

# Le GATT devant le marché commun et la zone de libre-échange

Autor(en): **Royer, Jean**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **16 (1958)**

Heft 3

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-134963>

## **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.

## **Le GATT devant le marché commun et la zone de libre-échange**

par JEAN ROYER  
*secrétaire exécutif adjoint du GATT*

A l'occasion du jour de l'OECE à l'exposition universelle de Bruxelles, le chef du Département politique fédéral, M. Max Petitpierre, a déclaré que la tâche la plus urgente et la plus impérieuse était celle de mettre sur pied une zone de libre-échange ou une association économique européenne sans laquelle, précisait-il, «il n'y a guère de doute que les progrès que nous avons réalisés depuis dix ans risquent d'être remis en cause parce que deux principes fondamentaux de notre coopération ne seraient plus respectés : la réciprocité et la non-discrimination ». Cette déclaration montre clairement que tout projet d'accord régional en matière de coopération économique risque de bouleverser les relations entre les Etats qui participent à cet accord régional et ceux qui, pour des raisons diverses, ne peuvent pas s'y associer ou ne sont pas autorisés à s'y associer. La constitution du marché commun en particulier pose des problèmes sérieux aux autres pays européens qui collaboraient jusqu'à présent dans le cadre de l'OECE ; elle pose des problèmes non moins sérieux pour les autres pays, surtout extra-européens, qui collaboraient avec les Six dans le cadre plus large du GATT. Je voudrais aujourd'hui analyser rapidement les principaux points de friction entre les aspirations régionales et les aspirations mondiales, et voir dans quelle mesure il est possible de trouver un compromis équitable entre ces deux tendances.

Lorsque les six gouvernements qui ont conclu le Traité de Rome qui a institué la Communauté économique européenne ont présenté ce projet à l'opinion mondiale, ils ont été fort surpris de

voir que les autres pays, tout en comprenant et appréciant la grandeur des objectifs poursuivis, surtout sur le plan politique, n'ont pas été convaincus que la création d'une Communauté économique européenne provoquerait un relèvement du pouvoir d'achat général de l'Europe, ni surtout que ce relèvement du pouvoir d'achat provoquerait nécessairement un accroissement général des importations. De leur côté, les autres pays ont été surpris de voir que les Six étaient surpris. Pour expliquer ce manque apparent de compréhension de part et d'autre, il est utile de remonter dix ans dans le passé et de se reporter au moment où, vers la fin de la guerre, les Puissances alliées ont essayé de reconstituer une communauté commerciale universelle.

L'une des préoccupations majeures du gouvernement américain, qui se reflète dans la Charte de l'Atlantique et se précise à l'article VII des Accords prêt-bail, était d'éliminer après la guerre les conflits d'ordre commercial qui avaient entravé l'expansion du commerce international en général et le commerce d'exportation des Etats-Unis en particulier, et qui, de l'avis des autorités américaines, avaient conduit fatalement à la Deuxième Guerre mondiale. La politique des Etats-Unis, revenant à ses lignes traditionnelles, cherchait à établir un code de conduite commerciale fondé sur la non-discrimination, l'élimination des régimes préférentiels, la suppression des restrictions quantitatives et des mesures de contrôle des changes, et la limitation volontaire, à la suite des négociations menées sur la base de la réciprocité, des droits de douane sur le plus grand nombre possible de produits. Aussi l'un des objets essentiels de ce programme était-il l'élimination des préférences, et notamment de la préférence impériale britannique.

C'est dans ce sens que se sont orientées les discussions qui ont abouti, après deux ans d'efforts, à la rédaction de la Charte de La Havane, charte qui n'a pas été appliquée mais qui a laissé des traces profondes dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui, depuis 1947, a été le mécanisme coordinateur des échanges commerciaux dans le monde. L'Accord général se fonde sur la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle la plus large, le respect de la non-discrimination dans l'application des mesures administratives de contrôle et l'organisation de négociations tarifaires sur un plan multilatéral. Après beaucoup d'hésitation, la plupart des pays commerçants

du monde se sont associés à cet effort; on s'est persuadé que tous les pays allaient, grâce à cet accord international, bénéficier des mêmes conditions de concurrence sur tous les marchés, et que le régime des préférences régionales, impériales ou bilatérales allait progressivement disparaître. Il n'est pas douteux que, pendant ses dix années d'existence, le GATT, par le rayonnement qu'il a donné à ses principes et par la démonstration pratique qu'il a pu faire des avantages de la non-discrimination, a contribué à affaiblir les dernières positions de ceux qui croyaient en la vertu du bilatéralisme et des régimes préférentiels.

Mais, à la suite d'un de ces brusques changements de cap auxquels la politique américaine nous a habitués, le gouvernement américain, au moment même où il jetait les bases d'un régime non-discriminatoire non préférentiel du commerce, incitait les pays d'Europe occidentale à mettre sur pied une organisation régionale qui devait faciliter la réalisation des principes généraux inscrits dans le GATT mais qui, par sa composition même et par l'esprit dans lequel elle a abordé son travail, devait faire abstraction, du moins au début, du principe d'universalité, pour rechercher des solutions plus rapides dans un cadre purement européen. Si, dans les textes et dans les aspirations, les buts poursuivis par l'OECE et le GATT sont les mêmes, les moyens d'action employés sont souvent différents et même parfois contradictoires. On peut cependant dire d'une façon générale que, pendant ces dix dernières années, il a été possible d'assurer une harmonisation politique des deux institutions parce que les progrès obtenus sur le plan européen ont pu être progressivement étendus à un certain nombre de pays du GATT dont la monnaie était faible et de plus en plus aux pays du GATT dont la monnaie est forte. On pouvait espérer que ce désaccord apparent entre les deux tendances se limiterait à un défaut de synchronisation et qu'après un certain temps les deux politiques se rejoindraient. Mais l'appui que le gouvernement américain a donné au régionalisme européen ne s'est pas borné à cet effort de libération en commun des dix-sept pays membres de l'OECE. Le but ultime de la politique américaine a toujours été l'intégration de l'Europe continentale, intégration qui ne serait pas limitée aux affaires économiques, mais qui devait fatalement aboutir à une intégration politique. Aussi le gouvernement de Washington a-t-il accordé toutes ses faveurs aux

tentatives de la petite Europe, et en premier lieu à la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Là encore, l'opposition entre l'universalisme et le régionalisme dans le monde économique n'était pas trop grave, et il a été relativement facile de trouver un moyen de faire rentrer la CECA dans le cadre général des obligations du GATT au moyen d'une dérogation précise et assez stricte.

Il y a eu évidemment certaines divergences de vues au sujet des formules qui finirent par être adoptées. Il est apparu à certains partisans du supranationalisme que la Haute Autorité ne pouvait pas accepter des engagements internationaux aussi facilement que de simples gouvernements, et la coexistence d'un pouvoir exécutif indépendant et d'un conseil des ministres disposant de pouvoirs très larges dans la Communauté, ainsi que le maintien de pouvoirs nationaux dans le domaine de la politique commerciale, ont créé une situation assez délicate pour les rapports entre la Communauté et les pays tiers. Malgré les difficultés de procédure, malgré l'amertume de certains qui ont trouvé trop lourde la férule du GATT, la précision avec laquelle les droits et obligations de la Communauté du charbon et de l'acier avaient été définis, la procédure annuelle de consultation et de confrontation des points de vue sur des points concrets ont permis de protéger d'une manière généralement satisfaisante les intérêts des pays tiers et d'assurer que les tentatives régionales de cette nature ne cherchent pas à se soustraire à leurs obligations envers les autres partenaires commerciaux. Cette première expérience de coexistence pacifique entre l'organisme international et l'organisme régional était de bon augure, et on pouvait espérer que la forme plus large d'association qui était contenue dans le Traité de Rome permettrait d'aboutir à des formules aussi satisfaisantes. En d'autres termes, il paraissait qu'avec de la bonne volonté et un peu d'ingéniosité on pouvait concilier les aspirations du régionalisme avec celles du multilatéralisme universel.

Nous nous rendons parfaitement compte que le problème serait beaucoup plus ardu si nous avions affaire à une union douanière englobant la presque totalité des échanges commerciaux ; dans le secteur du charbon et de l'acier, l'institution d'un traitement différentiel pour les produits venant de divers pays n'influençait

pas beaucoup les courants d'échanges. En fait, les droits sur ces produits étaient relativement modérés et, ce qui est plus important encore, les pays de la Communauté, à part quelques exceptions, étaient plutôt exportateurs qu'importateurs de produits sidérurgiques. Au surplus, les engagements pris par les membres de la Communauté au sujet de l'harmonisation des tarifs laissaient espérer qu'au bout de la période transitoire les droits de douane s'établiraient sur une base nettement plus avantageuse pour les pays tiers, et ces espoirs se sont trouvés confirmés en réalité. Aussi ne fûmes-nous pas surpris lorsque nous vîmes les pays autres que les Six manifester des inquiétudes très vives, et même passionnées, à la lecture et l'examen des dispositions du Traité de Rome. Il est vrai que nous avons peut-être, par nos fonctions mêmes, mieux saisi la transformation profonde qui s'est opérée depuis la guerre dans le rôle que jouent la politique commerciale et les échanges internationaux dans la politique tout court. Avant la guerre, et ceci est particulièrement vrai des pays extra-européens, les échanges internationaux apparaissaient comme une activité relativement secondaire ; les négociations d'accords ne passionnaient pas l'opinion publique et étaient laissées aux soins des techniciens et des secteurs économiques intéressés. Aujourd'hui, dans les pays les plus lointains, les grands problèmes de politique commerciale trouvent un écho, et l'on se rend compte de plus en plus que la vie de chacun et de chaque communauté dépend étroitement de ce qui peut se passer sur le plan des échanges commerciaux. Il y a une interdépendance de plus en plus visible entre le développement du commerce et la prospérité d'un pays, entre les conditions de concurrence sur le marché et les possibilités de développement économique et de relèvement du niveau de vie dans un grand nombre de pays. Or, l'institution du Marché commun, qui transformait du tout au tout les conditions de concurrence sur un des grands marchés du monde, devait fatalement attirer l'attention des dirigeants de la politique et de l'économie dans un nombre considérable de pays. Le succès même avec lequel les conceptions primitives du gouvernement des Etats-Unis sur l'organisation des échanges mondiaux s'étaient traduites dans la réalité des faits grâce à l'autorité de plus en plus grande du GATT a eu pour effet de rendre particulièrement violentes les réactions de l'opinion publique de beaucoup de pays

envers la réalisation du deuxième grand projet américain, à savoir l'intégration économique de l'Europe occidentale.

Après avoir brossé la toile de fond de ce conflit plus ou moins dramatique, il convient d'analyser rapidement les principales causes de ce malentendu. Les Six ont fait valoir à juste titre que le GATT, s'il repose sur le principe de la non-discrimination et de l'égalité des conditions de concurrence, a reconnu, comme d'ailleurs la doctrine traditionnelle, que la constitution d'une union douanière justifiait une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée. Les Six ont affirmé ensuite que le Traité de Rome, en son article 234, réserve les droits et obligations résultant de conventions antérieures, et par conséquent les droits et obligations résultant du GATT. Enfin, ils affirment que le Traité de Rome est en tous points conforme aux dispositions précises de l'article xxiv de l'Accord général qui définit les conditions dans lesquelles une union douanière est autorisée. Ces affirmations n'ont pas réussi à convaincre entièrement les autres pays car beaucoup d'entre eux estiment que, sur bien des points, le Traité de Rome est trop imprécis pour pouvoir affirmer qu'il est en tous points conforme avec le GATT, et ceci est vrai particulièrement pour l'organisation des marchés agricoles. Beaucoup de pays pensent également que l'association des territoires d'outre-mer représente un régime fort différent de ce qui est prévu à l'article xxiv de l'Accord, et qu'elle ressemble plus à un élargissement d'une zone préférentielle qu'à une zone de libre-échange telle que les rédacteurs du GATT l'ont conçue. En outre, certains pays estiment que l'institution d'une politique commerciale commune, qui permettrait par exemple à un pays dont la balance des paiements n'est pas déficitaire de restreindre ses importations des pays tiers pour aider un autre pays de la Communauté qui se trouverait devant des difficultés de balance des paiements, est contraire à l'esprit du GATT et ne saurait être admise comme une exception aux obligations assumées par les Six. Enfin, tout en reconnaissant que les Six ont essayé d'établir leur tarif commun sur la base d'une incidence moyenne, certains gouvernements estiment que le nombre de produits qui échappent à la règle de la moyenne est trop important pour que l'on puisse se faire une idée précise de l'incidence du tarif commun tant qu'il n'aura pas été vraiment mis au point.

Ces objections, qui se fondent sur des considérations d'ordre juridique, recouvrent évidemment des préoccupations commerciales bien précises. Parfois, on a eu l'impression que les gouvernements s'attachaient moins à la défense de leurs droits qu'à la défense de leurs intérêts et certains ont même été jusqu'à affirmer que la création du Marché commun européen, et en particulier l'association des territoires d'outre-mer, apportaient un bouleversement si profond au régime du commerce international que l'on serait obligé de renégocier l'Accord général pour aboutir à un code de conduite plus réaliste et mieux adapté aux circonstances actuelles.

Plutôt que d'analyser en détail les arguments qui ont été avancés, il paraît plus utile de voir comment, dans la pratique, les intérêts des différents pays ou groupes de pays sont affectés par la création d'un marché commun. Prenons d'abord les pays de la zone dollar, c'est-à-dire principalement les Etats-Unis et le Canada. En 1947, ces pays ont négocié des accords tarifaires avec les pays européens ; les concessions qu'ils ont faites ont eu une valeur immédiate dans le cas des Etats-Unis et ont acquis leur pleine valeur pour le Canada au bout de peu d'années, ce qui a facilité grandement les exportations des pays européens. Mais, en revanche, les concessions qu'ils avaient obtenues de l'Europe, et notamment des Six, sont restées d'une valeur théorique pendant fort longtemps, et ce n'est que depuis peu que la discrimination vis-à-vis de la zone dollar s'est atténuée dans la plupart des pays de la Communauté. Au moment même où ces pays sont sur le point de voir leurs espoirs se réaliser et un équilibre se rétablir entre les concessions faites de part et d'autre, le Traité de Rome vient remettre tout en question. Il apporte d'abord un régime permanent de discrimination tarifaire et surtout l'idée directrice de la politique commerciale commune laisse craindre que les Six, en s'abritant derrière ce principe, ne puissent continuer à appliquer leurs restrictions quantitatives d'une manière discriminatoire à l'encontre de la zone dollar, même si, comme c'est le cas de l'Allemagne, la position de leur balance des paiements est parfaitement saine. Les Etats-Unis, et avec peut-être moins d'enthousiasme le Canada, sont prêts à accepter les conséquences tarifaires de l'union douanière, à condition que le principe de la moyenne soit scrupuleusement observé et



que les relèvements de droits consolidés se fassent suivant la procédure de renégociation qui est prévue à cet effet. Mais ni les États-Unis ni le Canada ne semblent prêts à accepter que l'union douanière puisse servir de prétexte à la perpétuation d'une discrimination contingente telle qu'elle paraît être envisagée dans le Traité de Rome et telle que d'ailleurs les pays du Benelux ont essayé de le faire depuis quelque temps. Enfin ces deux pays ont un débouché important pour leurs produits agricoles, et notamment le blé, en Europe continentale, et il est naturel qu'ils se préoccupent vivement de l'orientation d'un marché agricole exclusif qui permettrait aux pays de la Communauté qui disposeraient d'excédents de les écouler dans le reste de la Communauté à des prix nettement supérieurs à ceux de la concurrence, prix qui pourraient même stimuler artificiellement le développement de ces productions et exclure définitivement les pays agricoles extra-européens du marché continental.

Ce sont les mêmes préoccupations qui se manifestent dans d'autres pays producteurs de produits agricoles tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Pour eux, le problème majeur est celui d'un accès plus large aux marchés européens. Grâce à la liberté d'action que ces dominions ont pu obtenir dans le domaine de la préférence impériale, leur politique s'orientait vers un développement des échanges avec l'Europe continentale, et notamment avec la République fédérale d'Allemagne dont les produits pourraient bénéficier d'un traitement égal à l'entrée en Australie et en Nouvelle-Zélande, à la condition que les produits agricoles de l'Australie ou la Nouvelle-Zélande puissent pénétrer sur le marché européen. Dans le cas de ces pays, on peut dire que le Traité de Rome ne risque pas de léser des intérêts déjà acquis, mais bien plutôt que cette nouvelle orientation rend improbable l'évolution que l'on voyait se dessiner dans la politique commerciale de certains dominions britanniques. Ceci peut avoir pour effet de rejeter ces pays vers la politique traditionnelle d'un régime d'échanges plus étroits et plus exclusifs avec la métropole.

Pour les pays de l'Asie et de l'Amérique latine, l'association des territoires d'outre-mer est l'aspect du Marché commun qui les préoccupe le plus. En effet, la plupart de ces pays envoient des quantités importantes de produits agricoles ou miniers vers l'Europe continentale et la création de droits préférentiels en

faveur de leurs concurrents des territoires dépendant de la France, de la Belgique ou des Pays-Bas risque de bouleverser complètement leur commerce d'exportation. Pour certains produits comme le café, où les conditions de prix sur le marché mondial sont particulièrement fragiles, le compartimentage des marchés et l'encouragement que l'association donnerait à l'extension de la culture, notamment dans les territoires africains, pourraient compromettre, non seulement les débouchés vers l'Europe, mais également les débouchés vers le reste du monde. Les perspectives sont également assez sombres pour les pays exportateurs de cacao, bien que la préférence soit beaucoup moins forte que dans le cas du café. Pour d'autres produits comme l'aluminium, les bananes, le thé, le café et certains autres produits tropicaux, les risques sont moins apparents, mais on doit reconnaître que l'association des territoires d'outre-mer constitue un élément d'incertitude qui peut devenir assez important pour le développement des pays exportateurs de ces produits. Enfin, dans le cas du sucre, les marchés européens qui représentent actuellement un débouché considérable pour des pays comme Cuba ou la République dominicaine, risquent de se fermer de plus en plus aux importations des pays tiers, soit parce que les métropoles bénéficieront d'une préférence de 80 % sur le territoire de leurs partenaires, soit parce que cette préférence pourrait encourager le développement de la production dans des territoires d'outre-mer où la culture de la canne à sucre serait alors rentable.

J'en viens maintenant aux intérêts des pays industriels, et en particulier des pays européens. Dans les conditions de concurrence actuelles, une différence même modérée entre le droit de douane appliqué à un exportateur et le droit appliqué aux exportateurs des autres pays suffit à renverser les conditions de concurrence. Si par exemple les exportateurs suisses trouvent un droit de 30 %, ou même de 35 %, à l'entrée en France alors que leurs concurrents allemands doivent payer le même droit, les exportateurs suisses, s'ils sont efficaces, arrivent à pénétrer sur le marché dans les mêmes conditions que les exportateurs allemands ; mais, le jour où le Marché commun maintient à l'entrée en France un droit, même de 20 % à l'encontre des produits suisses alors que les produits des exportateurs allemands peuvent entrer en franchise, les conditions sont profondément modifiées et l'on peut dire que les

exportateurs suisses auront beaucoup plus de mal à pénétrer en France, même avec un droit réduit, qu'auparavant, simplement parce que les conditions de concurrence ne sont plus les mêmes. Or, il se trouve que les pays de l'OECE ont un commerce intense avec les Six et que la perte, même progressive, de ce marché risquerait d'être particulièrement lourde pour ces pays qui ne pourraient guère trouver dans le monde de débouchés comparables. Pour ces pays, la création du Marché commun représente un événement d'une importance capitale et qui domine toute leur politique commerciale depuis de longs mois. Ces pays sont obligés, soit de s'agrèger au Marché commun, soit de trouver une formule leur permettant d'échapper à cette discrimination qui résulterait de l'union douanière continentale.

Pendant quelque temps, les Six — et cette opinion était dans une certaine mesure partagée par les Etats-Unis qui ont patronné la Communauté économique européenne — ont pensé que les autres pays européens seraient contraints, par la force même des choses, de rentrer dans le cadre de la Communauté par une adhésion pure et simple ou par une association dont les termes pourraient être débattus individuellement avec chaque pays intéressé. Cette solution ne semble avoir trouvé d'écho favorable dans aucun pays européen, et la raison en est que le Marché commun est une construction politique qui entraîne des abandons de souveraineté beaucoup plus larges que ce que beaucoup de gouvernements croient pouvoir actuellement accepter. Aussi la solution a-t-elle été recherchée dans une autre direction, celle de la zone de libre-échange.

Pourquoi la zone de libre-échange a-t-elle paru préférable à l'union douanière aux pays de l'OECE ? C'est essentiellement parce que la zone de libre-échange se limite à une association commerciale tandis que l'union douanière entraîne fatalement une harmonisation profonde de la politique douanière, fiscale, sociale et financière. En 1947, lorsque l'article xxiv de l'Accord général a été rédigé, le gouvernement français s'était rendu compte que la formule d'intégration qu'il avait en vue, et qui reposait sur la notion d'une union douanière, ne pourrait pas s'étendre à tous les pays d'Europe occidentale, et qu'il serait en particulier à peu près impossible au Royaume-Uni d'entrer dans une telle combinaison. Aussi a-t-il proposé, à la Conférence de la

Havane, d'introduire dans l'article qui correspond à l'article xxiv de l'Accord général une dérogation en faveur des zones de libre-échange ; cette zone est une union douanière imparfaite, où le tarif douanier vis-à-vis de l'extérieur n'est pas unifié, et où la libre pratique entre les participants est limitée aux produits originaires de la zone. Cette formule, qui avait été prévue précisément pour faire face à cette difficulté d'associer dans le cadre d'une union douanière parfaite les différents pays de l'Europe occidentale dont le concours était nécessaire pour assurer la solidarité politique de ce continent, a été sortie des archives par le gouvernement britannique dès qu'il s'est aperçu que les négociations en vue de l'établissement d'une union douanière européenne prenaient corps et allaient aboutir à des réalisations concrètes. Je n'ai pas l'intention d'analyser les problèmes que suscite l'établissement d'une zone de libre-échange telle que les Dix-sept l'envisagent à Paris. Une telle association présente des avantages de souplesse, mais présente aussi certains inconvénients. Ces inconvénients sont relativement faibles lorsque le régime tarifaire est sensiblement le même dans les divers pays qui participent au système ; s'il s'agit de pays dont le tarif douanier est relativement peu élevé, la coexistence de tarifs nationaux distincts ne complique pas sensiblement le fonctionnement de la zone. C'est vrai également si tous les pays membres ont des tarifs douaniers relativement élevés. Mais lorsque, comme c'est le cas en Europe, les pays suivent des politiques tarifaires fort dissemblables, alors que les uns ont des tarifs généralement élevés, ou élevés dans le secteur industriel, ou élevés dans le secteur agricole alors que d'autres ont des tarifs relativement faibles, la question de la libre circulation des produits entre ces divers pays pose des problèmes techniques ardues, mais non pas insolubles. Mais, indépendamment des problèmes techniques, il y a des difficultés fondamentales qui résultent du fait que, à l'abri d'une protection donnée, la structure de l'économie s'est cristallisée d'une certaine façon et qu'il sera plus difficile de mettre en communication des économies de types différents en établissant un régime de concurrence parfaite entre elles. Les négociations sont engagées depuis de longs mois et personne ne peut encore prédire si avant la fin de cette année un accord sera réalisé pour l'établissement d'une zone de libre-échange, ni sur quelle base une telle

zone de libre-échange pourrait s'établir. Une chose est certaine, c'est que si la zone de libre-échange permet de trouver une solution aux difficultés que ressentent actuellement les pays européens et permet de faire disparaître l'inégalité de traitement qui existerait pour ces pays si le Marché commun restait isolé en Europe, cette forme d'association ne fait qu'élargir la zone privilégiée sans résoudre les problèmes qui se posent pour les pays qui demeurent en dehors du cadre de l'OECE.

Même si la souplesse de la zone de libre-échange permet d'éviter un certain nombre de problèmes, comme celui de l'harmonisation des tarifs, il n'en demeure pas moins que les objections que les pays adressent au Marché commun ne seront pas éliminées par le fait qu'un certain nombre de pays européens pourront échapper aux effets défavorables de cette création ; et même, dans certains cas, le bouleversement que la zone de libre-échange va créer dans les conditions de concurrence sur les marchés des onze autres pays de l'OECE ne pourra que renforcer les craintes des pays extra-européens à l'égard du groupement régional de l'Europe occidentale.

Une des difficultés majeures que la zone de libre-échange va susciter dans les rapports entre l'Europe et le reste du monde provient du fait que l'Europe de l'OECE comprend un certain nombre de pays sous-développés qui ne pourront pas être admis sur un pied d'égalité parfaite dans la zone de libre-échange et qui obtiendront sans doute des facilités comparables à celles que l'on a prévues pour les territoires d'outre-mer dans le cadre de la Communauté économique européenne. Là encore, les pays sous-développés qui entrent en concurrence avec ces producteurs européens verront se creuser le fossé entre l'Europe et le reste du monde et seront amenés à conclure que les pays européens cherchent à se dégager de leurs engagements internationaux pour favoriser certains pays insuffisamment développés, soit parce qu'ils appartiennent au même groupe régional, soit parce qu'ils font partie de la même constellation politique, au détriment des autres pays sous-développés qui dépendent également du marché européen pour y placer leurs produits d'exportation. D'autre part, la complexité des problèmes que soulève la constitution d'une zone de libre-échange, le fait que l'on cherche à y inclure l'agriculture sur une base différente, la possibilité d'exclure, soit à titre temporaire,

soit à titre plus durable, certains secteurs du commerce du jeu de la libre concurrence, l'imprécision de certains engagements en matière de contingentement, risquent d'amener les pays de l'OECE à tomber d'accord sur une forme d'association qui serait assez éloignée du concept de la zone de libre-échange tel qu'il est défini dans le GATT. Dans ces conditions, cet accord, peut-être moins encore que le Traité de Rome, ne rentrerait pas strictement dans le cadre des engagements internationaux, et il faudrait engager une négociation entre les pays européens et les autres pour aboutir à un *modus vivendi* qui entraînerait l'octroi d'une dérogation aux pays de l'OECE. Il ne faut pas se dissimuler que, sur le plan européen, l'institution du Marché commun risque de faire craquer les formes de collaboration qui ont existé jusqu'à ce jour, et d'aboutir à des formules opportunistes qui replacent les échanges internationaux dans un cadre empirique que l'on cherchait à abandonner, et à ruiner, ou du moins à compromettre, le principe même de relations commerciales fondées sur des règles juridiques précises et solennelles. Aussi peut-on se demander si le Marché commun, la zone de libre-échange ou toute autre forme d'association qui serait organisée entre les Six et les autres pays européens, ne risquent pas d'affaiblir considérablement l'autorité du GATT et la valeur de tout le système de collaboration internationale qui s'est organisé depuis dix ans autour de cet instrument. On peut craindre d'abord que les pays européens, ayant organisé leurs échanges sur un plan régional, ne voient plus dans le GATT qu'un organisme mineur qui s'occupe des rapports entre l'Europe et un certain nombre de pays lointains et relativement peu importants pour leur commerce. Si la zone de libre-échange s'organise autour de l'OECE, il est fort probable que les pays européens seront amenés à se servir de l'OECE pour discuter leurs problèmes commerciaux avec les Etats-Unis et le Canada, et, comme une telle formule aurait l'avantage de ne pas comporter d'engagements précis pour des membres associés comme les Etats-Unis et le Canada, il n'est pas impossible qu'une telle formule ne trouve un écho favorable dans ces grands pays. Si le Royaume-Uni prend une part prépondérante dans l'administration de la zone de libre-échange, ce qui est fort probable, sa politique tiendra naturellement à associer d'une façon ou d'une autre le Commonwealth à ce groupement européen et, quelles que soient les formes

d'association envisagées, on pourrait penser que, pour l'essentiel, les relations commerciales s'organiseraient autour de la zone de libre-échange et non plus autour du GATT. Cette possibilité existe certainement, mais il est encourageant de voir que, même parmi les pays européens qui sont évidemment préoccupés au premier chef de la réalisation de la zone de libre-échange, le GATT, au lieu de perdre en importance, est apparu comme un instrument particulièrement indispensable après la création du Marché commun, même si des formules d'association satisfaisantes sont trouvées pour les rapports entre les Six et les autres pays de l'OECE. Il est intéressant de noter à cet égard que c'est précisément en ce moment qu'un pays comme la Suisse, qui est tellement intéressé au commerce avec l'Europe, négocie pour entrer au GATT, d'abord comme membre associé. Il est intéressant de noter également que d'autres pays, surtout les petits pays, redoutent de se trouver face à face avec la puissance considérable que représente la Communauté économique européenne, et que le GATT leur paraît un organisme où leurs intérêts peuvent être plus utilement défendus, car ils peuvent compter sur l'appui d'autres pays non européens qui cherchent comme eux à se ménager une plus grande indépendance vis-à-vis des grands pays. Ni le Marché commun, ni la zone de libre-échange, ne constitueront, du moins dans les années qui viennent, des blocs monolithiques. Il y aura toujours des divergences de vues à l'intérieur de ces groupements, et il est naturel que les uns et les autres cherchent à déborder du cadre de l'institution pour reprendre le débat dans une enceinte plus large. On peut dire que, très probablement, le Marché commun, la zone de libre-échange et le GATT constitueront plutôt des vases communicants et qu'une certaine osmose pourra s'établir entre ces institutions de façon à décourager ce qu'il peut y avoir d'exclusif dans des organismes à participation restreinte. Si les pays européens arrivent à penser aujourd'hui que, malgré le développement du régionalisme, il est indispensable pour eux de garder en réserve un organisme à vocation universelle comme le GATT, il est bien naturel que ces sentiments soient partagés par des pays qui n'appartiennent ni au Marché commun ni à la zone de libre-échange et qui n'ont pour défendre leurs intérêts que le GATT. Aussi bien aux Etats-Unis que dans un grand nombre de pays de l'Amérique latine et d'Asie, le GATT est apparu comme une

institution particulièrement importante à la suite de la signature du Traité de Rome, et l'on peut espérer que, malgré les apparences, le code de commerce international que le GATT représente sorte renforcé de cette épreuve.

Faut-il en conclure que le GATT restera exactement le même qu'avant ou que les changements survenus en Europe vont obliger le GATT à procéder à un examen de conscience et à voir s'il ne faut pas reviser les dispositions qui ont été en vigueur depuis dix ans, et même peut-être modifier certains principes essentiels qui ont servi de base à son activité jusqu'à maintenant ? Il est difficile aujourd'hui de prévoir si le GATT doit être renégocié dans un avenir relativement proche. Mais on peut cependant souligner que les circonstances actuelles, surtout après l'organisation d'un régime régional d'échanges en Europe, diffèrent profondément des circonstances qui existaient en 1947, et surtout de la situation que l'on espérait voir s'établir dans le monde quelques années après la Deuxième Guerre mondiale. L'effort de coopération régionale en Europe aura certainement pour effet de renforcer les tendances centrifuges qui existent dans d'autres continents. A la conférence économique qui s'est réunie à Buenos-Aires l'an dernier, sous les auspices de l'Organisation des Etats américains, il est apparu que, pour beaucoup de pays d'Amérique latine, la riposte au Marché commun européen se trouve dans la création d'un marché régional en Amérique latine ou peut-être même en Amérique du Nord et du Sud. La crainte de perdre des débouchés importants en Europe peut susciter le repliement de l'Amérique sur elle-même, soit par un renouveau du protectionnisme aux Etats-Unis, soit par un développement du régionalisme dans le continent américain. Si le risque est moins grand en Asie, où la cohésion politique et économique ne trouve pas le même support sentimental qu'en Amérique latine, on peut cependant craindre que le même sentiment de désaffection vis-à-vis de l'Europe puisse pousser des pays asiatiques à resserrer leurs liens économiques et commerciaux avec les pays de l'Est européen et la Chine continentale, qui cherchent depuis plusieurs années à ouvrir des débouchés importants dans ce continent grâce à la facilité que les gouvernements autoritaires possèdent de procéder à des achats massifs à des prix avantageux et indépendants du marché. Toutes ces tendances, si elles réussissent à être canalisées et maintenues dans le cadre du



GATT, peuvent rendre plus impérative la nécessité d'une renégociation des conditions mêmes de la collaboration commerciale sur un plan universel. Tels sont les problèmes que soulève dans l'optique du GATT, et sur le plan des réalités économiques, la réussite du régionalisme européen. Personne ne cherche à nier la valeur de ces réalisations, ni même la nécessité politique de refaire la structure de l'Europe, mais on doit avouer que la réforme structurelle de l'Europe est un problème qui n'intéresse pas seulement les pays européens, et que la constitution de la Communauté économique n'est pas un problème qui regarde simplement les Six. Le monde est devenu très petit, et tous les pays sont aujourd'hui solidaires. Tous les pays se rendent compte que les problèmes commerciaux ne sont plus des activités marginales qui intéressent les seuls spécialistes. Tous les pays, à des degrés divers, finissent par se rendre compte que la politique commerciale n'est plus le privilège exclusif du gouvernement national qui peut en décider souverainement, eu égard aux seuls intérêts nationaux. Personne ne cherche honnêtement à nier que les problèmes de politique commerciale ne peuvent être résolus aujourd'hui qu'en tenant compte des intérêts des autres pays et que le meilleur moyen pour aboutir à un résultat favorable pour tous est de rechercher la solution à ces problèmes en commun et dans le cadre des organismes internationaux qui, malgré leurs imperfections, ont donné la preuve de leur vitalité au cours de la période de paix qui s'est écoulée depuis la fin de la guerre. Il y a sans doute des oppositions naturelles entre les préoccupations régionales et les préoccupations mondiales. Je n'ai pas l'intention de les passer sous silence, mais je crois qu'il faut reconnaître que ces oppositions ne sont pas insurmontables. Nous avons eu déjà des expériences qui ont prouvé qu'avec de la bonne volonté et un sens profond de l'intérêt bien entendu de chacun, il est possible de trouver des solutions qui ne sont pas au détriment des intérêts vitaux de n'importe qui. C'est, je crois, la leçon que nous pouvons tirer des discussions qui se sont engagées dans le cadre du GATT depuis plus d'un an à propos du Marché commun. Après avoir assisté à une violente opposition des points de vue et des intérêts, les gouvernements ont fini par accepter une trêve, trêve dont la durée n'a pas été précisée et que chacun peut rompre à tout moment. Mais pendant que cette trêve durera, nous aurons la possibilité d'organiser entre les Six et les

pays qui seront intéressés à tel ou tel problème, des consultations amicales où l'on cherchera d'abord à définir les problèmes — ce qui n'est pas toujours facile — à préciser les risques et les dommages que le commerce de certains pays peut subir à la suite de telle ou telle mesure qui serait décidée ou envisagée par la Communauté européenne afin d'aboutir à des solutions précises ou du moins à des recommandations concrètes permettant d'assurer le respect des intérêts de tous.

C'est dans l'espoir que les méthodes et les procédures que nous avons mises au point progressivement dans le cadre du GATT permettront de résoudre les cas concrets au fur et à mesure qu'ils se présentent, tout en maintenant la solution de ces divers cas dans la ligne directrice de notre Accord, et dans l'orientation que les gouvernements entendent donner à leurs rapports économiques, que nous avons clos la première phase de nos délibérations sur le Marché commun pour aborder avec un espoir confiant la recherche pratique des moyens de collaboration entre notre organisation et la nouvelle Communauté économique européenne, collaboration que nous espérons pouvoir étendre prochainement aux institutions qui seront chargées de faire fonctionner la zone de libre-échange à laquelle un pays comme la Suisse attache tellement de prix.