L'association européenne de libre-échange

Autor(en): **Languetin, Pierre**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **18 (1960)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-135196

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

L'Association européenne de libre-échange

Pierre Languetin

chef du secrétariat de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique[1]

Novembre 1958. Les négociations engagées deux ans auparavant en vue d'instituer une zone européenne de libre-échange groupant tous les pays de l'OECE étaient interrompues. Six d'entre eux s'apprêtaient à prendre les premières des mesures devant conduire à la réalisation d'une union économique et douanière. Les onze autres se demandaient si la coopération économique européenne commencée en 1948 avec la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) allait s'arrêter court.

L'impossibilité de voir l'Europe s'offrir le luxe d'une guerre commerciale permettait aux premiers d'assurer que l'interruption des négociations n'était pas tragique; elle leur donnait le temps de consolider la Communauté économique européenne, ce qu'ils tenaient pour essentiel.

L'absurdité d'une division économique de l'Europe commandait aux seconds de chercher une voie nouvelle pour y mettre fin.

C'est ainsi que naquit l'idée d'une Association européenne de libre-échange (AELE) à laquelle participeraient les sept pays les plus évolués industriellement des pays de l'OECE restés en dehors de la Communauté économique européenne (CEE). L'idée prit corps au cours de réunions officieuses pendant les premiers mois de 1959. En juin, les hauts fonctionnaires de l'Autriche, du Danemark, du Portugal, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse et du Royaume-Uni formulaient les propositions qui devaient être adoptées en juillet par les ministres des sept pays. Les négociations proprement dites débutèrent le 8 septembre à Stockholm. Elles prirent fin le 4 novembre à Saltsjöbaden. La Convention instituant l'Association européenne de libre-échange était paraphée le 20 novembre 1959 puis signée successivement dans les différentes capitales. La dernière signature, apposée à Stockholm le 4 janvier 1960, donnait à la Convention la date officielle de son adoption.

Elaboration des propositions initiales des Sept: deux semaines. Durée des négociations proprement dites: deux mois. Débat ministériel final: deux jours.

Les sept pays avaient atteint leur but en un temps minimum, donnant des solutions jugées satisfaisantes à des questions difficiles telles que le problème des

[1] Le présent exposé n'engage que la responsabilité de son auteur. La position officielle de la Suisse est décrite dans le message que le Conseil fédéral a adressé aux Chambres fédérales.

clauses de sauvegarde, des règles de concurrence, de l'agriculture et des pêcheries, des institutions ou le problème, prétendu insoluble, de l'origine et des détournements de trafic. Ce résultat a été obtenu en un temps aussi bref non seulement parce que ces sept pays étaient d'accord sur leurs objectifs, mais aussi parce qu'ils ont tiré parti des travaux exécutés durant les deux années de la négociation de Paris, témoignant ainsi de la qualité et de l'état d'avancement de ces travaux.

Première partie

LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONVENTION DE STOCKHOLM

I. DESCRIPTION DE LA CONVENTION [1]

A. Le marché libre des produits de l'industrie

1. La Convention vise à l'élimination, avant le 31 décembre 1969, de tous les obstacles aux échanges entre les Etats membres.

Cette élimination sera progressive en ce qui concerne les droits de douane et les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que les mesures de protection accordées à la production nationale par le biais de l'administration des entreprises publiques. Les droits de douane et les restrictions quantitatives à l'exportation devront être abolis avant le 31 décembre 1961. Les aides gouvernementales à l'exportation ou les aides dont le but ou l'effet principal serait d'accorder une protection à l'importation de marchandises originaires des Etats membres sont d'emblée prohibées.

Les droits fiscaux peuvent être maintenus à condition que les éléments protecteurs qu'ils contiennent le cas échéant soient supprimés.

2. Aucune unification des tarifs appliqués aux pays tiers n'est prévue, ce qui oblige à un contrôle de l'origine des marchandises produites dans l'Association qui sont seules admises à bénéficier du marché libre. Les marchandises seront considérées comme originaires de l'Association lorsqu'elles auront été produites entièrement sur le territoire des Etats membres, y auront subi une ou plusieurs des transformations dont la liste est jointe en appendice à la Convention, ou encore lorsque

---

[1] La Convention instituant l'Association européenne de libre-échange a été publiée dans la *Feuille officielle suisse du Commerce* du 14 janvier 1960.

la valeur ajoutée à un produit quelconque, du fait de sa transformation dans l'Association, atteint au moins 50 % du prix à l'exportation du produit terminé.

3. Des dispositions ont été insérées dans la Convention pour assurer des conditions de saine concurrence (règles sur l'établissement des entreprises et règles antidumping), et pour empêcher que les avantages escomptés de la création du marché libre par la suppression des mesures gouvernementales ne soient compromis ou annulés par des accords privés entre entreprises (pratiques restrictives privées).

4. En dehors des clauses classiques portant sur la protection de la moralité publique, la prévention de désordres ou de crimes, etc., ou la sécurité soit en temps de paix, soit en temps de guerre, ou en cas de grave tension internationale, la Convention prévoit deux clauses de sauvegarde:

a) *Les difficultés de balance des paiements*

En cette matière, il n'a pas été jugé nécessaire d'introduire dans la Convention une procédure complète qui aurait fait double emploi avec celle d'autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international, le GATT et l'OECE. Tout pays membre est fondé à se prévaloir de cette clause dans l'Association aussi longtemps qu'il est autorisé par les autres organisations internationales à appliquer des mesures de défense de sa balance des paiements. Le Conseil de l'AELE n'aura donc pas lui-même à juger du bien-fondé des mesures prises, mais en examinera les incidences particulières sur le fonctionnement de l'Association et pourra adresser toute recommandation en vue d'atténuer les effets dommageables des restrictions à l'importation ou d'aider l'Etat membre en difficulté.

b) *Les difficultés survenant dans des secteurs particuliers*

Lorsque des difficultés surviennent dans des secteurs particuliers par suite de l'élimination progressive des obstacles aux échanges, l'Etat qui en souffre peut limiter ses importations, dans le secteur en cause, à un niveau au moins équivalent à celui qu'elles avaient atteint pendant une période antérieure. Les restrictions ne peuvent être maintenues pendant plus de dix-huit mois à moins d'une décision du Conseil prise à la majorité.

B. L'agriculture

L'agriculture fait l'objet de dispositions particulières. Compte tenu des politiques des Etats membres qui visent à un développement rationnel de la production agricole, à la stabilité et à l'approvisionnement des marchés à des prix raisonnables ainsi qu'à l'établissement, en faveur des personnes occupées dans l'agriculture, d'un niveau de vie satisfaisant, l'objectif de l'Association est de faciliter une expansion des échanges qui assure une réciprocité raisonnable aux Etats membres exportateurs de produits agricoles. Pour atteindre cet objectif, la Convention prévoit,

non pas une élimination totale des obstacles aux échanges, mais la conclusion d'accords par lesquels les Etats membres se concèdent des avantages concrets. Des accords de ce genre ont déjà été signés entre le Danemark d'une part, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse d'autre part. D'autres accords seront conclus également entre le Portugal et ses partenaires.

C. Le poisson et les autres produits de la mer

Le poisson et les autres produits de la mer sont également soumis à un régime spécial pour autant qu'il s'agisse de produits frais, salés, séchés ou fumés. Les autres produits qui tombent dans cette catégorie sont soumis aux règles d'abolition des obstacles aux échanges.

D. Questions institutionnelles

Le Conseil sera l'organe supérieur de l'Association. C'est lui qui prendra les décisions engageant les Etats membres. Il pourra créer les organes dont le concours lui serait nécessaire. Parmi ceux-ci, la Convention mentionne les comités d'examen, composés de personnes indépendantes, qui pourront être chargés de l'instruction des cas de plainte.

Les Sept se sont abstenus de mettre sur pied un système institutionnel complet. Mais ils se sont réservé la possibilité de le développer au fur et à mesure des besoins. Ils procéderont de même en ce qui concerne leur secrétariat. L'importance et la structure de ce dernier dépendront de la collaboration entre l'AELE et le secrétariat de l'OECE qu'il sera possible d'organiser.

E. Adhésion et association

L'Association est ouverte à tout pays tiers soit par la formule de l'adhésion pure et simple, soit par celle de l'association. Les conditions d'adhésion ou d'association doivent être approuvées à l'unanimité par tous les Etats membres.

II. FACTEURS QUI ONT INFLUENCÉ LA CONVENTION

1. La Convention de Stockholm qui vise, ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, à faciliter le rapprochement des Six et des Sept, est naturellement inspirée dans plusieurs de ses parties du Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome). Cela est particulièrement vrai des dispositions concernant l'abolition totale des restrictions quantitatives et des droits de douane ainsi que des conditions de concurrence.

2. La Convention de Stockholm présente cependant, par rapport au Traité de Rome, des différences importantes qui s'expliquent par la situation des Etats signataires, d'une part, et par leur conception de l'intégration économique, d'autre part. A noter tout d'abord la diversité des Etats signataires qu'on s'est parfois complu à souligner. On a insisté sur leur dispersion géographique, sur l'absence de liens historiques, sur le caractère maritime des uns, alpin des autres. « Sur le plan culturel, il n'y a pas de fonds commun entre les Sept. Du point de vue religieux, ils ne présentent pas d'unité. Dans le domaine linguistique, les diversités sont multiples » souligne la revue *Etudes et Conjoncture* [1] qui ajoute: « L'économie pourrait-elle fournir les raisons d'une union entre les membres de la Petite Zone? Mais celle-ci compterait des pays fortement industrialisés comme la Grande-Bretagne, la Suède, l'Autriche, la Suisse, un pays agricole comme le Danemark, une nation vivant en grande partie de l'exploitation forestière et de la pêche comme la Norvège, et un Etat comparativement moins développé comme le Portugal. »

La diversité des situations, et notamment la dispersion géographique, si elle peut rendre douteuses les chances d'unification politique de certains pays, n'est cependant pas un argument contre leur intégration économique. Sinon les promoteurs sincères d'une Europe économiquement unie devraient abandonner tout espoir. Les Six eux-mêmes, avec les territoires d'Afrique qui leur sont associés, ne présentent probablement pas davantage de traits communs que les Sept.

Mais cette diversité explique combien il est difficile de prévoir l'incidence des divers facteurs qui joueront un rôle dans le fonctionnement de l'AELE: coût des matières de base, charges salariales et sociales, charges fiscales, productivité des entreprises, etc.

Les Sept n'ont pas, contrairement aux Six, inséré dans leur Convention des dispositions touchant à la politique sociale, à l'harmonisation des politiques fiscales ou au « rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun » [2].

La Convention de Stockholm ne contient pas davantage de dispositions sur la libre circulation de la main-d'œuvre ou sur la création d'un fonds social ou d'un fonds de réadaptation. Aucun des Etats signataires ne l'a demandé car aucun d'eux ne connaît un chômage massif et permanent, comme c'est le cas de l'Italie, dans la Communauté des Six.

L'absence, dans la Convention de Stockholm, d'articles consacrés à ces divers points ne signifie pas que les Sept ne s'en préoccuperont en aucun cas. Dans le cadre de la procédure générale de consultation, ils examineront toute difficulté qui risquerait d'altérer le fonctionnement de l'Association. La Convention elle-même, instrument relativement simple, « self executing » dans ses dispositions fondamentales, pourra être modifiée ou complétée en fonction des besoins.

---

[1] *Etudes et Conjoncture*, n° 10, octobre 1959. « Perspectives d'une petite zone de libre-échange », p. 961.

[2] Article 100 du Traité de Rome.

D'ailleurs, il est un problème infiniment plus important que ceux qui viennent d'être mentionnés. C'est celui de la coordination des politiques économiques et financières. Dans un article [1] d'apparence modeste, les Sept ont indiqué qu'ils « se proposent de conduire leur politique de façon à contribuer à la réalisation des objectifs de l'Association ». Ce point est capital. Seule une coordination étroite de ces politiques en vue d'assurer une expansion continue de l'activité économique peut permettre le succès de l'entreprise. Ce qui est vrai pour les Sept l'est également pour les Six.

A cet égard, la Convention de Stockholm et le Traité de Rome ne diffèrent que sur des nuances et sur les procédures car, en somme, les deux instruments réservent à chacun des Etats membres individuellement la responsabilité de sa politique économique. Le succès dans l'application dépend de la discipline économique et financière de chacun des pays et de la volonté de coopération de l'ensemble. Les Sept n'ont pas, jusqu'à maintenant, donné moins de signes de cohésion que les Six.

La Convention de Stockholm reflète également la conception que les pays signataires se faisaient d'une association groupant tous les pays de l'OECE. Ce qu'ils visaient dans une telle association, c'était l'ouverture de leurs marchés dans l'intérêt commun et non pas l'octroi réciproque de marges préférentielles fixes et intangibles. C'est pourquoi ils avaient insisté sur le maintien de l'autonomie de leurs politiques commerciales et tarifaires vis-à-vis des pays tiers. Cette autonomie leur paraissait indispensable pour tenir compte de la forte proportion de leur commerce en dehors de l'Europe et, pour certains d'entre eux, de leurs relations particulières avec certains territoires ou régions non européens (Commonwealth britannique, départements portugais d'outre-mer) et encore, pour la Suisse, de sa volonté de maintenir ce qui constitue l'essentiel de l'exercice de sa souveraineté: la politique commerciale et la négociation avec les pays tiers.

Cette philosophie a été reprise dans l'AELE. Du point de vue de la théorie économique et de la logique cartésienne, elle est peut-être moins satisfaisante que celle d'une union douanière. Elle est plus réaliste puisqu'elle permet à des pays qui ne pourraient pas, au stade actuel, s'engager dans une union douanière de former néanmoins entre eux une étroite association économique.

Enfin, le concept de zone de libre-échange, par sa souplesse, va donner à chacun des membres de l'Association la possibilité de rechercher le meilleur équilibre possible entre ses engagements en Europe et ses relations avec les pays tiers. La récente initiative des Etats-Unis — dont il sera question dans la troisième partie — montre l'importance de ce problème. Dans un monde en transformation, il importe de conserver une mobilité aussi grande que possible.

---

[1] Article 30 de la Convention de Stockholm.

Deuxième partie

L'AELE ET L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Le motif majeur de la création de l'AELE tel qu'il a été exprimé à plusieurs reprises et tel qu'il est formulé dans le préambule de la Convention est de « faciliter l'établissement dans un proche avenir d'une association multilatérale ayant pour objet d'éliminer les obstacles aux échanges et de développer une coopération économique plus étroite entre les membres de l'Organisation européenne de coopération économique, y compris les membres de la Communauté économique européenne ».

Comment, dans l'esprit de ses initiateurs, l'AELE peut-elle contribuer à la réalisation de cet objectif? Comment peut-elle faciliter la construction d'un « pont » entre les Six et les Sept et conduire à une association unissant tous les pays de l'OECE ?

A. LA COORDINATION DE L'ACTION DES SEPT

Face à un ensemble comme celui de la CEE, qui a choisi une forme d'intégration correspondant aux vues politiques de ses membres et à la conception d'intégration économique qu'ils ont, bon gré mal gré, acceptée, les autres pays de l'OECE n'ont guère de chance de faire valoir individuellement leurs situations particulières, leurs conceptions ou leurs intérêts.

Que ceci soit bien clair: il ne s'agit pas pour les Sept d'attaquer, ou de détruire l'œuvre des Six, mais, réciproquement, il ne saurait être question que la conception des Six leur soit imposée sans discussion, sans négociation.

Or, quelle est la position des pays restés en dehors de la CEE ? N'est-elle, comme on l'a dit, que la somme d'intérêts divergents, contradictoires, agglomérés seulement par la crainte collective de la discrimination tarifaire ?

La création de l'AELE infirme résolument ce jugement. Les Sept ont fait la preuve de leur cohésion. En adoptant la Convention de Stockholm, ils ont montré qu'ils avaient une volonté commune et en ont explicité la substance, tout en se déclarant prêts à négocier, c'est-à-dire à participer à un rapprochement des points de vue.

Par la coordination de leurs efforts, les Sept espèrent non seulement renforcer leur position mais aussi hâter l'élaboration d'un accord avec les Six: la synthèse de deux conceptions sera sans doute plus aisée que la conciliation des vues de pays se présentant en ordre dispersé.

B. L'ACTION PARALLÈLE

Les premières mesures de démobilisation tarifaire des Six ont été prises le 1er janvier 1959; un nouvel abaissement interviendra le 1er juillet 1960 puis le 31 décembre 1961. Le mouvement étant déclenché, les industriels des pays de la CEE ont commencé

à en tirer les conséquences pour l'orientation nouvelle à donner à leur activité et pour la rationalisation de leurs méthodes de production.

En l'absence d'une association européenne d'ensemble, il est à craindre que les entreprises des autres pays européens adoptent une attitude d'expectative. Le risque est double: que les économies des pays n'ayant pas adhéré à la Communauté économique européenne se laissent distancer par les économies de celle-ci dans la voie de l'expansion et de la rationalisation de la production; que ce décalage constitue pour les Non-Six eux-mêmes un empêchement à participer ultérieurement à une association multilatérale.

L'AELE permettra aux Sept d'avancer parallèlement aux Six dans la réorganisation de leurs économies et c'est en fonction de cette considération qu'ont été fixés les paliers de l'abolition des obstacles aux échanges. Le rythme de cette abolition a été calqué, autant qu'il était possible de le faire, sur celui du Traité de Rome.

Le rapprochement des Six et des Sept restera donc possible, à tout moment, sans que l'écoulement du temps ait ajouté de nouvelles difficultés à celles qui existent actuellement.

C. LA DÉMONSTRATION PAR L'EXPÉRIENCE

Que s'agit-il de démontrer ?

L'histoire des négociations de Paris ainsi que les controverses qu'elles ont provoquées l'indiquent.

Il faut prouver que le principe de l'autonomie des politiques commerciales et douanières n'est pas incompatible avec la formation d'un marché libre entre les pays européens ou un certain nombre d'entre eux; que le système du contrôle de l'origine, qui est le prix de cette autonomie, est un système viable.

Il faut aussi montrer que le fonctionnement d'un tel marché libre n'implique pas nécessairement un renoncement aux méthodes de la coopération entre Etats, qui ont fait leurs preuves à l'OECE.

1. L'autonomie des politiques commerciales et douanières envers les pays tiers à l'Association

Le concept de zone de libre-échange, qui est celui de l'AELE et qui se trouve inscrit à l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), a été attaqué par des milieux en général protectionnistes aussi bien que par des économistes, ou par certains techniciens. On s'en est pris surtout à l'absence d'un tarif commun ou d'une politique commerciale commune. A ce titre, il a été reproché à la zone européenne de libre-échange:

a) d'être un contrat léonin. Les pays extérieurs à la CEE, a-t-on dit, désirent avoir le libre accès au marché de la Communauté, et y bénéficier, grâce au tarif commun, d'une protection permanente contre les pays tiers. A l'inverse, ils n'offrent

eux-mêmes que l'ouverture de leurs marchés sans garantir des marges préférentielles à l'encontre des pays tiers ;

b) de ne pas assurer l'établissement d'une saine concurrence économique. Les pays à bas tarifs se trouveraient dans une situation avantagée. En important des matières premières ou des produits semi-ouvrés à bas prix, ils bénéficieraient d'un avantage sur leurs concurrents des pays à tarifs plus élevés et pourraient provoquer des détournements de trafic ou d'activités ;

c) de ne pas pouvoir fonctionner pratiquement. En effet, a-t-on affirmé, même si l'on mettait en place un système de contrôle de l'origine destiné à empêcher les *détournements de trafic* (c'est-à-dire l'entrée de marchandises dans le pays appliquant le tarif le plus bas en vue de leur réexportation vers les pays de la Zone prélevant des tarifs plus élevés) ou les *détournements d'activité* (c'est-à-dire la création ou le développement d'entreprises dans les pays à bas tarif avec, comme but essentiel, l'exploitation d'un avantage tarifaire), il serait impossible d'appliquer objectivement les critères de l'origine, de contrôler efficacement les certificats ou de prévenir les fraudes. En tout état de cause, le coût des opérations administratives risquerait d'excéder le montant des droits à abolir.

Ces opinions n'étaient pas celles de la très grande majorité des pays et des experts qui participaient à la négociation sur une zone européenne de libre-échange. En mettant à l'épreuve des faits la formule de zone de libre-échange, les Sept entendent faire la démonstration que son fonctionnement est possible dans un cadre européen.

La Convention de Stockholm contient à cette fin un certain nombre de précautions.

a) *La revision des dispositions de la Convention.* Les règles et les critères d'origine, tels qu'ils figurent à l'article 4 et à l'annexe B de la Convention, peuvent être revus et modifiés. Cette faculté sera sans doute assez fréquemment utilisée pendant la période de rodage, jusqu'au moment où les formules les plus efficaces, les plus simples et les moins coûteuses auront été trouvées. La coopération prévue en matière d'administration douanière doit permettre de dégager les simplifications qui seront apportées au système de l'origine.

b) *L'action sur les causes de détournement de trafic.* Le Conseil de l'Association et les organes qu'il créera suivront de près la question des détournements de trafic. En dehors de la modification des règles d'origine, le Conseil pourra décider de tout autre moyen approprié pour agir sur les causes de détournement de trafic. L'existence de cette disposition donne au Conseil la compétence de réaliser une coordination des politiques commerciales ou tarifaires, pragmatiquement, dans des cas concrets et dans la mesure commandée par le bon fonctionnement du système de l'origine.

c) *Le code de bonne conduite.* Les disparités des tarifs extérieurs peuvent s'aggraver, de même que les risques de détournement de trafic qui en découlent, si les Etats membres modifient leurs tarifs extérieurs, selon le principe de l'autonomie des politiques tarifaires qui leur est reconnu.

Cette aggravation peut se produire si un pays élève un droit déjà élevé ou abaisse un droit déjà bas.

Dans le premier cas, le pays en question crée un risque de détournement de trafic à son détriment. Il en supporte lui-même le dommage éventuel. Cela montre, incidemment, que la zone de libre-échange, telle qu'elle a trouvé son expression dans l'AELE, ne favorise pas le relèvement des droits applicables aux importations en provenance des pays tiers.

Dans le second cas, le pays qui réduit un tarif déjà bas crée un risque supplémentaire de détournement de trafic pouvant porter préjudice à un autre Etat membre. D'où l'obligation faite, dans la Convention, à un Etat membre qui envisage de réduire le niveau effectif de son tarif extérieur de tenir « dûment compte du fait qu'il est désirable d'éviter les détournements de trafic qui pourraient en résulter ».

L'importance de cette obligation doit être appréciée en fonction des compétences accordées aux institutions dans le cadre de la procédure de plainte.

d) *Les compétences des institutions.* La distinction qui est faite, à l'article 5 de la Convention, entre les détournements de trafic fondés sur les disparités tarifaires existant au moment de l'entrée en vigueur de la Convention et ceux qui pourraient naître de nouvelles disparités ou de l'aggravation des disparités actuelles est importante du point de vue des compétences des institutions.

Dans le premier cas, les remèdes à appliquer font l'objet d'une décision unanime. Cela se justifie par le fait que les règles d'origine ont été négociées compte tenu de disparités tarifaires connues. En cas d'urgence cependant, des mesures peuvent être autorisées par un vote majoritaire mais pour une période ne dépassant pas quatre mois.

Dans le second cas, et par application de la procédure de plainte, un pays lésé peut être autorisé, à la majorité, à prendre les mesures nécessaires, si le Conseil constate, également à la majorité, qu'il y a bien détournement de trafic et que le pays attaqué, en *abaissant* un droit de douane, n'a pas tenu « dûment compte du fait qu'il est désirable d'éviter les détournements de trafic qui pourraient en résulter ».

A la solution du problème de l'origine, la Convention de Stockholm apporte une contribution importante.

Elle fait une première démonstration: qu'il est possible de conclure un accord multilatéral sur les critères et les règles d'origine. Ce sera évidemment à la pratique de confirmer ou d'infirmer la valeur du système du contrôle de l'origine dans l'AELE.

Elle donne une garantie: que cet accord, jugé équitable au départ, ne pourra pas se transformer en un contrat léonin; la procédure majoritaire mettra un frein, s'il en est besoin, aux mesures prises en fonction d'intérêts purement unilatéraux.

Elle offre un espoir: que, grâce à la coopération continue des Etats membres, une coordination raisonnable des politiques commerciales et tarifaires pourra être assurée lorsque, dans des cas concrets, cette coordination s'avérera indispensable.

2. Le problème institutionnel

On ne peut contester qu'un marché sur lequel sont supprimées toutes les entraves aux échanges ne peut fonctionner convenablement sans une autorité dotée de pouvoirs suffisants. C'est la situation qui existe dans chacune des économies nationales.

Lorsqu'on passe à une association d'Etats, cette vérité ne perd pas de sa force. Pour lui donner une réalité, on peut envisager la formation d'un nouvel Etat englobant tous les Etats qui en font partie ou admettre que chacun des Etats adoptera spontanément la politique qui aurait été décidée par l'Etat central.

Entre ces deux extrêmes, toute une gamme de possibilités.

La solution des Six prévoit des unifications obligatoires en exécution de dispositions précises du Traité de Rome (tarif extérieur commun) et des institutions habilitées à prendre à la majorité des décisions contraignant tous les membres à une action déterminée.

La solution des Sept est fondée sur le principe de la coopération: aucune obligation nouvelle sans décision à l'unanimité. Dans l'application des obligations existantes, cependant, des votes à la majorité sont possibles. Quelle est leur portée?

Parmi les cas qui peuvent faire l'objet de décisions ou de recommandations majoritaires, on trouve *certaines des clauses de sauvegarde* (exemple: difficultés survenant dans des secteurs particuliers), ainsi que les actes du Conseil dans la *procédure de plainte*. Cette dernière mérite qu'on s'y arrête un instant. Un Etat membre qui s'estime lésé pour une cause quelconque peut entreprendre une consultation ou déposer une plainte. Le Conseil, après examen du cas, peut adresser une recommandation à tout Etat, en vue de surmonter la difficulté qui fait l'objet de la consultation ou de la plainte. Si cette recommandation n'est pas suivie d'effet, le Conseil examine si le dommage est le résultat de l'inobservation d'une obligation — que celle-ci soit exprimée d'une façon précise ou en termes généraux — fixée dans la Convention. S'il constate, à la majorité, l'inobservation d'une obligation de la Convention, le Conseil peut, également à la majorité, autoriser le pays lésé à prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de ses intérêts.

Ainsi donc, la formule institutionnelle de l'AELE ne permet pas de contraindre un Etat membre à prendre des mesures qu'il n'approuve pas. En revanche, elle peut le priver d'un droit: droit de recourir à une clause de sauvegarde ou droit de bénéficier pleinement de l'application de la Convention par un autre Etat membre lorsque lui-même cause un dommage du fait de l'inobservation de la Convention. Dans le dernier cas, le pouvoir contraignant du Conseil est en quelque sorte un pouvoir indirect.

Cette solution pragmatique implique une discipline individuelle très stricte et une coopération très étroite. Les Etats membres en sont conscients.

S'il n'est pas possible de dire à priori quelle est la formule institutionnelle qui a le plus de mérite, on peut relever que la force des institutions dépendra davantage — et cela est vrai pour les Six comme pour les Sept — de la volonté de collaboration que de l'existence de textes juridiques.

D. L'INTÉRÊT RÉCIPROQUE A UNE SOLUTION EUROPÉENNE D'ENSEMBLE

Le tableau ci-dessous permet de fixer quelques ordres de grandeur (chiffres de 1958) [1]:

	millions de dollars
Commerce à l'intérieur de l'OECE [2] [3]	20.220
Commerce à l'intérieur de la CEE [2]	6.780
Commerce à l'intérieur de l'AELE [2]	3.036
Total CEE + AELE	9.816

Ces quelques chiffres montrent que les accords déjà conclus en vue de l'intégration économique de l'Europe couvrent à peine la moitié du commerce entre les pays membres de l'OECE. Il en sera ainsi tant que les Six et les Sept n'auront pas trouvé une formule d'entente.

	millions de dollars
Importations de la CEE en provenance de l'AELE [1]	3.636
Importations de l'AELE en provenance de la CEE	5.220
Total du commerce entre les deux groupes	8.856
Balance commerciale active en faveur de la CEE	1.584

Les chiffres ci-dessus montrent que le commerce total entre la CEE et l'AELE (8,85 milliards de dollars) est beaucoup plus important que le commerce à l'intérieur de l'un quelconque des deux groupes (CEE: 6,78; AELE: 3,03 milliards de dollars en 1958).

Pour que l'Europe puisse bénéficier pleinement des avantages d'un grand marché il faudra éliminer les discriminations qui frappent grosso modo la moitié des échanges en Europe. A long terme, aucun des pays européens n'a contesté cet intérêt et cette nécessité. A court terme, les pays qui risquent le plus de souffrir de la discrimination sont ceux qui n'ont pas adhéré à la CEE.

Par l'institution de l'AELE, les Six seront placés devant un problème analogue à celui des Sept; l'intérêt à une solution rapide du problème économique de l'Europe aura été créé; et la voie sera libre lorsque les obstacles d'ordre politique auront été écartés.

---

[1] *Bulletins statistiques de l'OECE.* Commerce extérieur, série I.
[2] Mesuré par le total des importations c.a.f. de chaque Etat membre.
[3] Y compris les pays autres que les membres de la CEE et de l'AELE.

Troisième partie

L'AELE ET LE COMMERCE MONDIAL

L'institution de la convertibilité extérieure des monnaies par la plupart des pays européens, à la fin de 1958, la mise en action, le 1er janvier 1959, de la Communauté économique européenne, puis l'élaboration et la signature de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange ont mis à vif des problèmes latents, ceux de l'équilibre des échanges commerciaux dans le monde, dont les principaux sont:

1. les relations commerciales entre pays hautement industrialisés et
2. les relations économiques à établir entre les pays hautement industrialisés et les pays dits en voie de développement.

Parmi les réactions que ces événements économiques ont provoquées, il faut citer au premier chef celle des Etats-Unis qui sont d'autant plus préoccupés qu'ils doivent faire face à un déséquilibre de la balance des paiements et à des sorties d'or qui inquiètent l'opinion publique. Comme l'a indiqué l e sous-secrétaire d'Etat, M. Douglas Dillon, à la session du GATT qui s'est ouverte le 27 octobre 1959, à Tokio, le déficit a été de 3,4 milliards de dollars en 1958 et doit avoir atteint 4 milliards de dollars en 1959. Ce déficit est dû aux mesures prises pour encourager les exportations privées de capitaux, à l'aide en faveur des pays sous-développés et aux dépenses militaires. En conséquence, M. Dillon a souligné la nécessité de supprimer les discriminations qui affectent encore les marchandises originaires de la zone dollar. En raison de l'évolution favorable de la situation économique en Europe et notamment de l'établissement de la convertibilité extérieure de la plupart des monnaies européennes, les pays européens ont économiquement la possibilité et juridiquement l'obligation d'établir un régime commercial non discriminatoire envers toutes les parties contractantes au GATT.

En marge de la conférence de l'OTAN de décembre 1959, les Etats-Unis ont proposé à l'Allemagne, à la France et au Royaume-Uni, que le problème des relations commerciales des pays occidentaux soit examiné. Les chefs d'Etat et de gouvernement de ces quatre pays se sont mis d'accord sur un communiqué, publié à Paris, le 21 décembre 1959, dans lequel ils constataient que pratiquement tous les pays industrialisés du monde libre sont maintenant en état de consacrer, dans une mesure accrue, leurs énergies à des tâches nouvelles et importantes de coopération qui auraient pour objet de promouvoir l'aide aux pays en voie de développement économique et de mener des politiques commerciales axées sur l'utilisation rationnelle des ressources économiques, et le maintien d'harmonieuses relations internationales.

Ces principes de coopération devraient, à leur avis, régir également les discussions relatives aux problèmes commerciaux découlant de l'existence de la Communauté économique européenne et de l'Association européenne de libre-échange.

La réunion du Comité économique spécial, les 12 et 13 janvier 1960, à Paris, a donné l'occasion au sous-secrétaire d'Etat américain de préciser ses intentions.

Il s'est déclaré soucieux des frictions politiques et économiques que les problèmes commerciaux pouvaient provoquer en Europe et s'est montré inquiet au sujet des répercussions qu'une solution purement régionale de ces problèmes pourrait avoir sur les principes universalistes du GATT. Il a exprimé le vœu que ces problèmes soient abordés aussitôt que possible, marqué l'intention des Etats-Unis de coopérer étroitement avec l'Europe occidentale et avec le Canada afin de mettre à la disposition des pays en voie de développement les capitaux dont ils ont besoin pour réaliser des progrès économiques et indiqué le désir de son pays de trouver des arrangements institutionnels qui lui permettraient de participer de plein droit à cette œuvre de coopération.

La conférence officieuse des 12 et 13 janvier 1960 a dans l'ensemble approuvé les suggestions de M. Dillon. Un comité composé des pays membres de l'OECE, des Etats-Unis et du Canada prendra des dispositions pour l'étude des problèmes commerciaux, en accordant la priorité à ceux qui découlent de la CEE et de l'AELE. Un comité composé de huit pays examinera de quelle manière pourrait être coordonnée l'aide aux pays sous-développés. Un groupe de quatre Sages formulera des suggestions quant aux arrangements institutionnels qui permettraient la collaboration à part entière des Etats-Unis et du Canada.

La participation des Etats-Unis et du Canada à une œuvre de coopération européenne n'est pas sans intérêt. M. Dillon l'a souligné: son pays ne peut envisager une politique commerciale libérale que s'il est assuré d'une politique analogue de ses principaux partenaires commerciaux. Les pays européens sont cependant en droit de se poser un certain nombre de questions.

La participation des Etats-Unis et du Canada à la discussion du problème de l'intégration économique de l'Europe est-elle de nature à faciliter la constitution d'une association européenne d'ensemble ? La réponse serait négative si les Etats-Unis devaient se laisser guider par la crainte qu'une association européenne ait des effets discriminatoires à l'égard de leurs exportations. Mais il y a un espoir que M. Dillon sera surtout désireux d'éviter le danger, qu'il a lui même décelé, de frictions économiques et politiques en Europe. Quoi qu'il en soit, on peut être certain que les États-Unis s'opposeront à une formule d'association européenne qui aurait un caractère régionaliste par trop accentué ou qui ne serait pas conforme aux règles du GATT.

Quelle peut être la contribution des Etats-Unis et du Canada à la solution des problèmes commerciaux européens ? Pourraient-ils être parties à des arrangements impliquant la réduction progressive des obstacles aux échanges ? Et pourrait-on, par le détour d'une solution atlantique supprimer les discriminations tarifaires en Europe ? Cela est plus que douteux car le gouvernement actuel des Etats-Unis

n'a pas les pouvoirs nécessaires pour s'associer à une action de démobilisation automatique des droits de douane et la législation américaine — en particulier les dispositions sur le « peril point » — y ferait obstacle. Le seul pouvoir que le gouvernement américain détient en ce moment est de négocier, sous réserve de la législation américaine, des réductions tarifaires au sein du GATT pouvant aller jusqu'à 20 % pour certains produits. A signaler toutefois les conclusions d'un rapport qu'une sous-commission de la Chambre des représentants, présidée par M. Frank M. Coffin, vient d'établir et qui a servi de base à la récente initiative de M. Dillon [1]. A la page 89 de ce rapport, il est recommandé, à propos du prochain Trade Agreements Act, qu'une orientation positive lui soit donnée pour permettre aux Etats-Unis de conduire des négociations avec ses partenaires commerciaux, lesquels deviennent toujours plus puissants, tout en maintenant des sauvegardes suffisantes pour les industries sérieusement affectées. Et l'on ajoute: « Avec le développement économique et l'élévation du niveau des revenus à l'étranger, les réductions tarifaires faites à l'avenir auront une valeur croissante pour les Etats-Unis. » Néanmoins, les meilleurs connaisseurs des affaires américaines accordent peu de chances à l'administration américaine qui sera établie après les prochaines élections présidentielles d'obtenir des pouvoirs substantiellement plus étendus.

Le problème de l'aide aux pays en voie de développement économique va être examiné sous l'angle des techniques propres à faciliter les apports de capitaux à long terme à ces pays. Mais n'est-il pas évident que tôt ou tard cette aide devra être examinée sous son angle commercial ? que l'apport de capitaux ne peut produire ses effets que si, concurremment, des débouchés sont ouverts aux exportations de ces pays ?

A la suite de la conférence des 12 et 13 janvier, les pays européens, de concert avec les Etats-Unis et le Canada, vont devoir étudier toute une série de questions en dehors du problème de l'intégration économique européenne.

Comment vont s'établir les relations commerciales entre les Etats-Unis, le Canada et l'Europe ? De plus, vont-ils s'entendre pour ouvrir leurs débouchés aux pays en voie de développement afin de compléter l'aide dont ces pays ont besoin ? Quels arrangements sont-ils disposés à rechercher avec les pays qui ont un commerce extérieur dominé par les interventions étatiques ? Quelle attitude prendront-ils sur le problème des matières de base ou des productions des pays à bas salaires ? Toutes ces questions font en réalité partie de la grande controverse, soulevée à l'occasion des négociations sur l'association multilatérale de l'Europe, de la coordination des politiques douanières et commerciales envers les pays tiers.

A ces questions, l'Association européenne de libre-échange a déjà donné une première réponse. Elle tient à conserver à ses membres l'autonomie de la politique tarifaire et commerciale afin notamment de permettre à chacun d'eux de contribuer librement au progrès du libéralisme des échanges dans le monde. C'est dans cette

[1] *A Study of European Economic Regionalism — A New Era in Free World Economic Policies: Report of a Special Study Mission of the Subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives.* Washington, 11 janvier, 1960.

perspective notamment qu'il faut apprécier la constitution de cette association qui, du point de vue commercial, représente une puissance presque équivalente à celle de la Communauté économique européenne ou des Etats-Unis. Dans cette trilogie, les Sept, en unissant leurs efforts, pourront exercer sur les négociations qui se préparent une influence correspondant à l'importance de leur commerce et à l'intérêt qu'ils attachent à leurs relations commerciales avec toutes les parties du monde.

Le chapitre des relations commerciales envers les pays tiers a divisé les pays européens lors de leurs discussions sur une association multilatérale. Maintenant qu'il est ouvert dans un contexte nouveau, pourra-t-il, lorsque les conditions politiques d'une entente seront remplies, conduire l'Europe à rétablir son unité ?

CAISSE D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT

1867

Siège social : LAUSANNE
Succursale à VEVEY
Agences à Morges et Renens

DEPUIS 90 ANS AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE VAUDOISE
PRÊTS HYPOTHÉCAIRES • CRÉDITS COMMERCIAUX