellement le Brésil et l'Amérique centrale, de 32,7 à 38,3 % (1953-1955). Dans la même période d'après-guerre, la production mondiale s'est établie en moyenne à 836.000 tonnes, alors qu'elle était de 733.000 tonnes avant la guerre.
9. C'est dans les territoires associés que le développement de la production a été le plus rapide, ce qui s'est traduit par l'accroissement considérable de la part de ces territoires dans les exportations mondiales de fèves de cacao, qui est passée de 12,4 à 19,3 %. La production et les exportations des territoires britanniques d'outre-mer sont restées assez stables et l'accroissement de la production du reste du monde ne s'est pas reflété proportionnellement dans les chiffres des exportations. Dans le même temps, la production du Ghana a diminué et ses exportations sont tombées de 39,1 à 31,6 % des exportations mondiales de fèves de cacao.
10. Tandis que les territoires associés et les autres territoires d'outre-mer fournissent ainsi 30 % environ des exportations mondiales, l'ensemble des importations de fèves de cacao des pays de l'O. E. C. E. s'est élevé en moyenne à 53 % environ des importations mondiales dans les années 1953-1956, soit une légère augmentation par rapport à l'avant-guerre (51,2 %). La majeure partie des importations d'autres provenances est originaire du Ghana, dont les deux tiers des exportations vont aux pays de l'O. E. C. E. ; quant au Brésil, les pays de l'O. E. C. E. n'absorbent pas plus de 30 % de ses exportations, dont l'essentiel (57 % environ) va aux États-Unis.

11. Les perspectives des producteurs de cacao, en général, semblent devoir être déterminées davantage par les possibilités d'accroître la production que par l'insuffisance de la demande en Europe occidentale ou dans d'autres pays industrialisés. Bien que l'évolution de la consommation ait été affectée par le relèvement des prix, une augmentation relativement importante de la consommation n'en a pas moins été enregistrée dans les pays du marché commun, notamment en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas.

### *Bananes*

12. Les parts des territoires associés, des départements français d'outre-mer et des territoires britanniques d'outre-mer dans le total des exportations mondiales de bananes ont été, en 1954, de 8,6, 4,7 et 7,4 % respectivement, soit un peu plus de 20 %. Pour les deux premiers groupes de territoires, cette part a doublé par rapport à l'avant-guerre (1934-1938), tandis que, pour les territoires britanniques d'outre-mer, elle diminuait de près de moitié. L'importance relative des exportations de bananes par rapport à l'avant-guerre s'est également modifiée considérablement dans les divers pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud qui, ensemble, effectuent près des trois-quarts des exportations mondiales.

13. En 1954, les pays de l'O. E. C. E. réunis ont absorbé 32,5 % des importations mondiales, contre 28,5 % avant la guerre. Si la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont surtout importé des bananes en provenance de leurs départements et territoires d'outre-mer respectifs, la plupart des autres pays de l'O. E. C. E. ont eu principalement ou exclusivement recours à d'autres sources.

14. Dans la plupart des régions, les perspectives d'expansion de la production sont satisfaisantes. De plus, la production de bananes pourrait se développer assez rapidement, le délai entre la plantation et la première récolte étant d'un an à un an et demi.

15. Bien que les importations de bananes en Europe occidentale aient progressé assez vite au cours des dernières années, la consommation par habitant y demeure faible par rapport aux États-Unis. La structure des échanges dépend dans une mesure considérable des goûts du consommateur. La plus populaire des deux variétés principales, la banane Gros-Michel, n'est cultivée que dans deux territoires associés, le Congo Belge et le Cameroun Français. En France et en Italie, les importations consistent surtout en bananes de l'autre variété, dite Figue. La structure des échanges pourrait être affectée à l'avenir par l'accroissement de la production dans certains territoires associés et d'outre-mer d'une troisième variété, la banane Plantain, qui allie la taille et l'aspect plus agréable de la variété Gros-Michel au goût plus savoureux de la banane Figue.

### *Agrumes*

16. La production des principaux pays fournisseurs s'est développée rapidement au cours des dix dernières années, sauf en Espagne, et les exportations mondiales se sont accrues d'environ 60 % depuis 1948-1950.

17. La consommation en Europe occidentale a augmenté rapidement pendant la même période, sauf dans le Royaume-Uni. De 1948-1950 à 1954-1955, les pays du marché commun ont doublé leurs importations tandis que celles des pays Scandinaves, de la Suisse et de l'Autriche progressaient aussi assez vite.

18. Parmi les pays membres de l'O. E. C. E., le principal producteur d'agrumes est l'Italie. Dans les années 1953-1956, celle-ci a exporté en moyenne 373.000 tonnes d'agrumes, dont quelque 158.000 tonnes en moyenne sont allées à d'autres pays du marché commun et 25.000 tonnes au Royaume-Uni.

19. Parmi les territoires associés, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie sont les producteurs et les exportateurs les plus importants. En 1953-1955 (1954-1956 pour l'Algérie), les exportations de ces trois territoires ont atteint en moyenne 400.000 tonnes, dont la majeure partie a été expédiée en France où elle a couvert 55 % environ des besoins.

20. Les territoires néerlandais et britanniques exportent des quantités relativement faibles.

21. Une très grande partie des importations d'agrumes de l'ensemble des pays de P.O. E. C.E. provient de l'Espagne, qui fournit environ 60 % des importations des pays du marché commun réunis. Les autres fournisseurs en dehors de la zone de libre-échange sont Israël, l'Union Sud-Africaine, les États-Unis et Chypre.

### *Huile et oléagineux*

22. Ainsi qu'il ressort des deux tableaux suivants, l'Europe occidentale et ses territoires d'outre-mer occupent une position prédominante dans le commerce mondial, sur le plan des importations aussi bien que des exportations, pour trois des principales catégories d'huiles et d'oléagineux — la seule exception étant constituée par le copra et l'huile de copra, pour lesquels les pays de P. O. E. C. E. importent beaucoup plus que ne produisent leurs territoires.

#### PART DE L'EUROPE OCCIDENTALE DANS LES IMPORTATIONS MONDIALES EN 1953 (%)

	Arachides et huile d'arachide	Copra et huile de copra	Huile de palme	Palmistes et huile de palmistes
Marché commun	47	31	45	37
Royaume-Uni	34	8	41	49
Autres pays de l'O. E. C. E.	6	11	2	5
Ensemble des pays de l'O. E. C. E.	88	51	88	91
Reste du monde	12	49	12	9
Total mondial	100	100	100	100

#### PART DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LES EXPORTATIONS MONDIALES EN 1953 (%)

	Arachides et huile d'arachide	Copra et huile de copra	Huile de palme	Palmistes et huile de palmistes
Territoires français	37	3	4	16
Congo Belge	2		24	15
Territoires associés	39	4	28	29
Territ. britanniques	34	13	46	59
Territ. portugais	4	3	2	3
Ensemble des territoires d'outre-mer	77	20	76	91
Reste du monde	23	80 <sup>21</sup>	24 <sup>22</sup>	9 <sup>23</sup>
Total mondial	100	100	100	100

23. Selon l'O. A. A., la consommation par habitant de matières grasses alimentaires est aujourd'hui aussi élevée en Europe occidentale qu'avant la guerre, et la demande ne s'accroît que très lentement. On ne prévoit pas d'augmentation sensible de la production d'arachides et de copra ; pour l'huile de palme et les palmistes, les perspectives à moyen terme sont une augmentation d'environ 5 % par an, les exportations s'accroissent de 3,5 %.

24. Les matières grasses pouvant être assez facilement substituées les unes aux autres, toute prévision de marché est pratiquement impossible.

#### Tabac

25. La production et le commerce mondiaux du tabac brut manufacturé sont dominés par les États-Unis, dont la part s'est élevée en moyenne à 31,4 % de la première et à 36,5 % du second dans les années 1953-1956.

26. La production de tabac de l'Europe occidentale couvre moins de la moitié de ses besoins. En 1956, les pays de l'O. E. C. E. réunis ont produit 346.000 tonnes, soit 10,5 % de la production mondiale, et importé 365.000 tonnes, ce qui ne représente pas moins de 59 % des importations mondiales. A l'intérieur du marché commun, l'Italie est le seul exportateur notable ; la Grèce et la Turquie sont les deux principaux exportateurs de tabac européen, le total de leurs exportations atteignant en moyenne 18 % environ du chiffre mondial.

21. Philippines 43 % ; autres producteurs 38 %.

22. Indonésie

23. Indonésie 5 % ; Libéria 2 %.

27. Alors que l'ensemble des territoires associés représente environ 10 % de la production mondiale et moins de 1 % des exportations mondiales, la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland est le plus important exportateur de tabac après les États-Unis avec 11,3 % des exportations mondiales en 1956, dont la moitié est allée au Royaume-Uni.

28. En ce qui concerne l'évolution de la demande de tabac en Europe occidentale, l'O. A. A. estime que les perspectives sont bonnes à longue échéance, en dépit du fait que les nouvelles techniques de production et la faveur accrue dont jouissent les cigarettes à bout filtrant ont réduit les besoins des manufactures en tabac brut par unité.

29. On peut noter également que les possibilités d'expansion de la production des tabacs ordinaires en Grèce et en Turquie sont considérées comme relativement bonnes.

### *Sucre*

30. 60 à 65 % environ de la production mondiale de sucre ont consisté ces dernières années en sucre de canne, et les 30 à 35 % restants en sucre de betterave, plante cultivée essentiellement en Europe et aux États-Unis.

31. En 1956, les pays de l'O. E. C. E. ont représenté 15 % de la production, 10,8 % des exportations et plus de 30 % des importations mondiales. Sur le total des importations de sucre (brut, raffiné, mélasses, etc.) effectuées en 1956, par les pays de l'O. E. C. E., 4.580.500 tonnes, soit moins de 10 %, étaient originaires de la zone.

32. Si les territoires associés ne se prêtent généralement pas à la production sucrière<sup>24</sup>, les territoires britanniques, notamment les Antilles britanniques et l'île Maurice, effectuent quelque 12 % des exportations mondiales, dont la majeure partie va au Royaume-Uni qui absorbe également l'essentiel des exportations relativement considérables de l'Australie et de l'Union Sud-Africaine. Il est intéressant de noter en passant qu'aucun pays de l'O. E. C. E. autre que le Royaume-Uni ne figure parmi les clients des Antilles britanniques, de l'île Maurice, de l'Australie et de l'Union Sud-Africaine.

33. Les autres fournisseurs les plus importants des pays de l'O. E. C. E. sont Cuba, principal producteur de sucre du monde, qui, en 1954-1956, a écoulé en moyenne 15 % de ses exportations en Europe occidentale, la République Dominicaine et le Brésil pour lesquels les chiffres correspondants des années 1953-1955 ont été de 72 et 44 % respectivement.

34. Selon l'O. A. A., la production de sucre dans les pays exportateurs a été récemment stimulée par le relèvement des prix. Une étude du Ministère du Commerce des États-Unis indique aussi que la production des raffineries va s'accroître dans la plupart des régions, y compris en Afrique où la production de sucre, encore insuffisante au regard des besoins, est en progrès rapide.

35. Se fondant sur ses prévisions à long terme concernant le développement de l'activité économique et les tendances démographiques en Europe occidentale, et évaluant à 0,5 le coefficient d'élasticité du revenu pour le sucre, le G. A. T. T. estime que la consommation de sucre dans cette zone augmentera d'environ 46 % jusqu'en 1973-1975.

36. Dans les pays de l'O. E. C. E., la production de sucre s'est accrue de 57 % environ par rapport à l'avant-guerre, mais la production mondiale a progressé un peu plus encore dans le même temps, de 63 % environ (moyennes 1934-1938 et 1953-1956).

---

24. Les départements français d'outre-mer exportent toutefois, en moyenne, quelque 360.000 tonnes, dont les 3/4 vers la France (1954-1956).