Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 46 (1966)
Heft: 4: Bilan de l'Europe

Artikel: L'Europe, les États-Unis et le Kennedy Round
Autor: Fabra, Paul
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-887391

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'Europe, les États-Unis et le Kennedy Round

Paul FABRA

Journaliste

Alors que, sur le plan militaire et diplomatique, on paraît plus loin que jamais de l'objectif que le président Kennedy avait proposé aux nations de l'Ouest — la création d'une association à égalité entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord —, l'interminable négociation qui porte son nom et dont l'objet est limité à des questions commerciales (réduction des droits de douane et abaissement des autres barrières aux échanges) ne va-t-elle pas brusquement, d'ici à quelques mois, ouvrir à la coopération atlantique des perspectives nouvelles et plus larges qu'on s'y attend aujourd'hui?

Pour essayer de répondre à cette question, un rapide retour en arrière est sans doute indispensable. Il convient en particulier de se rappeler quel était à l'origine l'enjeu du *Kennedy round* et de s'apercevoir à cette occasion que le grand dessein de politique étrangère qu'on nourrissait alors à Washington semblait hésiter entre deux voies possibles : ou bien continuer à aider à la formation d'une Europe unie et indépendante, future *partenaire* des États-Unis, ou bien hâter l'avènement d'une Communauté atlantique au sein de laquelle on ne voyait pas très clairement comment le vieux continent aurait gardé son individualité.

Le premier de ces chemins était celui qu'indiquait John Kennedy dans le grand discours sur l'« interdépendance » qu'il prononçait le 4 juillet 1962, jour de l'indépendance américaine.

« Les États-Unis, disait-il, étaient prêts à discuter des moyens de former une association concrète entre, d'une part, la nouvelle union qui se fait jour en Europe et, d'autre part, la vieille union américaine fondée à Philadelphie il y a près de deux siècles. »

Le deuxième était celui que semblait tracer le même président Kennedy quand il invitait les Six et les autres pays européens à engager une grande négociation tarifaire, dont le but était d'aboutir à une vaste zone de libre échange atlantique pour les principaux produits manufacturés. Si ce but avait été atteint, le Marché commun, avant même de commencer à entrer dans les faits, aurait renoncé, pour toute une série d'articles industriels en tout cas, ceux qui font l'objet des échanges les plus actifs dans une économie moderne, à ce qui constitue jusqu'à nouvel ordre à la fois le signe le plus clair de son existence en tant qu'entité *distincte* du monde extérieur et l'intrument privilégié de l'unification de ses pays membres : son tarif extérieur commun.

Cela est presque oublié aujourd'hui à cause d'un autre événement qui aura marqué profondément l'évolution interne de la Communauté des Six et les relations de cette dernière avec les peuples « anglo-saxons » : l'annonce par le général de Gaulle, le 14 janvier 1963, qu'il décidait d'interrompre les négociations qui se déroulaient alors à Bruxelles en vue de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. L'une des conséquences immédiates du maintien du Royaume-Uni hors de la Communauté Économique Européenne était d'écorner les ailes du *Kennedy round* avant même qu'il ait pris son premier envol.

Pourquoi? Parce que le *Trade Expansion Act*, cette loi que le Congrès avait votée en octobre 1962 (3 mois donc avant la conférence de presse de l'Élysée qui mettait fin à l'espoir de voir Londres se joindre aux Six) pour doter le chef de l'exécutif de pouvoirs accrus pour convenir d'une baisse des droits de douanes avec les autres pays du G.A.T.T., prévoyait ceci : le président pourra d'ici au 1er juillet 1967 négocier, sous condition bien sûr de *réciprocité*, une réduction de moitié du tarif américain. Il pourra même — et c'est là qu'apparaît le lien établi entre le texte de loi américain et le sort de la conférence qui se tenait alors à Bruxelles pour décider de l'adhésion du gouvernement de sa gracieuse Majesté au traité de Rome — négocier, sous la même condition de réciprocité, une *suppression* du tarif américain sur tous les produits industriels pour lesquels le commerce entre, d'une part, les États-Unis et de l'autre la C.E.E. représente plus de 80 % des échanges internationaux.

Or, si le Royaume-Uni faisait partie de la C.E.E., ces produits engloberaient la quasi-totalité des objets fabriqués les plus élaborés (machines, automobiles, etc.). Si, au contraire, la C.E.E. restait limitée à ses membres d'origine, la faculté pour le président américain de proposer une annulation des droits de douane, c'est-à-dire de proposer l'établissement d'une zone de libre échange, se restreignait à un tout petit nombre de produits (dont les avions).

La « salle des pas perdus » au Palais des Nations à Genève (Photo Jean Mohr, Genève).

Au mois de mai 1963, quand les ministres du G.A.T.T. se réunissaient à Genève pour définir le champ de la « négociation Kennedy », la cause était donc entendue : la communauté n'étant encore qu'une petite Europe, la délégation américaine, tenue par les termes du *mandat* donné par le Congrès au Président, n'avait plus aucune base légale pour demander aux Européens de se fixer comme objectif la constitution d'une zone de libre échange atlantique pour les produits industriels. En eut-t-il été

autrement que cela n'aurait probablement abouti à aucun résultat : sans l'adhésion de la Grande-Bretagne et d'autres nations commerçantes de l'A.E.L.E., le clan des « libre-échangistes » n'a aucune chance au sein de la Communauté d'imposer ses vues à celui des partisans du maintien d'une certaine protection.

Cela dit, il était convenu dès le printemps de 1963 que les discussions porteraient sur un objet beaucoup plus large que celui qui avait été assigné aux négociations précédentes du G.A.T.T.. Cette détermination allait être confirmée un an plus tard en mai 1964 quand, réunis à Genève de nouveau, les ministres du G.A.T.T. allaient enfin déclarer officiellement ouverte la « négociation Kennedy » et poser dans leurs grandes lignes les règles de procédure à suivre.

On peut s'étonner que, plus de deux ans après le coup d'envoi, on en soit encore à lire dans la presse : « c'est seulement vers la mi-janvier 1967 — c'est-à-dire à quelques mois de la date (1er juillet 1967) à laquelle expirent les pouvoirs dont la Maison Blanche a été investie pour signer un accord de désarmement douanier — que le « *Kennedy round* » va commencer pour de bon ». Et il est bien vrai que les protagonistes de ce *round* n'ont fait jusqu'à maintenant qu'instruire une affaire qui ne sera plaidée qu'à partir du mois prochain et tranchée un peu plus tard. Une des causes qui explique pourquoi il a fallu tant de temps pour réunir toutes les pièces nécessaires au dossier est que l'un des principaux protagonistes, la C.E.E., n'avait pas encore achevé de déterminer sa propre politique dans un domaine aussi important que l'agriculture au moment même où il acceptait de faire de cette politique un des éléments mêmes de la négociation.

A la veille donc du jour où les négociations de Genève vont enfin entrer dans le vif du sujet, quelles sont les principales questions que ces protagonistes vont avoir à examiner?

La première est de savoir quel taux de réduction devra être appliqué aux tarifs douaniers. Les Américains auraient voulu, lors de la conférence de 1964, que les participants se donnent pour objectif un abaissement de moitié des droits d'entrée, afin que soient en quelque sorte utilisés au maximum les pouvoirs conférés à leur président par le *Trade Expansion Act*. Mais les Six refusèrent d'emblée de voir dans ce texte législatif *américain* la source des principes sur lesquels devait se fonder une négociation *internationale*. Ils donnèrent à la *Commission Hallstein* qui négocie en leur nom à Genève l'instruction de n'accepter qu'à titre d'*hypothèse de travail* le taux de 50 % pour la réduction des tarifs douaniers.

L'hypothèse va-t-elle être confirmée? C'est là une des importantes décisions qui devra être prise. Encore faut-il savoir, pour déterminer la portée réelle d'un tel abaissement, sur combien de droits le taux d'abaissement sera-t-il appliqué. Supposons par exemple que les différents pays conviennent de soustraire à la négociation la moitié des droits de leur tarif; dans ce cas un taux de réduction de 50 % correspondrait à une baisse moyenne de 25 % seulement du tarif frappant l'ensemble des produits importés.

Or, les participants se sont donné la faculté de placer ainsi hors négociation un certain nombre de produits, à condition de justifier qu'il y va de leur intérêt national de maintenir pour ces produits le degré de protection antérieure. Un certain nombre d'entre eux — à savoir les États-Unis, la C.E.E., la Grande-Bretagne, le Japon et la Finlande — ont déposé à cet effet, dès le 16 novembre 1964, des listes d'exceptions. Un des grands objets de discussion au cours des prochains mois sera d'équilibrer ces listes d'exceptions. Les États-Unis, par exemple, proclament que la liste du Marché commun, qui représente environ 19 % du commerce d'importation des Six, est trop longue. Ce à quoi les Européens rétorquent que, si la liste des États-Unis couvre un pourcentage plus faible des achats américains au dehors, cela est dû à un artifice de présentation (les États-Unis refusent de soumettre à réduction les droits qu'ils appliquent sur le pétrole importé mais n'ont pas fait figurer le pétrole sur leur liste d'exceptions parce qu'il s'agit d'un produit stratégique exempté en quelque sorte d'office, selon eux, de tout abaissement).

A la question des exceptions en est liée une autre : celle des disparités. Là encore, il s'agit d'un problème soulevé par la C.E.E. qui estimait qu'une réduction uniforme (« linéaire » selon le jargon du G.A.T.T.) de tous les droits pourrait aboutir à un résultat inéquitable au cas où l'on se trouverait en présence de droits à niveaux très différents. Sur maints produits de la chimie, par exemple, les Américains appliquent des droits d'entrée très élevés, parfois supérieurs à 60 %, alors que le droit européen correspondant est beaucoup plus faible (15 % par exemple). Si des droits aussi disparates étaient abaissés du même pourcentage (50 % si l'hypothèse de travail est confirmée), subsisterait aux États-Unis un droit relativement encore très élevé (30 % dans notre exemple alors que le droit du « tarif extérieur commun »), des Six serait réduit à un niveau si faible qu'il équivaudrait presque à la disparition de toute protection. Aussi la C.E.E. demande-t-elle que le pays ayant droit soit autorisé à appliquer un taux d'abattement réduit (éventuellement 25 % au lieu de 50 %). C'est à l'encontre des États-Unis et dans une moindre mesure de la Grande-Bretagne que la C.E.E. a invoqué les cas de disparité,

mais les « victimes » ne risquent-elles pas d'être des pays tiers qui assistent en spectateurs innocents à la querelle entre les États-Unis et les Six? La question s'est posée, notamment en ce qui concerne la Suisse qui est le principal fournisseur de la Communauté, pour un grand nombre de produits qui sont classés dans les cas de disparité : sous prétexte que le droit américain est beaucoup plus protecteur que le sien, la C.E.E. n'« offre » pas à ses partenaires de la « négociation Kennedy » une réduction au taux plein de son propre droit, mais ce sont les exportateurs helvétiques qui souffriront les premiers de cette demi-mesure... La C.E.E. a admis en principe le bien fondé de cette thèse soutenue à Berne et c'est pourquoi elle a invité les pays voisins à entamer des conversations bilatérales avec elle en vue d'examiner chaque cas et d'essayer de trouver « des solutions mutuellement satisfaisantes ». La Grande-Bretagne n'a pas été admise au bénéfice de cette concession dite « clause européenne » au principe d'un traitement spécial des disparités.

Il va de soi que, dans le grand marchandage qui se prépare, les Américains demanderaient à leurs partenaires de la C.E.E. des compensations en échange de la faculté qui sera laissée à ces derniers d'abaisser d'un pourcentage moindre les produits « en disparité ». Au-delà de la défense d'intérêts de certaines industries, on voit bien quelle est la préocupation des Six : amener progressivement les grands pays industriels à appliquer, pour chaque produit, une protection d'effet à peu près équivalent. Il s'agit d'accorder les tarifs douaniers entre eux ce qui impliquerait en premier lieu que tous les pays adoptent la même nomenclature. Or, les États-Unis n'ont toujours pas adhéré à la convention de Bruxelles signée en 1950. Les Six vont-ils leur demander de le faire? Quoi qu'il en soit le *Kennedy round* apparaît comme une première étape dans la voie de l'*harmonisation*.

Ce rôle de pionnier, la négociation de Genève le tient également dans un autre domaine : celui de l'abolition progressive des barrières non tarifaires aux échanges. Beaucoup de commentaires ont déjà été écrits à ce sujet, mais bien peu font la distinction nécessaire entre deux sortes « d'obstacles non tarifaires » : d'un côté il y a des réglementations qui visent à renforcer la protection déjà assurée par un droit de douane. Exemple : le système américain d'évaluation qui consiste à appliquer le droit de douane non pas sur le prix facturé par l'exportateur étranger mais sur le prix d'un produit équivalent fabriqué aux États-Unis (*American selling price*). Autre exemple : la taxation en Europe des voitures de grande cylindrée (lesquelles, comme par hasard, sont presque toutes « made in U.S.A. »). On ne s'étonnera pas que la C.E.E. exige de Washington l'abrogation du système de « l'American selling price » (faute de quoi, elle placerait hors négociation tous les produits de la chimie organique) et qu'en retour les États-Unis demandent que soient supprimées les « taxes discriminatoires » sur les véhicules d'origine américaine.

Mais, d'un autre côté, il y a des réglementations qui ont pour effet indirect de protéger le marché intérieur mais qui sont, du point de vue du « code de bonne conduite » international qu'on essaye de définir, difficilement attaquables, du seul fait qu'elles ne sont pas discriminatoires puisqu'elles s'appliquent à la fois aux producteurs nationaux et aux exportateurs étrangers. Par exemple : les « Européens » seraient sans doute mal fondés, comme ils en ont eu l'intention, de faire grief aux États-Unis de leur *Food and Drug Act*. Les fabricants d'outre-Atlantique de produits alimentaires doivent en effet se conformer aux exigences de ce texte qui est souvent utilisé pour interdire l'entrée sur le territoire américain de conserves, de boissons, etc., provenant d'autres pays.

Un troisième chapitre du *Kennedy Round* suffirait à marquer celui-ci d'une pierre blanche dans la longue série des négociations tarifaires et commerciales internationales : les produits agricoles ne seront pas écartés de la discussion.

Dans presque tous les pays les gouvernements protègent les cultivateurs de la concurrence extérieure par tout un arsenal de mesures (prix garantis, détaxations fiscales, contingentement strict des importations) dont bien peu ont un caractère tarifaire. C'est ce qui explique pourquoi il est si difficile de faire entrer les produits du sol dans une négociation où il est surtout question des échanges portant sur des produits industriels : les techniques d'intervention des pouvoirs publics sur le marché sont trop différentes pour faire l'objet d'un accord unique. Cependant, les Américains ont beaucoup insisté pour que, cette fois-ci, il n'y ait plus d'exclusion. Leur but était de se constituer en quelque sorte un gage sur la politique agricole commune des Six dont ils pouvaient craindre qu'elle allait compromettre leurs ventes de céréales, de fruits en conserves, de poulets, etc., sur le marché européen. Or, si la balance commerciale des États-Unis avec la C.E.E. est excédentaire (de 1 à 2 milliards de dollars par an), cela est presque entièrement dû aux exportations américaines de produits agricoles. Les échanges s'équilibrent à peu près pour les produits industriels.

La négociation Kennedy devrait donc dans ce domaine avoir pour premier résultat la conclusion *d'arrangements mondiaux* relatifs au blé, aux produits laitiers, à la viande

congelée. L'accord sur le blé est celui qui, de loin, est le plus important car il pourrait impliquer : 1° un accord entre l'Amérique du Nord et le Marché commun pour geler à son niveau actuel la protection accordée sous toutes formes *niveau de soutien* aux producteurs nationaux (les exploitations de l'Europe des Six étant du reste beaucoup plus « soutenues » par les pouvoirs publics que celles des États-Unis et du Canada). 2° L'obligation pour la Communauté des Six de retirer du marché une partie de sa production si celle-ci devait dépasser un certain pourcentage d'auto-approvisionnement (90 % selon les propositions des Six); du même coup les fournisseurs traditionnels de l'extérieur recevraient tout de même une certaine *garantie d'accès* sur le marché européen, bien que la diplomatie française ait toujours considéré une telle garantie comme incompatible avec le principe de la politique agricole commune. Ce qui s'était bien vu lorsque M. Heath avait essayé de l'obtenir au profit des producteurs du Commonwealth quand il discutait à Bruxelles de l'éventuelle entrée de son pays dans le Marché commun. 3° Un certain partage des charges financières relatives à l'octroi d'une aide alimentaire au tiers monde. Pour l'instant, ce sont les États-Unis qui supportent le plus gros de ces dépenses.

Enfin, le *Kennedy round* devrait également, sur le plan tarifaire, apporter un certain nombre d'avantages aux pays sous-développés. Sans doute, la Communauté continuera-t-elle à se montrer hostile à toute mesure qui aurait pour effet d'annuler, en l'octroyant à l'ensemble des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Sud, le régime douanier préférentiel dont jouissent les associés d'Outre-Mer. Mais les pays des continents pauvres bénéficieront pour certains de leurs produits (agricoles et industriels) d'une baisse de la protection des pays riches, qu'ils ne seront pas obligés (entorse au principe de la réciprocité) de compenser par une réduction correspondante de la protection dont jouit leur propre marché.

On aurait tort de négliger les conséquences que le *Kennedy round* devrait avoir sur les relations inter-européennes. S'il aboutit à une réduction substantielle (sans doute en 5 étapes d'une année chacune) des droits de douane, il permettra d'atténuer les effets de la division du vieux continent en deux groupements économiques, la C.E.E. et l'A.E.L.E. Cela explique au moins en partie pourquoi la France, soucieuse d'élargir ses débouchés en Suisse, et la Grande-Bretagne de se tailler une place sur le marché suédois, voient plus d'avantages que d'inconvénients dans un succès « raisonnable » de la négociation de Genève. Il reste à savoir si l'abaissement entre les Six et les Sept incitera les uns et les autres à franchir un pas de plus et à se rassembler en une seule communauté. Ou bien si, le désarmement tarifaire rendant la cohabitation des deux groupes plus facile, il fera paraître moins urgente leur réunion...

L'importance de la négociation Kennedy pour le Marché commun tel qu'il existe aujourd'hui ne résulte pas seulement du fait que de son succès dépend l'orientation que prendra pour longtemps la politique commerciale extérieure de la C.E.E. Cette négociation est en quelque sorte pour les Six un baptême du feu : d'affronter un bloc les autres pays, les aidera à se créer des réflexes communs, à prendre conscience de la convergence de leurs intérêts. On ne répétera jamais assez que le *Kennedy round* est la seule conférence internationale au sein de laquelle l'Europe du Traité de Rome se présente comme une unité, « parlant d'une seule voix ». Ni au sein de l'O.T.A.N., ni au Fonds monétaire international, ni dans le groupe des Dix, l'Europe n'a d'*existence* en tant que telle.

Remarquons que la première occasion qui est ainsi donnée au Marché commun d'acquérir une personnalité internationale est une négociation qui vise à resserrer ses liens commerciaux avec les États-Unis. Peut-être faut-il y voir le signe qu'au-delà de toutes les controverses sur l'Europe européenne et l'Europe américaine, l'unification du vieux continent ne se fera pas contre « la vieille union américaine d'il y a près de deux siècles à Philadelphie... ».

P. F.