



Doc. 802

11 avril 1958

Problème politique de la zone de libre-échange et la Communauté Economique Européenne

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Marinus van der GOES - van NATERS, Pays-Bas

1. 1958 - 10e session - Première partie



A. Projet de recommandation présenté par la commission politique

L'Assemblée,

Après avoir examiné les implications politiques de la récente mise en place de la Communauté Économique Européenne,

Recommande au Comité des Ministres de tout mettre en oeuvre pour que soit conclu avant la fin de l'année un traité-cadre, imposant ses règles aux conventions à intervenir, qui relie à la Communauté Économique Européenne, sur une base multilatérale, tous les autres Membres de l'O. E. C. E.

Ce traité-cadre devrait s'inspirer des principes suivants :

1. I.
 1. La Communauté Économique Européenne doit conserver tout son dynamisme, qui constitue un facteur essentiel dans le renforcement de l'Europe libre.
 2. Une scission entre la Communauté Économique Européenne et les autres Membres du Conseil de l'Europe risquerait de conduire à l'opposition de deux régimes économiques s'éloignant de plus en plus, opposition qui, fatalement, mènerait aussi à la division politique de l'Europe libre.
2. II.
 1. Tout accord entre la Communauté Économique Européenne et les autres Membres de l'O. E. C. E. devra être conclu au sein de cette dernière Organisation, de telle sorte qu'un organe mixte, composé en partie de représentants de la Communauté Économique Européenne et en partie de représentants de l'O. E. C. E. (à savoir le Comité Maudling à l'exception des Membres des Six), contribue activement à sa conclusion.
 2. Dans la poursuite des négociations en vue d'un tel accord, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe — organe appelé à exercer le contrôle politique sur les activités de l'O. E. C. E. — devra être consultée.
 3. L'organe mixte mentionné ci-dessus devra être considéré comme la préfiguration de l'organisme exécutif qui, ultérieurement, dirigera — avec un conseil ministériel — la politique de la zone de libre-échange.
3. Une zone de libre-échange établissant un véritable équilibre économique entre les pays membres de l'O. E. C. E. devra se baser, soit directement, soit par étapes, dans des délais convenables sur des dispositions visant la confrontation et l'harmonisation des politiques économiques nationales.

B. Exposé des motifs présenté par M. van der GOES van NATERS

1.

I. — Introduction.

II. — Rapports entre le marché commun et la zone de libre-échange.

III. — Le problème politique de la zone de libre-échange et de la Communauté Économique Européenne.

IV. — Quatre systèmes différents.

V. — Le rôle de l'O. E. C. E. et du Conseil de l'Europe.

VI. — Conclusion. — Essais de synthèse.

2. Introduction

1. Quand l'Assemblée a tenu son dernier débat sur le projet de zone de libre-échange, en octobre 1957, le Conseil des Ministres de l'O.E.C.E. venait d'adopter une résolution dans laquelle il se déclarait « déterminé à assurer l'établissement d'une zone européenne de libre-échange ». Certes, de sérieux problèmes restaient à résoudre avant que la convention pût être conclue : celui de l'agriculture, celui de la définition et du contrôle de l'origine, celui de l'association des territoires d'outre-mer, etc. Mais étant donné la détermination unanime des gouvernements membres de l'O.E.C.E. de faire aboutir le projet et le délai de quinze mois dont on disposait pour résoudre les principaux problèmes techniques (les réductions des droits de douane dans la zone de libre-échange ne devant intervenir effectivement qu'à compter du 1er janvier 1959 pour coïncider avec les premières réductions tarifaires au sein de la Communauté Économique Européenne), il y avait, semblait-il, tout lieu d'escompter que la Communauté Économique Européenne et la zone de libre-échange commenceraient à fonctionner de concert au début de 1959.

2. Depuis, cependant, l'horizon s'est assombri. Six mois plus tard, nous nous trouvons amenés à constater, non seulement que les problèmes vraiment cruciaux que soulève la création de la zone de libre-échange n'ont pas encore reçu de solution, mais que des doutes sérieux se sont fait jour dans certains milieux quant à l'opportunité même de l'ensemble du projet. Les négociations ont marqué ce coup d'arrêt (même s'il n'est que psychologique), alors qu'il ne reste plus beaucoup de temps pour mettre sur pied ne fût-ce que le cadre d'une convention qui permette à la zone de libre-échange de commencer à fonctionner en harmonie avec la Communauté Économique Européenne. Pourquoi, au juste, en est-on arrivé là ? Comment remédier à cet état de choses ? Peut-on rétablir la situation d'ici la fin de l'année ? L'Assemblée Consultative va débattre ce problème à un moment crucial. S'agissant, comme l'a déclaré M. Maudling, Président du Comité intergouvernemental de l'O. E. C. E., d'un problème d'ordre politique, il appartient aux parlementaires d'Europe d'en peser soigneusement tous les éléments, tant politiques qu'économiques, et de pousser à une solution qui tienne pleinement compte des uns et des autres.

3. A cet effet, votre rapporteur propose que nous examinions succinctement quatre points. Nous étudierons, tout d'abord, les rapports entre le marché commun et le projet de zone de libre-échange. Nous chercherons ensuite à déterminer ce qu'implique exactement, du point de vue politique, l'harmonisation des deux systèmes. Nous examinerons, en troisième lieu, les solutions possibles. Enfin, après avoir considéré le rôle que le Conseil de l'Europe peut jouer dans l'harmonisation des deux systèmes, nous verrons si nous pouvons recommander une solution qui offre les meilleures chances de succès.

3. Rapports entre le marché commun et la zone de libre-échange

4. L'idée d'une zone de libre-échange a été lancée officiellement à Londres par M. Harold Macmillan le 3 octobre 1956, près de dix-huit mois après la Conférence de Messine, qui avait dressé l'acte de naissance du Comité intergouvernemental des Six chargé d'étudier la possibilité d'instituer un marché commun européen, et quatre mois après la Conférence de Venise, qui avait donné le feu vert aux négociateurs pour poursuivre l'élaboration du traité relatif au marché commun.

5. Dès l'abord, le Gouvernement britannique a bien précisé qu'il n'avait en vue qu'une zone de libre-échange partielle. On trouve des éclaircissements à ce sujet dans son Livre blanc du 5 février 1957, où il est dit : « Les propositions relatives à l'union douanière et économique [des puissances de Messine] contiennent des dispositions d'une grande portée concernant l'intégration économique et l'harmonisation des politiques financières et sociales, ainsi que l'assistance mutuelle pour le financement des investissements. Ces

dispositions doivent prendre effet dans un cadre institutionnel approprié. En revanche, le Gouvernement du Royaume-Uni envisage une zone de libre-échange comme une notion essentiellement liée à la suppression des restrictions aux échanges telles que les tarifs douaniers et les contingents. » Sans doute le Livre blanc ajoute-t-il que le Gouvernement du Royaume-Uni « reconnaît que la coopération dans le domaine de la politique économique a une importance considérable et constante » et que « en pratique, on peut espérer qu'avec le temps les Membres d'une zone de libre-échange tendront à instaurer une coopération économique plus étroite ». Il n'en est pas moins évident qu'au début la proposition du Royaume-Uni ne prévoyait qu'un arrangement limité, restant bien en deçà du but déclaré des signataires du traité de marché commun, qui est « l'unité de leurs économies ».

6. Cependant, ce n'est pas parce que les Britanniques ont été poussés à élaborer leur plan par les travaux des Six sur le traité de marché commun qu'il faut y voir une initiative destinée essentiellement à protéger les intérêts du Royaume Uni en face de l'accroissement de potentiel économique que retireraient les Six de l'établissement du marché commun. Il n'en découle pas non plus nécessairement que le plan britannique ait été conçu pour faire concurrence au marché commun. Ce plan doit être considéré comme une forme d'association avec le marché commun (c'est ainsi que l'a qualifié M. Macmillan en le présentant pour la première fois en public). Il propose certains arrangements qui, de l'avis du Gouvernement britannique, contribueraient à étendre les avantages de la coopération économique établie par la Communauté Économique Européenne à un nombre aussi grand que possible d'autres États européens, eu égard aux limitations d'ordre politique, économique et social inhérentes à la situation de ces États. Les deux formules n'ont jamais été et ne sont nullement antagonistes ou incompatibles.

7. D'autre part, il faut reconnaître que le Royaume-Uni lui-même a quelque peu modifié sa conception de la zone de libre-échange, en tant que forme d'association avec la Communauté Économique Européenne, au cours des douze mois qui ont suivi la publication du Livre blanc. Il admet à présent la nécessité de faire de grands efforts pour bien harmoniser les deux systèmes. Les réductions tarifaires dans la Communauté Économique Européenne et dans la zone de libre-échange devront aller de pair. D'une manière générale, dans la mesure où la convention sur la zone de libre-échange et le traité instituant la Communauté Économique Européenne traiteront des mêmes matières, le Traité de Rome servira de modèle à la convention sur la zone de libre-échange. Pour citer M. Maudling, « une très grande partie du travail de détail [au sujet de la convention sur la zone de libre-échange] peut se faire sur la base du texte du Traité de Rome... Les institutions de la zone de libre-échange et celles du marché commun devront travailler en liaison étroite et constante, dans l'harmonie la plus grande possible ». Et, toujours selon M. Maudling, ce serait « une excellente chose » que les institutions de la Communauté Économique Européenne et celles de la zone de libre-échange puissent avoir leur siège en un même lieu.

8. Dès lors, compte tenu de cette évolution des vues du Royaume-Uni, dans quelle mesure la zone de libre-échange différera-t-elle, en fait, de la Communauté Économique Européenne ? On est bien obligé de constater que la zone de libre-échange, si elle est créée conformément aux propositions enregistrées à ce jour, demeurera foncièrement différente de la Communauté Économique.

9. Les différences d'ordre technique sont bien connues. La Communauté Économique Européenne aura un tarif extérieur commun, tandis que les Membres de la zone de libre-échange conserveront des tarifs extérieurs distincts ; il y aura, à tout le moins, une différence sensible entre les arrangements prévus pour l'agriculture dans le marché commun et ceux prévus dans la zone de libre-échange ; et ainsi de suite. Mais c'est dans l'esprit général des deux systèmes que réside la différence fondamentale ; il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner la question des institutions.

10. L'Assemblée de la Communauté Économique Européenne disposera de pouvoirs réels et aura voix au chapitre dans le développement de la Communauté ; il est loin d'être certain, en revanche, que l'Assemblée de la zone de libres échange exercerait plus qu'une fonction consultative. De même, la Commission européenne de la Communauté Économique Européenne est indépendante des gouvernements et sera vraisemblablement beaucoup plus puissante que l'organe exécutif de la zone de libre-échange. Ce dernier, créé dans le cadre de l'O. E. C. E., suivrait vraisemblablement la tradition des méthodes intergouvernementales de cette Organisation. Troisième constatation, la plus importante de toutes : il n'est pas certain que le Royaume-Uni accepte une procédure selon laquelle le Conseil des Ministres de la zone de libre-échange abandonnerait la règle de l'unanimité pour les décisions vraiment importantes — il est intéressant de noter à ce propos, non seulement la position du Gouvernement britannique, mais aussi celle de l'opposition travailliste². Enfin, si dans la Communauté Économique Européenne une Cour de justice doit assurer le « respect du droit dans l'interprétation et l'application » du Traité de Rome, personne n'a encore suggéré de doter d'une telle institution la zone de libre-échange, sans doute parce que le caractère même de

son organisation n'en postule pas la nécessité. Somme toute, les différences fondamentales entre les deux systèmes subsisteront. La zone de libre-échange visera à la coopération, tandis que la Communauté Économique Européenne a pour objet l'intégration.

4. Le problème politique de la zone de libre-échange et de la Communauté Économique Européenne

11. A la lumière de ce qui précède, nous discernons peut-être un peu mieux les raisons pour lesquelles les négociations ont pris mauvaise tournure. Avant de se trouver aux prises avec le problème de la négociation d'une convention instituant une zone de libre-échange, ni les Membres des Six, ni ceux des Neuf ou des Onze n'avaient mesuré l'ampleur de la tâche que représentait l'harmonisation de ce projet avec le marché commun. Le problème comporte deux aspects : l'un politique, l'autre économique. On avait bien prévu, dans une large mesure, les difficultés techniques d'ordre économique, au sujet desquelles le rapport de la commission économique fait le point de la situation. Mais, de toute évidence, c'est l'aspect politique du problème de l'harmonisation des deux systèmes qui a été à la source des difficultés rencontrées depuis un ou deux mois.

12. Comment se présente cet aspect du problème ? Il tient essentiellement à la position des Six. Ceux-ci craignent que, leur Communauté Économique Européenne ayant servi de point de départ et de stimulant aux négociations sur la zone de libre-échange, leurs partenaires futurs dans cette zone ne cherchent, si l'actuelle version du projet est retenue, à faire adopter des arrangements qui auraient pour effet de diminuer le degré d'intégration économique qu'ils se sont fixé pour but et de freiner le processus d'unification complète de leurs économies.

13. Cependant, pourquoi l'existence de la zone de libre-échange et le fonctionnement de ses institutions devraient-ils affecter la mesure dans laquelle la Communauté Économique Européenne pourra atteindre ses objectifs ? C'est parce que les institutions de la zone de libre-échange et celles de la Communauté Économique Européenne seront inévitablement appelées à maintenir une coopération étroite à tous les stades (coopération, d'ailleurs, tout à fait indiquée et opportune) ; dès lors, plus les différences entre ces institutions et entre leurs objectifs seront grandes, plus la coopération sera rendue difficile et plus les Six seront contraints de consentir des accommodements sur les divers problèmes de politique économique qui se poseront avec les Onze. Voilà pourquoi les Six craignent que les institutions et les objectifs de la zone de libre-échange diffèrent trop de ceux de la Communauté Économique Européenne. Que cette crainte puisse être légitime, les différences que nous avons relevées dans la portée des deux systèmes le montrent bien. Parmi les Six, la France, en particulier, redoute que les concessions à sa position qu'elle a obtenues de ses partenaires lors des négociations sur le marché commun ne puissent lui être faites dans la zone de libre-échange : elle aurait ainsi à supporter un surcroît de charges intolérable dans ses efforts pour soutenir la concurrence au sein de cette zone sans recevoir en contrepartie les mêmes compensations que ses partenaires des Six lui ont accordées.

14. Les Six estiment donc essentiel de maintenir intacte la structure du marché commun et son fonctionnement, quels que puissent être les autres arrangements prévus pour les pays de la zone de libre-échange groupés autour du marché commun. On ne saurait contester le bien-fondé de cette attitude. Que rien ne vienne entraver le développement rapide du marché commun, c'est non seulement l'intérêt des Six, mais aussi celui des Neuf ou des Onze en tant que pays européens. Ceux-ci, du reste, n'ont jamais nié la valeur intrinsèque d'une organisation comme la Communauté Économique Européenne et n'ont été

2. Voir le commentaire de l'Irish Times du 20 février 1958 sur la Conférence européenne de l'industrie tenue à Londres, ainsi que le discours prononcé à cette occasion par M. P. C. Gordon Walker : « ...M. Gordon Walker s'est longuement étendu sur la question essentielle de l'application de la règle de la majorité dans les décisions d'un futur Conseil de la zone de libre-échange. Il a insisté sur le fait que cette règle ne devrait pas s'appliquer lorsqu'entrerait en jeu la question du plein emploi et de la sauvegarde de la balance des paiements d'un pays membre. Cette déclaration est interprétée dans le sens qu'un futur Gouvernement travailliste écarterait, en fait, la règle de la majorité même si les pays du marché commun acceptaient la zone de libre-échange. Presque tous les problèmes économiques touchent au plein emploi et à la balance des paiements... » En ce qui concerne le point de vue de M. Maudling, voir le compte rendu, paru dans le Times du 27 février 1958, de l'allocution qu'il a prononcée le 26 février à la Chambre de Commerce britannique de Paris sur le thème du marché commun et de la zone de libre-échange. Citant les raisons qui rendraient difficile l'adhésion d'autres pays au marché commun, M. Maudling a notamment fait valoir que le bon fonctionnement des institutions du marché commun posera déjà des problèmes considérables entre les six pays et que ces problèmes seraient pratiquement insolubles entre les dix-sept pays de l'O. E. C. E. Les Membres de la zone de libre-échange devront établir des institutions d'un genre qui convienne à un groupe de pays beaucoup plus large que celui auquel s'applique le Traité de Rome ».

empêchés de s'y joindre que par les difficultés inhérentes à leur situation particulière. Il s'agit donc de faire en sorte que les arrangements relatifs au marché commun ne soient pas, pour ainsi dire, edulcorés par la convention qui est en cours de négociation à Paris.

15. De son côté, la zone de libre-échange doit, autant que faire se peut, calquer son orientation sur celle de la Communauté Économique Européenne. Il faut que, dans toute la mesure du possible, elle reconnaisse, respecte et rejoigne la position des Six.

16. En outre, une zone de libre-échange doit éviter, elle aussi, de créer de nouvelles divisions entre les nations libres du monde. Nous sommes ainsi amenés à considérer un autre problème politique : celui des relations de la zone avec le reste du monde. On en trouve des illustrations frappantes en Extrême-Orient et en Amérique du Sud, régions très éloignées du centre de gravité politique de l'Europe et dont l'attitude a été considérablement influencée par l'effort d'intégration économique européenne.

17. Dans le cas du Japon, par exemple, la création du marché commun a déjà suscité certaines appréhensions : on craint que la nouvelle Communauté ne soit à tendance protectionniste ou que, étant moins tributaire du commerce avec les autres pays, elle ne bouleverse les courants d'échanges traditionnels. Le Gouvernement japonais a chargé un comité gouvernemental ad hoc³ d'examiner les répercussions possibles du marché commun sur le commerce japonais et la possibilité de créer un système analogue en Asie orientale.

18. Dans le cas de l'Amérique du Sud, la réaction aux nouvelles initiatives prises en Europe occidentale a été plus nette encore. On y exprime notamment la crainte que l'association des territoires africains au marché commun européen ne profite à ces territoires au détriment des pays d'Amérique du Sud (pour des articles comme le café, par exemple). Le 24 février 1957, les ministres de l'Économie des cinq Républiques de l'Amérique centrale (Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua et Salvador) réunis à Guatemala, ont approuvé en principe deux traités destinés à créer en Amérique centrale une zone de libre-échange et un système d'industries régionales. Plus récemment, un groupe de travail composé de sept experts sud-américains s'est réuni du 3 au 11 février dernier, à Santiago, en vue d'examiner les moyens de créer un marché commun s'étendant à l'ensemble de l'Amérique latine⁴.

19. Votre rapporteur signale ces développements moins pour leurs incidences économiques que pour leurs répercussions politiques. Si la création du marché commun et de la zone de libre-échange vient modifier les courants commerciaux traditionnels au détriment d'autres régions amies du monde, nous risquons de perdre en partie l'appui de ces régions dans les affaires internationales (aux Nations Unies par exemple). La zone de libre-échange tout comme le marché commun doivent donc veiller à prendre pleinement en considération, dans l'édification des nouvelles communautés, les intérêts des pays tiers extérieurs à l'Europe occidentale.

20. Tels sont donc les problèmes politiques qu'il y a lieu de résoudre avant qu'une convention instituant une zone de libre-échange puisse être conclue dans une forme acceptable, à la fois pour tous ses Membres et pour tous ceux qui n'en feront pas partie. Voyons maintenant quelles solutions peuvent être apportées au premier de nos problèmes : comment assurer, avant tout, la création d'une zone de libre-échange, si possible à brève échéance et, en tout cas, sans voie de retour.

5. Quatre systèmes différents

5.1. Le plan britannique

21. La première solution possible consiste, évidemment, à accepter dans leurs grandes lignes les propositions britanniques relatives à une zone de libre-échange. Ces propositions se ramènent pratiquement au plan présenté dans le Livre blanc de février 1957, avec les modifications exposées plus haut et qui concernent l'attitude à l'égard du problème, la façon de l'aborder et aussi, dans une certaine mesure, le fond. Les Britanniques se rendent compte à présent que la convention se rapprochera beaucoup plus du Traité de Rome qu'ils ne l'imaginaient de prime abord. Ils se sont aussi déclarés disposés à examiner tous les moyens propres à permettre aux exportateurs continentaux de produits agricoles de faire meilleure figure sur le marché britannique, afin d'assurer, comme le disait dernièrement M. Heathcote Amory, « des échanges plus libres et plus équitables » pour les produits agricoles. Enfin, ils reconnaissent maintenant plus volontiers les répercussions politiques de l'ensemble du projet.

3. Selon les informations parues dans *Relazioni Internazionali*, page 370, 23 mars 1957.

4. Voir *La semaine aux Nations Unies*, n° 8, du 18 février 1958.

22. Quoique l'attitude britannique se soit sensiblement assouplie, c'est parce que cet assouplissement ne semble pas avoir été suffisant pour répondre aux objections des Six que les négociations ont abouti à une impasse. Parmi les difficultés, il y a lieu de signaler, tout d'abord, une question qui préoccupe de nombreux secteurs

23. de l'opinion publique française : celle des garanties nécessaires pour sauvegarder la position spéciale de la France et pour lui procurer, en fait, le même degré de sécurité dont elle bénéficie dans la Communauté Économique Européenne. Vient ensuite la question de la définition de l'origine des marchandises et de la prévention des détournements de trafic. Il s'agit là, naturellement, d'une question technique, sur laquelle le Comité intergouvernemental a demandé une étude spéciale aux experts de l'O. E. C. E. Son intérêt réside pour nous dans le fait que cette difficulté particulière a incité l'opinion publique française à exprimer par la bande tous les doutes d'ordre politique et psychologique que lui inspire l'ensemble du projet de zone de libre-échange. En troisième lieu, il est incontestable que les offres britanniques touchant la question de l'agriculture se sont révélées tout bonnement insuffisantes pour donner satisfaction aux exportateurs de produits agricoles du continent.

24. Admettre dans cette question de l'agriculture un examen produit par produit et pays par pays, comme l'a préconisé l'Assemblée dans, sa Recommandation 152, est une chose ; négocier, en pratique, une formule qui procure des avantages nets et tangibles "à des pays tels que la France, les Pays-Bas, l'Italie et le Danemark en est une autre. L'idée britannique d'un système de confrontation des politiques agricoles, d'une procédure d'examen des réclamations et d'un développement général de la coopération déjà ébauchée au sein du Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'O. E. C. E. demeure, aux yeux des pays exportateurs de produits agricoles, insuffisante. Nous pouvons ajouter ici qu'il faut peut-être s'attendre à de nouvelles propositions du Royaume-Uni en vue de régler la question de l'agriculture. D'après le Times du 17 janvier 1958, ces propositions comporteraient les points suivants :

24.1. 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 une nation, pour un produit donné, une plus large part du marché d'exportation que celle dont cette nation a bénéficié pendant un certain nombre d'années auparavant.

24.2. Établissement d'une procédure permettant de modifier les taxes intérieures qui favoriseraient un produit national donné dans le commerce extérieur.

24.3. Interdiction d'appliquer aucune restriction nouvelle aux importations qui ont été décontingentées, notamment pour les produits faisant l'objet d'échanges directs.

24.4. Une série de dispositions « institutionnelles » : création d'un Conseil des Ministres de l'Agriculture chargé d'examiner chaque année les niveaux des prix, les politiques agricoles nationales et les niveaux de protection des produits agricoles (ce Conseil prendrait ses décisions à l'unanimité) ; un comité de direction, composé de six à neuf hauts fonctionnaires ; un comité consultatif dont les membres ne seraient pas des fonctionnaires (mais vraisemblablement des représentants de l'agriculture) ; et un comité des réclamations. Votre rapporteur estime que ces propositions, s'il en est correctement rendu compte, ne sont toujours pas de nature à satisfaire les Six, pour les mêmes raisons que celles qui sont exposées au paragraphe 23 ; elles n'apportent, en effet, rien d'équivalent à la politique agricole commune prévue par le Traité de Rome.

5.2. Le plan français

25. La deuxième solution qui s'offre aux États européens pour associer à la Communauté Économique Européenne les autres Membres de l'O. E. C. E. est celle du projet français d'union européenne de coopération économique.

26. A l'heure où est rédigé le présent rapport, les détails de ce projet n'ont pas encore été publiés officiellement, ce qui est d'ailleurs logique, car, comme tout autre projet émanant de l'un des Six, il doit être approuvé par les Six avant de pouvoir être défendu vis-à-vis de l'extérieur. Toutefois, certaines informations parues dans la presse permettent de se faire une idée de sa teneur. On trouvera ci-après un extrait du Monde du 28 février 1958 qu'il est permis de considérer comme une première indication, très approximative, de son contenu probable.

27. Voici ce qu'écrit Le Monde au sujet du plan français : « Le but est le même [que celui de la zone de libre-échange] : associer multilatéralement au marché commun les pays de l'O. E. C. E. qui ne veulent pas en faire partie, mais les moyens sont très différents. (1) La grande innovation est celle-ci : plutôt que de rechercher d'abord un accord global, la France suggérerait de signer des protocoles par branches

professionnelles. La « matière » économique serait découpée en un certain nombre de secteurs, et les négociations se dérouleraient chapitre par chapitre sur les thèmes connus : ouverture des contingents et désarmement douanier, contrôle de l'origine des produits afin d'éviter les détournements de trafic, conditions de concurrence, rapports avec les pays tiers, etc. (2) Deux secteurs seraient traités à part : celui des produits C. E. C. A. et celui de l'agriculture, qui offrent, on le sait, des difficultés particulières. Pour eux, une dose plus forte d'organisation serait proposée. (3) Afin de donner tout de même une certaine unité à l'ensemble, un « cadre général » serait élaboré qui constituerait en quelque sorte le droit commun des mécanismes de libération, et le rythme de réalisation de « l'Union » serait fonction des résultats. (4) Toutes ces techniques ne se comprennent que s'il y a accord préalable sur certains buts fondamentaux : les parties devront tendre notamment à assurer l'égalité des conditions de la concurrence simultanément à l'élargissement de celle-ci. (5) C'est par un renforcement des institutions de l'O. E. C. E. plus que par la création de nouveaux organismes que la France souhaiterait assurer le bon fonctionnement de l'ensemble. Des clauses de sauvegarde, la mise en oeuvre d'une coordination des politiques économiques sont également prévues... »

28. Dans un article ultérieur⁵, Le Monde donne d'autres précisions sur le mémorandum français. Celui-ci indiquerait « que le maintien du droit préférentiel impérial risque de déséquilibrer l'union européenne ; de même, le déficit de la balance commerciale entre la zone franc et la zone sterling constitue lui aussi un danger pour l'union à créer... En ce qui concerne les tarifs douaniers, le mémorandum suggère un abaissement en douze ou quinze ans (comme dans le marché commun) qui irait de pair avec un élargissement, puis une élimination des contingents. Cependant, le passage de la première à la deuxième étape serait décidé à l'unanimité et l'élimination des droits de douane n'aurait lieu que trois ans seulement après que cette opération eût été effectuée dans le marché commun ». En ce qui concerne les préférences impériales mentionnées plus haut, il convient d'ajouter que deux publications britanniques⁶ ont émis des indications selon lesquelles le mémorandum français proposerait que les tarifs préférentiels dans les pays d'outre-mer du Commonwealth soient étendus à un certain contingent de produits en provenance des pays du continent.

29. Il faut naturellement tenir compte du fait qu'avant de soumettre son plan aux négociateurs de l'O. E. C. E., le Gouvernement français cherche à y rallier l'adhésion de ses partenaires au sein de la Communauté Économique Européenne. Dans ces conditions, il n'est guère possible, pour le moment, de prendre nettement position à son égard.

30. Toutefois, nous pouvons d'ores et déjà formuler une ou deux observations sur les grandes lignes du projet français. En premier lieu, des négociations pays par pays et produit par produit seraient extrêmement ardues et techniquement très compliquées. En second lieu, pour que le plan se révèle acceptable par le G. A. T. T., il devrait être présenté soit comme une union douanière (ce qu'il n'est certainement pas), soit comme une zone de libre-échange. Or, il est presque impensable qu'une proposition de cet ordre puisse honnêtement être décrite comme une zone de libre-échange. Il paraît, en effet, improbable que la proportion de l'ensemble des échanges libérée au moyen de négociations secteur par secteur au sein de l'union soit assez importante pour remplir les conditions du G. A. T. T. ; et même si une proportion satisfaisante de l'ensemble des échanges était libérée, il est également improbable qu'elle puisse l'être dans le « délai raisonnable » exigé par le G. A. T. T. Somme toute, et abstraction faite des impératifs du G. A. T. T., il semble évident que le degré total de coopération économique entre la Communauté Économique Européenne et les autres Membres de l'union envisagée ne représenterait qu'une fraction de celui auquel visent les propositions actuelles relatives à une zone de libre-échange.

31. Sur le plan général, également, les propositions françaises, fondées comme elles le sont sur le principe de la libération des échanges secteur par secteur, prêtent à objection, car elles se réclament d'une méthode qui s'est révélée inadéquate dans le cas de la Communauté du Charbon et de l'Acier. Dans cette Communauté, on a été amené de plus en plus à constater que les tentatives en vue de libérer les échanges dans un ou deux secteurs se heurtent toujours à la difficulté de l'interdépendance entre ce ou ces secteurs et les autres secteurs de l'économie. Des progrès pleinement satisfaisants sont impossibles dans ces conditions.

5.3. La proposition Carli

32. Lors d'une récente réunion du Comité intergouvernemental de l'O. E. C. E., M. Carli, ministre italien du Commerce, a présenté une proposition destinée à résoudre l'une des difficultés fondamentales rencontrées dans les négociations : le problème de la définition de l'origine. Sur cette proposition aussi — qui est d'une

5. Voir Le Monde des 9-10 mars 1958.

6. Voir The Economist, du 1er mars 1958, page 767, et The Financial Times, du 3 mars 1958, page 6.

portée limitée puisqu'elle ne vise qu'une difficulté parmi d'autres — il faudrait que les Six s'entendent tout d'abord entre eux. Voici quels en sont les éléments essentiels. Étant donné que la zone de libre-échange ne comportera pas de tarif extérieur commun, il convient de s'efforcer d'harmoniser les tarifs extérieurs des divers pays. Pour les produits entrant dans la zone en provenance de l'extérieur, il serait établi des niveaux de tarifs maximum et minimum, dans les limites desquelles tout produit circulant dans la zone bénéficierait du régime de la zone de libre-échange. Les complications administratives inhérentes à la définition et au contrôle de l'origine seraient ainsi évitées. Toutefois, lorsque pour un produit donné, en provenance de l'extérieur, la différence entre les tarifs pratiqués par deux pays membres de la zone dépasserait le maximum autorisé, le pays importateur dont le tarif serait supérieur aurait la faculté de percevoir, s'il le désirait, une taxe compensatoire d'un montant égal à cette différence. Le système — en ce qui concerne aussi bien les disparités autorisées que la faculté de percevoir des taxes compensatoires — entrerait en vigueur à l'expiration des quatre premières années de la période transitoire, les disparités qui se produiraient au cours des premières années étant jugées insuffisantes pour nécessiter des dispositions spéciales.

33. L'étude des incidences techniques de cette proposition a été confiée à un groupe d'experts, désigné par le Comité intergouvernemental, qui devait présenter un rapport avant le 31 mars. Toutefois, abstraction faite des difficultés techniques que risque de susciter la mise en oeuvre de cette proposition très souple (par exemple, les divers tarifs des pays membres pourraient avoir tendance à s'orienter vers un niveau plus élevé et non plus bas, et le système de taxes compensatoires ne suffirait nullement à supprimer les disparités, mais ne ferait que les compenser), votre rapporteur considère que, si cette proposition peut utilement contribuer à résoudre une difficulté particulière, elle ne semble guère devoir aider les négociateurs à aplanir les divergences actuelles entre Anglais et Français, qui, nous l'avons vu, vont bien au delà du problème de la définition de l'origine. Pour rapprocher ces points de vue divergents, une solution de plus grande portée serait donc nécessaire.

34. Une autre solution est-elle possible ? Si l'on ne parvenait pas à conclure cette année une convention instituant une zone de libre-échange, les négociations, telles qu'elles se déroulent actuellement, pourraient se poursuivre l'année prochaine dans l'espoir qu'un accord définitif pourrait intervenir à temps pour que les premières réductions tarifaires entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1960. Cela signifierait que les pays de l'O. E. C. E. autres que les Six devraient procéder à un abaissement initial plus important, mais non irréalisable, de leurs tarifs douaniers. Il est possible — mais la politique joue ici un grand rôle — qu'une nouvelle année de négociations contribue à aplanir les divergences de vues qui, aujourd'hui encore, séparent le Royaume-Uni et la France.

5.4. Les propositions Vos

35. Par ailleurs, votre rapporteur croit devoir appeler l'attention sur les propositions du sénateur H. Vos, qui ont été examinées lors d'une réunion de représentants de l'Assemblée avec M. Maudling, en février dernier, et à propos desquelles la réaction de M. Maudling a été de reconnaître l'utilité de disposer de formules de rechange. M. Vos envisage que l'association à la Communauté Économique Européenne des autres États membres de l'O. E. C. E. se fasse au moyen de traités d'association, qui présenteraient l'avantage d'être aisément adaptables aux situations politiques et économiques différentes des divers pays. En principe, ces traités seraient bilatéraux, mais, pour ne pas mettre la Communauté des Six dans une position trop avantageuse, le Royaume-Uni pourrait toujours signer comme troisième partie les traités d'association qui deviendraient ainsi tripartis au lieu d'être simplement bilatéraux.

36. Les propositions de M. Vos — comme sans doute toute autre solution à caractère plutôt bilatéral — présentent deux inconvénients. Sur le plan politique, elles donneraient peut-être trop de poids aux Six aux yeux des autres pays, même si le Royaume-Uni était partie à chacun des traités d'association, et elles paraissent en tout cas beaucoup moins satisfaisantes du point de vue de l'unité politique générale de l'Europe occidentale. Sur le plan économique, ces traités ne pourraient que créer une discrimination, soit une forme ou sous une autre, ce qui saperait l'ensemble du système de l'O. E. C. E. Pour parer à ces inconvénients, M. Vos propose de ne conclure les traités d'association que pour une période transitoire, par exemple la durée de la première étape prévue par le traité instituant la Communauté Économique Européenne, la convention générale sur une zone de libre-échange entrant en vigueur, par exemple, au début de la deuxième étape. Cette formule paraît être envisagée également dans certains milieux — M. von Rrentano, par exemple, a exprimé une opinion très analogue au cours d'une récente interview⁷

7. Une dépêche de la D. P. A. (Deutsche Presseagentur), rendant compte d'une interview accordée le 19 février 1958 à Bonn par M. von Brentano, rapporte : « Il a suggéré la conclusion, entre le marché commun d'une part et tout autre partenaire donné d'autre part, de traités d'association qui tiendraient compte des intérêts particuliers des pays intéressés. Ainsi pourraient se dégager, peu à peu, certaines règles qui aboutiraient à une standardisation des accords d'association.

37. Telles sont donc les diverses possibilités qui se présentent à l'heure actuelle. Pouvons-nous recommander une formule qui offre de plus grandes chances de succès que les autres ? Avant de répondre à cette question, votre rapporteur tient à souligner que toutes les solutions en présence comportent un facteur commun : l'importance qu'elles attachent au « duo » O. E. C. E.-Conseil de l'Europe.

6. Le rôle de VO. E. C. E. et du Conseil de l'Europe

38. Le lien existant entre l'O. E. C. E. et le Conseil de l'Europe, consacré par la Recommandation 152 et plusieurs autres déclarations de l'Assemblée, nous permet de ne pas dissocier les deux organisations dans ce contexte. Le rôle que va jouer ici l'O. E. C. E. est incontesté ; il est prévu dans toutes les solutions en présence. Insistons donc plutôt sur celui du Conseil de l'Europe.

39. Quelle valeur peut avoir une prise de position de l'Assemblée Consultative en cette matière ? Fera-t-elle entendre la voix plaintive d'une conférence parlementaire trisannuelle prêchant dans le désert ? Adoptera-t-elle une résolution ou une recommandation qui fera simplement double emploi avec les délibérations de l'Assemblée des Six et des parlements nationaux des Neuf, sans exercer en pratique aucune influence sur les organes exécutifs de la Communauté Économique Européenne, ni sur les fonctionnaires qui travaillent au sein de l'O. E. C. E. ? Avons-nous, en bref, le moindre crédit ? Ceux qui, au cours des derniers mois, ont pu se laisser aller au découragement devant l'apparente inefficacité de l'Assemblée Consultative dans ce domaine devraient trouver un réconfort dans ces propos tenus par M. Maudling au cours d'une récente réunion avec des représentants de l'Assemblée : « Il me paraît essentiel de bien faire comprendre, dans tous nos pays, l'importance politique de cette conception [de la zone de libre-échange]. Je crois qu'elle est un peu desservie par l'appellation « zone de libre-échange », qui donne à penser qu'il s'agit d'une question économique alors qu'elle est d'ordre politique. Je suis certain que c'est là un aspect de nos travaux où l'Assemblée pourrait exercer une très grande influence, et je sais que le Comité intergouvernemental serait heureux d'obtenir son concours en la matière. » M. Maudling a aussi exprimé l'opinion que la dernière recommandation de l'Assemblée sur la zone de libre-échange, numéro 152, « présente beaucoup d'intérêt et d'importance pour ceux qui participent aux négociations ». Il a ajouté : « Nous savons tous qu'il ne s'agit pas simplement d'un problème économique, mais d'un problème politique de la plus haute importance pour l'avenir de l'Europe, et les indications que vous nous avez données, non seulement sur les aspects économiques, mais aussi sur les aspects politiques de la question, sont d'un prix inestimable. »

40. L'Assemblée a, en fait, pour rôle de fournir une direction politique. Cela veut dire que la recommandation que nous allons adopter sur les moyens de sortir de l'impasse, apparente du moins, à laquelle ont abouti les efforts en vue d'harmoniser la zone de libre-échange et la Communauté Économique Européenne, pourra servir de guide non seulement aux ministres qui négocient au sein du Comité intergouvernemental et à la Commission européenne représentant la Communauté Économique Européenne, mais aussi aux parlements nationaux lorsque ceux-ci, à leur tour, feront connaître leurs vues à leurs propres gouvernements sur ce qu'il y a maintenant lieu de faire.

41. Cette direction politique est nécessaire, non seulement pour résoudre les difficultés qui ont surgi au cours des négociations, mais aussi pour définir les raisons politiques fondamentales qui justifient ces importants changements dans la structure de l'Europe occidentale. Accroître l'efficacité économique de l'Europe n'en est pas le seul but. Nous ne devons pas avoir de scrupule à admettre que l'un de nos objectifs est aussi de nous renforcer sur le plan politique. En effet, c'est pratiquement le seul moyen qui s'offre à nous de nous rendre sensiblement plus aptes à tenir tête, dans la compétition mondiale, à la société communiste totalitaire. Si nous ne parvenons pas à harmoniser les deux systèmes et qu'une scission se produise en Europe, nous en serons affaiblis d'autant dans cette compétition. Ne nous méprenons pas sur l'attitude soviétique à l'égard de la coopération et de l'intégration économiques en Europe occidentale. La déclaration russe du 16 mars 1957, qui prend violemment à partie le marché commun et l'Euratom, et propose des formes de coopération économique qui s'étendent à l'ensemble de l'Europe, témoigne de l'inquiétude de l'Union Soviétique devant l'augmentation de puissance économique et politique que vaudra à l'Europe occidentale sa marche vers l'unification. Puisque le Conseil de l'Europe est le seul forum politique compétent en cette matière, on peut dire que les négociations sur la zone de libre-échange l'intéressent directement.

« Il convient toutefois de noter que le professeur Hallstein aurait « rejeté l'idée d'accords bilatéraux d'association entre la Communauté Économique Européenne et les pays de la zone de libre-échange » (Die Welt, 21-2-58). Cependant, on ne sait pas au juste si ce « rejet » s'appliquerait à des accords bilatéraux constituant précisément une étape de transition vers la création d'une zone générale de libre-échange.

7. Conclusion — Essais de synthèse

7.1. Analyse faite par le rapporteur

42. Examinons maintenant les conclusions que nous pouvons dégager de notre étude en vue de recommander une solution aux difficultés actuelles. Il faut tout d'abord constater que d'excellents arguments militent en faveur de chacune des diverses thèses qui s'affrontent. Tout compte fait, cependant, votre rapporteur croit devoir exprimer l'opinion suivante. D'une part, les vues du Royaume-Uni ne paraissent pas susceptibles d'être modifiées de façon à donner satisfaction aux Six, et notamment à la France, dans un délai suffisamment court pour permettre la création dès l'an prochain d'une zone de libre-échange. D'autre part, la proposition française, bien qu'elle puisse (non sans difficultés) permettre, à échéance relativement brève, une libération plus poussée des échanges pour certains secteurs à l'intérieur de la zone de l'O. E. C. E., fixe un objectif par trop limité à l'extension de la coopération économique de la Communauté Économique Européenne pour l'ensemble des échanges. En outre, la proposition française n'est guère de nature à éviter des conflits avec les exigences du G. A. T. T.

43. C'est ici que se présente une option entre deux systèmes dont l'un serait, en tout cas au début, plutôt bilatéral, tandis que l'autre aurait dès le point de départ — même si ce point de départ est assez modeste — un caractère multilatéral. Examinons pour commencer le système des accords bilatéraux proposés dans plusieurs des solutions en présence. Il semble que les objections — par trop fondées — contre ce bilatéralisme seraient écartées si les conditions suivantes étaient remplies :

43.1. Tout accord entre la Communauté Économique Européenne et l'un des autres Membres de P.O. E. C. E. devra être conclu dans le cadre de l'O. E. C. E., de telle sorte qu'un organe à créer au sein de cette Organisation, doté de pleins pouvoirs, contribue activement à sa conclusion. (On pourrait envisager ici la permanence du Comité Maudling ; dans ce rôle actif — comportant la co-signature — cet organe de l'O.É.C.E. serait à même d'établir, d'un commun accord avec la Communauté Économique Européenne, les « règles communes » mentionnées ci-dessous.)

43.2. Dans la série de négociations à engager à ce sujet, l'organe de l'O. E. C. E. devra veiller, d'un commun accord avec la Communauté Économique Européenne, à ce que toute discrimination grave soit évitée.

43.3. Dans chaque accord à conclure devront être insérées des « règles communes » parmi lesquelles figurera l'obligation d'adapter ledit accord, au plus tard à la fin de la première étape de la période transitoire prévue dans le traité instituant la Communauté Économique Européenne, à la zone de libre-échange intégral. L'ensemble Communauté Économique Européenne-organe de l'O. E. C. E. favorisera cette adaptation.

43.4. L'ensemble Communauté Économique Européenne-organe de l'O. E. C. E. doit être considéré comme la préfiguration de l'organisme exécutif qui, ultérieurement, dans le cadre d'un conseil ministériel, dirigera la politique de la zone de libre-échange et, en ce sens, préparera, dès maintenant, son propre épanouissement.

43.5. Dès le début de la période des négociations susmentionnées, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe devra être consultée sur tous les problèmes d'ordre général touchant l'établissement de la zone de libre-échange projetée.

7.2. Propositions de la Commission de la Communauté Economique Européenne

44. Nous devons aussi prendre en considération les propositions — nettement multilatérales — que pourra faire la Commission de la Communauté Économique Européenne, car il est bien certain que la Commission européenne doit, d'une part, aider ses gouvernements à formuler une politique unifiée et, d'autre part, veiller à ce que la solution trouvée pour la zone de libre-échange ne porte préjudice ni au Traité de Rome ni à son application. Nous pouvons également supposer que, pour d'évidentes raisons politiques aussi bien qu'économiques, la Commission européenne s'efforcera en fait d'obtenir l'association des autres Membres de l'O. E. C. E. au sein d'une zone de libre-échange, pour empêcher que les Six ne forment une communauté fermée et pour que les avantages économiques d'une libération des échanges s'étendent à une zone aussi large que possible. Nous ne connaissons pas exactement avant leur publication les propositions que présentera la Commission européenne en vue de résoudre les difficultés rencontrées actuellement dans les négociations. Il est certain, en tout cas, que les pays qui ne voudront pas accepter le genre d'obligation qu'ont assumé les signataires du Traité de Rome (inclusion des produits agricoles, règles communes de concurrence, unification des tarifs extérieurs et de la politique commerciale) devront être prêts, s'ils veulent être associés au marché commun, à accepter l'insertion dans une convention instituant une zone de libre-

échange de dispositions compensant l'absence de ces mesures d'harmonisation. On peut, peut-être, considérer les points suivants comme susceptibles de former la base générale des propositions de la Commission européenne.

45. Il faut prévoir une harmonisation des tarifs extérieurs, probablement au moyen d'un arrangement comportant, suivant les cas, des certificats d'origine, des taxes compensatoires ou, dans des domaines particuliers, l'unification des tarifs. Le système à appliquer à chaque secteur serait fixé en fonction des circonstances propres à ce secteur, étant entendu toutefois qu'un tel examen secteur par secteur n'aurait pas pour but d'arriver à une série d'accords partiels. La Commission européenne proposera aussi, selon toute vraisemblance, que des dispositions soient prises pour confronter les politiques commerciales en vue de les coordonner. Les politiques économiques et financières doivent également être coordonnées. En outre, un régime spécial approprié doit être recherché pour les produits agricoles et pour les produits de la C. E. C. A. Il faut trouver d'autre part des règles de concurrence équivalentes à celles prévues dans le Traité de Rome. Enfin, les conditions sociales doivent être harmonisées dans la même mesure qu'elles le sont dans la Communauté Économique Européenne. En ce qui concerne les clauses de sauvegarde, il faut qu'elles demeurent l'exception, et qu'elles soient suffisamment précises pour n'être invoquées que dans des cas bien définis. Quant aux institutions, elles auraient, comme nous l'avons déjà indiqué, un caractère nécessairement différent de celles de la Communauté Économique Européenne, et il semble que tout le monde s'accorde à souhaiter qu'elles soient conçues sur le modèle des organes existants de l'O. E. C. E.

46. En ce qui concerne le timing de la création d'une zone de libre-échange, nous croyons que, de l'avis de la Commission de la Communauté Économique Européenne, il n'est guère possible d'aboutir à un accord complet et de le faire ratifier par les différents parlements nationaux d'ici le 1er janvier prochain. A moins que l'on ne croie nécessaire de ne pas conclure un accord avant que tous les problèmes qui se posent soient réglés dans le détail, la Commission européenne pourrait proposer que l'accord soit conclu avant l'achèvement de tous les travaux, en fixant certaines garanties préalables et, en particulier, une date à laquelle seraient introduites les formes de compensation mentionnées ci-dessus. On pourrait aussi envisager une solution intermédiaire suivant laquelle les Membres d'une zone de libre-échange conviendraient, à titre expérimental et sans engagement, de réduire leurs tarifs de 10 % le 1er janvier prochain à titre réciproque. Étant donné que la deuxième réduction de tarifs dans le marché commun n'aura lieu que 18 mois après le 1er janvier 1959, on aurait ainsi largement le temps de mettre au point l'ensemble des dispositions de la convention instituant une zone de libre-échange.

47. Il ne reste à votre rapporteur que très peu de choses à ajouter. Précisons seulement que, si nous avons mentionné en dernier les propositions de la Commission de la Communauté Économique Européenne, c'est pour respecter l'ordre chronologique que nous avons tâché de suivre dans ce rapport. Par ailleurs, il nous paraît qu'avant de connaître les réactions à ces propositions (sur lesquelles, semble-t-il, tous les membres de la Commission européenne sont d'accord) il serait prématuré de suggérer — ce qu'il faut se réserver de faire au cas où la situation s'aggraverait de nouveau — une procédure prévoyant, entre un accord de principe sur une convention vraiment multilatérale et la conclusion effective de cette convention dans tous ses détails, une période de transition où jouerait un système d'accords bilatéraux. Si l'intervention de la Communauté Économique Européenne pouvait aboutir à l'adoption d'un système multilatéral dès le départ, ce serait certes nettement préférable. Même dans ce cas, toutefois, il semble à votre rapporteur que plusieurs des points (i) à (v) du paragraphe 42 pourraient être retenus, en particulier les points (iv) et (v).

48. Enfin, votre rapporteur estime qu'il faut trouver d'urgence une solution, qu'elle s'inspire de telle ou telle autre suggestion présentée pour sortir de l'impasse. Si l'on ne parvenait pas à créer une zone de libre-échange en Europe à assez brève échéance et sans voie de retour, la division politique et économique qui en résulterait représenterait un grave danger pour l'avenir de la coopération européenne. Il y a donc lieu de tout mettre en oeuvre pour trouver un compromis propre à résoudre les difficultés actuelles».