



Doc. 866

06 octobre 1958

Zone de libre-échange

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. John HAY, Royaume-Uni

1. 1958 - 10e session - Deuxième partie



A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée,
2. Rappelant sa Recommandation 152, adoptée le 29 octobre 1957, dans laquelle elle exprimait sa conviction que la création d'une zone européenne de libre-échange englobant la Communauté Économique Européenne « est essentielle au développement d'une économie européenne unifiée et entraînerait une élévation rapide du revenu total de l'Europe et du niveau de vie des populations européennes », tout en permettant d'éviter la division tant politique qu'économique de l'Europe ; rappelant également sa Recommandation 160, adoptée le 3 mai 1958, dans laquelle elle invitait le Comité des Ministres « à tout mettre en oeuvre pour que soit conclu avant la fin de l'année au moins un traité-cadre qui relie à la Communauté Économique Européenne, sur une base multilatérale, tous les autres membres de l'O.E.C.E. » et faisait observer qu'« 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 de l'Europe libre » ;
3. Prenant note avec satisfaction du fait que, dans une résolution adoptée le 27 juin 1958, l'Assemblée Parlementaire Européenne a approuvé le principe d'un accord d'Association Économique Européenne (zone de libre-échange) associant à la Communauté Économique Européenne et à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier les autres pays de l'O.E.C.E., et souhaité l'heureuse issue des négociations en cours ;
4. Convaincue, à la veille de la réunion que doit tenir le Comité intergouvernemental au mois d'octobre, qu'il est d'une urgente nécessité que les Membres de l'O.E.C.E. s'efforcent de parvenir à un accord et de témoigner ainsi de façon concrète de leur désir d'élargir la coopération économique en Europe ;

A

5. Convaincue qu'il est important de prévoir des dispositions financières adéquates pour aider au développement économique des pays moins développés, membres de l'O.E.C.E., et à l'amélioration de leurs économies, afin de permettre leur pleine et entière participation à la zone de libre-échange,
6. Recommande au Comité des Ministres d'insister auprès du Conseil de l'O.E.C.E. pour que les mesures spéciales prévues pour les pays moins développés comprennent des dispositions financières de nature à assurer la disponibilité des fonds requis pour leur développement économique, si nécessaire par l'intermédiaire d'un organisme international ;

B

7. Rappelant que la Commission de la Communauté Économique Européenne a suggéré un « accord provisoire » aux termes duquel tous les pays de l'O.E.C.E. abaisseraient réciproquement leurs tarifs douaniers de 10% à compter du 1er janvier 1959 — c'est-à-dire en même temps que les réductions tarifaires qui doivent intervenir à cette date entre les Membres de la Communauté — et pour une période de dix-huit mois, ceci afin de ménager un délai supplémentaire pour la conclusion des négociations et la réalisation d'un accord, tout en évitant l'établissement d'une discrimination tarifaire ;
8. Considérant que cette suggestion mérite une étude attentive, tant en raison de son utilité intrinsèque dans la situation actuelle que du fait qu'elle témoigne de la bonne volonté de la Communauté à l'égard des difficultés appréhendées par les autres Membres de l'O.E.C.E.,
9. Recommande au Comité des Ministres d'inviter instamment le Conseil de l'O.E.C.E.
10. A réserver à cette suggestion un examen approfondi et bienveillant, étant bien entendu qu'il s'agirait de faire en sorte qu'un véritable accord sur les principaux problèmes en jeu puisse être traduit dans une convention ou un traité qui serait signé dès que possible ;

C

11. Considérant que l'opinion publique européenne ne paraît pas avoir prêté assez d'attention aux conséquences probables d'un échec des négociations, sur le plan économique aussi bien que politique et pour les Membres de la Communauté Économique Européenne comme pour les autres Membres de l'O.E.C.E., et que ces conséquences pourraient être :

- a. sur le plan économique, d'affaiblir la collaboration économique en Europe, de réduire à néant le principe de l'égalité de traitement qui a été à la base des efforts de l'O.E.C.E. pour libérer les échanges intraeuropéens, de mettre en péril l'existence de l'Union Européenne de Paiements et de compromettre les exportations des pays de la Communauté Économique Européenne à destination des autres pays de l'Europe ;
- b. sur le plan politique, de créer une division grave en Europe occidentale, résultant de la formation inévitable d'au moins deux groupes de pays ayant des politiques commerciales opposées, et susceptibles ainsi de se trouver en conflit en matière d'échange et de paiements, ce qui pourrait affaiblir leur collaboration politique actuelle et compromettre sérieusement les espoirs d'une coordination plus poussée de leurs politiques générales,

12. Recommande au Comité des Ministres de faire de pressantes démarches auprès des gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe pour attirer leur attention sur ces questions, et les inviter à prendre rapidement des décisions politiques favorables afin de permettre l'heureux aboutissement des négociations et l'établissement d'une zone de libre-échange en Europe.

B. Exposé des motifs

1. La situation actuelle

1. Lors de la première partie de la dixième Session ordinaire de l'Assemblée (avril-mai 1958), les négociations sur la zone de libre-échange paraissaient avoir abouti à une impasse. La controverse tournait essentiellement autour de problèmes tels que les détournements de trafic, l'agriculture et l'harmonisation, mais il existait en outre un conflit plus profond portant sur le principe même de la zone de libre-échange. En fait, tout nouveau progrès semblait impossible en raison surtout des craintes de la France qui redoutait de graves difficultés pour son économie, voire pour le marché commun lui-même, si la zone de libre-échange commençait à fonctionner en même temps que le marché commun.

2. Ces problèmes avaient été examinés dans les rapports présentés par les commissions économique, sociale et politique, et la partie économique de la recommandation adoptée le 3 mai par l'Assemblée (Recommandation 160) visait à calmer les appréhensions, tout en réclamant une solution conforme au projet primitif.

3. Les négociations au sein du Comité intergouvernemental de l'O.E.C.E. présidé par M. Maudling ne devaient pas reprendre avant la fin du mois de juillet. Cette longue suspension des travaux s'explique par plusieurs raisons. Tout d'abord, les Six désiraient s'entendre sur une politique commune, mais leurs discussions se sont trouvées compliquées par les élections générales en Belgique et en Italie, qui ont entraîné des changements de gouvernement. Des élections ont aussi eu lieu en Suisse, en Grèce et au Portugal, pays également intéressés aux négociations du Comité Maudling. Enfin, du fait de la tournure prise par les événements politiques en France, il a été difficile à ce pays de participer aux négociations avant le mois de juillet.

4. Le 23 juillet, cependant, le Conseil de la Communauté Économique Européenne se réunissait à Paris pour préparer la participation des Six à la réunion du Comité intergouvernemental qui devait se tenir les deux jours suivants. Bien qu'un accord définitif ne soit pas intervenu sur toutes les questions soulevées par la zone de libre-échange — cette tâche étant réservée à la prochaine réunion du Conseil, qui aura lieu en septembre — le Conseil est parvenu à définir une position commune sur certains problèmes essentiels, notamment les détournements de trafic et l'agriculture. Le fait le plus important semble être toutefois que les six gouvernements se sont entendus dans une large mesure pour adopter, à l'égard de la zone de libre-échange, une attitude foncièrement positive ².

5. Le Comité Maudling a repris ses travaux les 24 et 25 juillet. Aucun progrès décisif n'a été enregistré, c'est-à-dire aucun accord sur les solutions à apporter aux grands problèmes pendants, et il a fallu renoncer au calendrier initial qui prévoyait un accord général pour la fin du mois de juillet et la ratification de la convention avant la fin de 1958. Néanmoins, le Comité unanime a marqué son désir d'activer les négociations, et il a décidé, plus particulièrement, de tenir dans la dernière quinzaine d'octobre une réunion pouvant durer de huit à dix jours, que l'on espère voir aboutir à un accord général de principe.

6. L'ordre du jour de la récente réunion du Comité Maudling comportait, croit-on, quatre points :

- 6.1. les problèmes de l'origine et des détournements de trafic ;
- 6.2. l'agriculture ;
- 6.3. la position des pays membres moins développés ;
- 6.4. la possibilité d'un accord provisoire.

(Aucune déclaration officielle n'a été faite après la réunion pour indiquer l'état exact des négociations sur ces points ; les paragraphes qui suivent se fondent donc sur les informations publiées par la presse, y compris les déclarations de nombreuses personnalités qui ont été mêlées plus ou moins directement aux négociations.)

7. Il convient de relever deux importantes concessions consenties respectivement par les Gouvernements britannique et français au cours de la réunion. Le Gouvernement britannique s'était opposé, pendant un certain temps, à l'idée d'examiner les secteurs à libérer séparément et individuellement. Cette méthode, craignait-il, entraînerait des retards et, si elle aboutissait à limiter l'application du régime intégral de la zone de libre-échange aux secteurs dans lesquels un État membre pourrait facilement soutenir la concurrence de l'industrie d'un autre État, les avantages de la libération des échanges s'en trouveraient diminués d'autant. Le

2. New York Times, 24 juillet 1958.

Gouvernement britannique a cessé de défendre cette position. Le Gouvernement français, pour sa part, a renoncé à un autre principe tout aussi délicat et qui avait paru un certain temps entraver les progrès. Il soutenait, à l'origine, que la mise en route de la Communauté Économique Européenne le 1er janvier 1959 — date à laquelle doivent intervenir les premières modifications des tarifs douaniers et des contingents — susciterait des difficultés telles qu'il serait impossible de faire face en même temps aux complications supplémentaires d'une zone de libre-échange. Il proposait, en conséquence, un certain « décalage » entre les premières mesures pratiques concernant l'établissement du marché commun et les mesures correspondantes qui seraient prises pour mettre en application la zone de libre-échange. Le Gouvernement français a maintenant renoncé à ce principe et accepté que le fonctionnement des deux systèmes soit synchronisé. Ces deux concessions extrêmement importantes permettent de bien augurer des progrès futurs.

1.1. Détournements de trafic

8. Le problème de l'origine et le risque de détournements de trafic, qui sont inhérents à la notion de zone de libre-échange, posent essentiellement la question du degré de libéralité à prévoir pour les règles relatives à l'origine³. En mars dernier, M. Carli, ministre du Commerce Extérieur d'Italie, formulait une proposition de compromis prévoyant, d'une part, une « marge » tarifaire à l'intérieur de laquelle les pays seraient libres de fixer leurs tarifs douaniers sans perdre, pour les produits en cause, le bénéfice du régime de libre-échange et, d'autre part, l'institution de taxes compensatoires d'un montant égal à la différence entre le tarif du pays exportateur et celui du pays importateur, applicables aux produits pour lesquels les différences de tarif excéderaient cette « marge »⁴.

9. Ce n'était là, cependant, qu'une des solutions qui avaient été préconisées à différents stades des négociations. Un certain nombre d'autres suggestions avaient été précédemment formulées : « certificats d'origine », « valeur ajoutée », « mesure du contenu en pourcentage », pour n'en citer que trois. L'examen de ces diverses idées avait déjà fait apparaître qu'aucune formule unique n'avait la moindre chance de régler complètement tous les problèmes.

10. Au cours des délibérations de juillet du Comité Maudling, les Six devaient proposer que, compte tenu de cette situation, on étudie la possibilité de résoudre le problème des détournements de trafic en appliquant chacune de ces méthodes, ou une combinaison d'entre elles, à des produits spécifiques. Cette heureuse initiative a été acceptée par le Comité et, lors de la conférence de presse tenue à l'issue de la réunion, le Président déclarait : « Nous avons tous été d'accord pour estimer que des solutions différentes seraient nécessaires dans les différents secteurs. »⁵

11. Mais la décision la plus importante a été de confier cette étude au Comité de Direction des Echanges, organe permanent de l'O.E.C.E. qui avait déjà effectué certains travaux préliminaires en ce sens. Cet organisme se compose de représentants, d'un rang élevé, de certains gouvernements membres (mais non de tous) et, n'étant pas formé d'« experts », il se place, dans une certaine mesure, sur un plan politique plutôt qu'exclusivement technique. Le Comité de Direction des Échanges a donc été chargé d'examiner les problèmes de l'origine et des détournements de trafic secteur par secteur, en vue de déterminer la méthode ou l'ensemble de méthodes les plus propres à résoudre les problèmes particuliers à chaque catégorie de produits.⁶ Bien entendu, le Comité de Direction des Échanges fera rapport au Comité Maudling. Son intervention en la circonstance constitue toutefois un heureux exemple de la souplesse du mécanisme de l'O.E.C.E., que l'on ferait sans doute bien de garder à l'esprit lorsqu'il s'agira de discuter des futures institutions d'une zone de libre-échange.

12. En décidant de s'engager dans cette voie, le Comité Maudling a dépassé en fait le problème des détournements de trafic proprement dit, un examen secteur par secteur devant permettre aux pays intéressés de faire valoir les difficultés de certaines industries susceptibles d'être gravement touchées par la concurrence accrue que devrait provoquer la zone de libre-échange.⁷ Les craintes que suscite en France, par exemple, la supériorité des industries norvégiennes et suédoises de l'aluminium et de la pâte à papier illustrent bien cette préoccupation. Les craintes éprouvées par l'industrie textile britannique en sont un autre exemple.

3. Pour l'analyse de cette question, voir paragraphe 37 à 47 du rapport de la commission économique, en date du 11 avril 1958 (Doc. 801).

4. Id. paragraphes 87 et 88.

5. The Irish Times, 26 juillet 1958.

6. Europe, n° 184, 24 juillet 1958.

7. The Economist, 2 août 1958.

13. Si importantes que soient ces décisions, il apparaît désormais que l'examen secteur par secteur confié au Comité de Direction des Échanges prendra quelque temps, le Comité n'ayant pas été en mesure de commencer ses travaux avant le début de septembre. Bien qu'un aperçu général puisse être prêt lors de la réunion d'octobre du Comité Maudling, il est évident qu'il ne faut pas s'attendre à des résultats détaillés avant un certain délai.

1.2. Agriculture

14. Le principal événement survenu dans ce domaine avant la réunion du Comité intergouvernemental a été la Conférence de Stresa (3 au 11 juillet), au cours de laquelle les six pays membres de la Communauté Économique Européenne ont fait le premier pas dans la voie d'une politique agricole commune — prévue par le Traité de Rome — en confrontant les politiques agricoles nationales et en posant les principes directeurs de la future politique commune.

15. Sur la base de ces travaux préliminaires, le Conseil de Ministres des Six, réuni le 23 juillet, a adopté un mémorandum commun sur les problèmes agricoles pour le soumettre le lendemain au Comité Maudling.

16. Voici quels sont les principaux points de ce document. Tout d'abord, les Six souhaitent que toute convention sur l'agriculture soit incluse dans l'accord général sur la zone de libre-échange ou, si deux accords distincts sont conclus, qu'ils soient interdépendants et appliqués parallèlement. En second lieu, un tel accord agricole ne doit pas compromettre la politique commune que la Communauté Économique Européenne est appelée à élaborer. A ce propos, le mémorandum fait observer que — comme l'a indiqué la Conférence de Stresa — les Six visent, non pas à l'autarcie, mais au maintien de leurs échanges agricoles avec les autres pays membres de l'O.E.C.E. Si certains objectifs peuvent être fixés immédiatement, le détail des régies définitives ne pourra être arrêté que lorsque les Six auront formulé leur politique commune en matière agricole ; en attendant, il conviendrait au moins de s'en tenir au statu quo en matière de droits de douane et de contingentements, et, si possible, de réduire les droits les plus élevés et d'augmenter les contingents.

17. Aucune décision définitive n'a été prise, mais le Comité Maudling est convenu d'accepter le mémorandum des Six comme base de travail en même temps que les notes britannique et suisse antérieures sur le même sujet, ce qui semble indiquer que les principes posés dans ce mémorandum n'ont pas soulevé d'objections majeures de la part des autres pays participants.⁸

1.3. Pays membres moins développés

18. Deux problèmes se posent notamment à certains pays membres industriellement moins développés (la Grèce et la Turquie, en particulier, mais aussi l'Islande et l'Irlande) : quel sera le rythme de libération de leurs échanges, et quelle aide financière peuvent-ils attendre d'autres pays membres ?

19. Sur ces deux points, une attitude généralement favorable s'est dégagée au sein du Comité Maudling, en ce sens qu'il paraît bien admis que ces pays ne sauraient entrer dans une zone européenne de libre-échange sans bénéficier d'un « traitement spécial ». Là encore, cependant, aucune décision définitive n'a été prise.⁹

20. Pour ce qui est du premier de ces problèmes, il a été décidé d'inviter le Groupe de travail n° 23 de l'O.E.C.E. à formuler des propositions précises quant à la procédure plus lente que suivraient ces quatre pays pour éliminer progressivement les droits de douane et les contingentements. Il semble que, pendant les deux premières phases de la période de transition, on ne demanderait à ces pays que des gestes symboliques, la période de transition pouvant, pour eux, dépasser trente ans,¹⁰ soit le double du délai prévu pour les autres pays.

21. En ce qui concerne l'aide financière, le Comité était saisi d'un rapport, établi par un groupe d'experts financiers du Groupe de travail n° 23, qui proposait un certain nombre de mesures propres à faciliter l'apport de capitaux étrangers dans les pays moins développés, notamment par la création d'un Fonds de développement européen doté d'un capital d'un milliard de dollars. Le Comité Maudling a accepté d'étudier ce rapport, mais, alors que les bénéficiaires éventuels ont tendance à tenir pour acquis le principe de la création d'une telle institution, un certain nombre d'autres pays, notamment ceux qui sont susceptibles de fournir les

8. Europe, n° 185, 25 juillet 1958, et Combat, 27 juillet 1958.

9. Le Monde, 26 juillet 1958.

10. Europe, n° 1S7, 28 juillet 1958, et The Irish Times, 26 juillet 1958.

capitaux, font montre de plus de réserve et, de toute manière, n'entendent pas prendre d'engagements au stade actuel des négociations. Cette question a également été renvoyée pour complément d'étude au Groupe de travail n° 23 et aux experts financiers.¹¹

22. Malgré ces difficultés, la participation des pays moins développés à la zone de libre-échange semble être généralement reconnue comme une nécessité, à la fois politique et économique, et l'on constate une réelle détermination de trouver des arrangements qui permettent d'assurer cette participation. Car l'exclusion virtuelle de ces pays — qui se produirait si on leur demandait d'assumer des obligations excédant leurs capacités — limiterait la zone de libre-échange aux pays économiquement forts. Comme c'est avec ces derniers que s'effectue une très large part du commerce des pays moins développés, pareille éventualité aurait des conséquences extrêmement préjudiciables : les pays forts le deviendraient davantage tandis que les pays moins développés s'affaibliraient. Ce résultat serait absolument contraire à l'objectif essentiel de la zone de libre-échange : faire en sorte que tous les pays deviennent plus forts ensemble.

1.4. Possibilité d'un accord provisoire

Comme on l'a déjà indiqué, le calendrier initial des négociations sur la zone de libre-échange prévoyait la conclusion d'un accord général à la fin de juillet et la ratification de la convention avant la fin de l'année 1958, la zone de libre-échange pouvant ainsi prendre effet « parallèlement au » marché commun, ainsi que le réclamait la Résolution 221 du Conseil de l'O.E.C.E.¹²

Cependant, la lenteur des progrès des négociations au cours des premiers mois de l'année devait amener la Commission de la Communauté Économique Européenne à proposer, dès le mois de mars, la conclusion d'un « accord provisoire » aux termes duquel les dix-sept pays membres de l'OiE.C.E. s'accorderaient mutuellement, à compter du 1er janvier 1959 et pour une période de dix-huit mois, une réduction de 10 % de leurs droits de douane, analogue à la première réduction tarifaire qui doit intervenir entre les Six à cette date. On disposerait ainsi d'un délai supplémentaire pour mener les négociations nécessaires et assurer la ratification du traité définitif sur la zone de libre-échange — ou Association Économique Européenne comme les Six préféreraient l'appeler. On éviterait en même temps toute discrimination tarifaire entre pays de l'O.E.C.E. jusqu'à la deuxième réduction entre les Six, prévue pour le 1er juillet 1960. Enfin, en cas d'échec des négociations, chacune des parties se trouverait libérée de ses engagements à la fin de la période de dix-huit mois.¹³

L'Assemblée Parlementaire Européenne a fait sienne cette proposition dans une résolution adoptée le 27 juin 1958, qui suggérait en même temps que, dans toute la mesure du possible, l'abaissement des droits de douane fût accompagné d'une « déclaration d'intentions » énonçant les principes sur lesquels pourrait être basé le traité, suggestion à laquelle la Commission et le Conseil de la Communauté ne sont pas favorables¹⁴. A son tour, la commission politique de l'Assemblée Consultative approuvait, le 11 juillet, les idées directrices de cette résolution.¹⁵

L'éventualité d'un accord provisoire a été évoqué « en principe » par les porte-parole de la Communauté au cours de la réunion que le Comité intergouvernemental a tenue par la suite, mais aucune proposition détaillée n'a été formulée.¹⁶

Alors que certains pays — l'Autriche, la Grèce et la Suède — se seraient prononcés en faveur d'une telle formule, d'autres — dont le Royaume-Uni — auraient exprimé la crainte que l'étude d'un régime provisoire de cette nature ne tende, en l'état actuel des choses, à ralentir les travaux sur la question principale : l'élaboration de la convention instituant une zone de libre-échange.¹⁷

L'attitude de ces derniers pays semble procéder de la conviction que, s'il se révélait possible de parvenir à un accord substantiel vers la fin de l'année (bien que la ratification de la convention pour cette date paraisse désormais exclue), quelques mois de discrimination pourraient être acceptés dès lors que les pays non

11. Europe, n° 184, 24 juillet 1958, et n° 187, 28 juillet 1958.

12. Doc. AS/Ec (9) 20.

13. Discours prononcé le 25 juin 1958, devant l'Assemblée Parlementaire Européenne, par M. Jean Rey, membre de la Commission Économique Européenne (Doc. AS/Ec (10) 2).

14. Document AS/Ec (10) 2.

15. Document AS/Pol (10) 22.

16. The Financial Times, 26 juillet 1958.

17. Europe, n° 187, 28 juillet 1958. Voir aussi Hansard, 30 juillet 1958, col. 1380.

membres de la Communauté sauraient qu'un accord est en voie de réalisation.¹⁸ Il n'en demeure pas moins que, même dans cette hypothèse favorable, un accord provisoire pourrait être utile pendant ces quelques mois.

Cependant, si aucun accord substantiel n'était en vue vers la fin de 1958, les avantages d'un accord provisoire paraîtraient douteux.

À cet égard, le Comité s'est borné à renvoyer toute la question, pour plus amples délibérations, à sa prochaine réunion d'octobre où elle figurera, comme l'a dit M. Maudling, « parmi les principaux problèmes à examiner »¹⁹

Votre rapporteur aimerait ajouter ici quelques observations. Lorsqu'on considère la question d'un accord provisoire, il paraît important de commencer par s'interroger sur son objet. S'il s'agit de combler un intervalle de temps entre, d'une part, un accord substantiel sur les principaux problèmes faisant l'objet des négociations et, d'autre part, la préparation et la signature d'une convention, ainsi que sa ratification, un tel accord serait assurément utile. Mais si cet accord provisoire était conçu comme un effort pour empêcher la rupture de négociations à l'issue encore lointaine, par suite des divergences de vues entre les participants, il pourrait être plus dangereux que pas d'accord du tout. Il faut bien se rendre compte que les discussions sur une zone de libre-échange se poursuivent, sous une forme ou sous une autre, depuis que cette idée a été lancée par l'O.E.C.E. en juillet 1956, c'est-à-dire depuis plus de deux ans. Si complexes et divers que soient les problèmes, le terrain a été exploré à fond et les gouvernements ont eu tout le temps de fixer leur position. L'Assemblée Consultative et l'Assemblée Parlementaire Européenne, au sein desquelles l'opinion parlementaire est représentée, se sont toutes deux prononcées dans les termes les plus clairs — la première, en plusieurs occasions — sur l'opportunité d'une zone de libre-échange ou d'un système analogue. Ce qui paraît faire défaut, c'est la volonté politique des gouvernements de parvenir à un accord. Si cette volonté était toujours absente à la réunion d'octobre du Comité Maudling, alors tout « accord provisoire », qu'il s'accompagne ou non d'une « déclaration d'intentions », ne serait pas autre chose qu'un trompe-l'oeil.

L'Assemblée ferait bien, en conséquence, de souligner ce fait et de rappeler au Comité des Ministres, où sont représentés les gouvernements membres, qu'il est grand temps que ces derniers traduisent en actes le désir, souvent exprimé par eux, de développer la coopération économique européenne en parvenant à un véritable accord sur les problèmes en suspens dans les négociations sur la zone de libre-échange. L'Assemblée devrait déclarer sans ambages que, si les gouvernements ne peuvent pas ou ne veulent pas manifester la volonté politique essentielle à la réalisation d'un tel accord, mieux vaudrait rompre les négociations. Car les poursuivre dans une atmosphère qui ne peut manquer de se détériorer de plus en plus ne servirait pas la cause de l'unité européenne et d'une entente harmonieuse.

Deux mois après la réunion de juillet du Comité Maudling, le Conseil des Ministres de la Communauté Économique Européenne s'est réuni à Venise, à seule fin d'examiner les négociations sur la zone de libre-échange et de se mettre d'accord sur des suggestions communes à soumettre au Comité Maudling. Bien qu'aucun communiqué final n'ait été publié à l'issue de cette réunion, il ressort des comptes rendus de presse que d'importants progrès ont été accomplis, mais que l'accord définitif a été remis à une nouvelle réunion du Conseil qui se tiendra à Bruxelles le 8 octobre. Un accord a été pratiquement réalisé sur la nature des institutions à créer. Celles-ci, conçues sur le modèle de l'O.E.C.E., comporteraient un Conseil des Ministres (où la Commission européenne de la Communauté Économique Européenne aurait une représentation distincte), un Comité des Représentants permanents des Ministres, un Comité de Direction et une série de comités directeurs, organes indépendants et impartiaux auxquels serait confiée l'étude de problèmes spécifiques. En ce qui concerne la Cour de Justice, la décision a été ajournée.

Il semble que le Conseil ait rejeté l'idée d'une assemblée parlementaire pour la zone de libre-échange, pour le motif que l'organisation n'aurait pas de pouvoirs supranationaux et qu'un contrôle parlementaire ne serait donc pas approprié.

Un accord est presque intervenu sur la règle de l'unanimité. Celle-ci s'appliquerait à toutes les décisions du Conseil des Ministres, mais pourrait être reconsidérée à la fin de la première étape de la période de transition.

Au sujet des clauses de sauvegarde, il a été convenu de proposer qu'un pays pourrait prendre des mesures unilatérales pour sauvegarder l'équilibre de sa balance des paiements ou éviter des détournements de trafic, et que ces mesures ne seraient soumises que par la suite à l'examen du Conseil des Ministres. Toutefois,

18. New York Herald Tribune, 26 juillet 1958.

19. The Financial Times, 26 juillet 1958.

étant donné que l'unanimité serait requise pour toutes décisions ultérieures du Conseil des Ministres, il va de soi que le pays qui aurait lui-même invoqué les clauses de sauvegarde ne pourrait être tenu de modifier sa politique pour répondre au vœu des autres États membres.

Il a été convenu que la zone de libre-échange prendrait effet au 1er janvier 1959. Cependant, sur le problème de l'origine (problème que le Comité Maudling a renvoyé, nous l'avons vu, au Comité de Direction des Échanges de l'O.E. CE.), sur ce que l'on appelle la « globalisation » des contingents et sur la question des préférences du Commonwealth, la discussion a été ajournée.

Enfin, le Conseil des Ministres doit proposer au Comité Maudling de donner à l'organisation le nom d'« Association Économique Européenne » au lieu de celui de « zone de libre-échange ». Ce dernier ayant paru à tout le monde impropre et trompeur/cette proposition ne semble pas devoir rencontrer d'opposition.

2. Perspectives

23. Trois situations peuvent se présenter au 1er janvier 1959.

24. Premièrement —• et c'est l'hypothèse la plus favorable — il peut se faire qu'un accord substantiel sur les principaux objectifs et principes d'une zone de libre-échange se soit dégagé avant la fin de l'année.

25. Si cet accord était assorti d'un arrangement provisoire aux termes duquel la réduction de 10 % des droits de douane interviendrait dans toute la zone à partir du 1er janvier 1959, aucune discrimination (ou « différenciation ») ne se produirait, et le fait que la ratification de la convention définitive exigerait plusieurs mois perdrait toute importance pratique. Si, en revanche, aucun arrangement provisoire n'était conclu, la date du 1er janvier marquerait l'introduction d'une certaine discrimination — proportionnelle à l'importance, variable selon les produits, de la réduction de 10 % des droits de douane entre les six pays membres de la Communauté — discrimination qui persisterait jusqu'à la ratification et l'entrée en vigueur de la convention sur la zone de libre-échange. Sans doute n'y a-t-il pas lieu de faire trop grand cas de ce « décalage ».

26. Deuxième hypothèse : aucun accord substantiel ne serait intervenu à la fin de cette année, mais l'on pourrait raisonnablement escompter sa réalisation dans les six à douze mois à venir.

27. Dans ce cas, également, un arrangement provisoire pourrait prévoir une réduction de 10 % des droits de douane dans l'ensemble de la zone à partir du 1er janvier 1959, ce qui éviterait toute discrimination à l'intérieur de la zone. Mais il faudrait alors s'efforcer d'assurer la ratification de la Convention avant la fin de la période de dix-huit mois, c'est-à-dire avant que les Six ne procèdent, le 1er juillet 1960, à la deuxième réduction de 10 % de leurs droits de douane mutuels. (Il serait peu réaliste d'envisager un second arrangement provisoire portant la réduction à 20 %.) Si un tel arrangement n'avait pu être conclu au 1er janvier 1959, la situation serait assez semblable à celle qui a été décrite ci-dessus ; toutefois, la période de discrimination serait sensiblement plus longue, et la nervosité plus grande — surtout si la convention risquait réellement de ne pas être ratifiée avant le 1er juillet 1960, date de la deuxième réduction de 10 % entre les Six.

28. Enfin, dans la troisième hypothèse —• la moins favorable — les négociations seraient rompues avant la fin de 1958 ou au début de 1959. Dans ce cas, la question d'un arrangement provisoire ne se poserait plus, et les Six passeraient à l'exécution de leur programme préétabli qui implique une discrimination —ou une « différenciation » — croissante à l'égard des autres pays membres de l'O.E.C.E.

29. Pour ce qui est des conséquences économiques d'une telle situation, l'une des premières serait un grave affaiblissement de cette large collaboration économique européenne dont l'O.E. CE. est devenu le principal symbole. L'Union Européenne de Paiements serait certainement dissoute dès lors que le principe de non-discrimination entre pays de l'O.E.C.E., qui est à la base de l'U.E.P. ainsi que du Code de libération, cesserait d'être valable.²⁰ La Suisse, par exemple, a déjà manifesté quelque hésitation à proroger d'un an l'accord de l'U.E.P. à partir du 1er juillet 1958, étant donné l'incertitude qui entoure la création d'une zone de libre-échange au 1er janvier 1959. La dissolution de l'U.E.P. compromettrait elle-même gravement les résultats chèrement acquis de la libération des échanges européens et, a fortiori, rendrait extrêmement difficile tout nouveau progrès en ce sens pour l'ensemble de l'Europe occidentale.

20. Bien entendu, tout espoir serait également perdu de voir un jour mettre en oeuvre l'accord monétaire européen, projet que le bon fonctionnement de l'U.E.P. avait permis d'envisager.

30. En outre, on pourrait s'attendre à ce que les discussions actuelles du G.A.T.T. concernant la « légitimité » du Traité de Rome par rapport aux règles de cet organisme deviennent beaucoup plus difficiles, et les perspectives d'approbation pratiquement nulles. Car non seulement les pays extraeuropéens verraient dans la rupture des négociations sur la zone de libre-échange un affaiblissement du front « européen », mais les pays de l'O.E.C.E. non membres des Six pourraient être tentés d'adopter au sein du G.A.T.T. une attitude beaucoup moins amicale, pour se protéger contre les conséquences de la discrimination qui s'exercerait à l'encontre de leurs exportations si le G.A.T.T. accédait à la demande des Six.

31. En corollaire de cette évolution, on verrait probablement les pays de l'O.E.C.E. non membres de la Communauté chercher à compenser la détérioration de leur position dans la zone du marché commun en créant de leur côté d'autres groupements. Il ne fait aucun doute, par exemple, que le Royaume-Uni s'efforcerait de renforcer ses liens économiques avec le Commonwealth. Il n'est pas non plus invraisemblable que les pays Scandinaves — déjà fort avancés dans la constitution de leur propre union douanière²¹ — jugent alors de leur intérêt de s'associer de quelque manière à ce groupement d'inspiration britannique, et que l'Islande et l'Irlande y adhèrent également. En outre, et ce n'est pas là l'aspect le moins préoccupant du problème, les économies faibles d'Europe méridionale — Grèce et Turquie, en particulier — se trouveraient isolées du reste de l'économie de l'Europe occidentale et verraient diminuer leurs chances de développement économique.

32. D'un autre côté, il est bien évident que les intérêts des six pays membres de la Communauté seraient également affectés si les événements prenaient cette tournure. Ces pays dirigent actuellement 30 % environ de leurs exportations (non compris leurs échanges entre eux) vers les autres pays de l'O.E.C.E. et, qui plus est, en retirent un excédent annuel de quelque 1.500 millions de dollars, qui leur permet de couvrir le déficit de leurs échanges avec un certain nombre de pays extraeuropéens. Il va sans dire que cette situation ne demeurerait pas inchangée et que la vie économique de la Communauté en serait sérieusement perturbée.

33. Si graves que puissent être ces conséquences économiques d'un échec des négociations, les conséquences politiques le seraient encore bien davantage. Il convient de rappeler que l'intention des promoteurs de la zone de libre-échange était de fournir un cadre à la grande expérience du marché commun, de manière à étendre certains de ses avantages aux autres Membres de l'O.E.C.E. et à éviter que le commerce de ces derniers ne subisse de graves atteintes. Mais, par delà cette intention, il y avait un objectif plus large : promouvoir, de façon pratique, l'idéal de l'unité européenne. Le Traité de Rome a lui-même été conçu expressément comme un grand pas en avant dans cette voie. Il serait presque tragique que cette avance conduise à la division et non à l'unité de l'Europe.

34. Il ne faut pas se dissimuler, en effet, que, si aucun accord n'intervient et s'il n'est pas créé une zone de libre-échange ou un système analogue, il en résultera fatalement, dans l'immédiat, une discrimination exercée par certains pays à rencontre d'autres pays pour certains des produits entrant dans leurs échanges. Cette discrimination entraînera nécessairement l'adoption de mesures de protection, sous la forme de droits de douane, de restriction à l'importation, etc., ce qui ne manquera pas de rendre plus difficiles les relations commerciales entre les Six et les autres pays. De là à diviser l'Europe en deux groupes économiques opposés, il n'y a qu'un pas, et cela à un moment où il apparaît clairement que la politique soviétique va lancer une offensive contre l'Occident dans le domaine économique. Il est évident qu'une Europe ainsi divisée ne saurait être en mesure de coopérer amicalement sur le plan politique, et moins encore d'adopter une attitude commune à l'égard des problèmes mondiaux.

35. Certes, un accord sur la zone de libre-échange entraînera des sacrifices pour tous les participants. Chacun devra être prêt à renoncer à quelque chose. Mais si les négociations échouent, les sacrifices seront plus lourds et plus étendus. En résumé, les conséquences d'un échec seraient tellement plus graves que celles d'un accord que le simple bon sens exige que les gouvernements fassent un réel effort pour aboutir. Le temps presse, et l'Assemblée peut réellement faire oeuvre utile en leur rappelant leurs responsabilités, ainsi que les possibilités qui s'offrent à eux.

21. Il semble qu'un traité d'union douanière nordique soit déjà prêt, mais que sa signature ait été différée jusqu'à ce que l'on connaisse l'issue des négociations sur la zone de libre-échange.