

Les Etats-Unis entre le multilatéralisme et la Communauté économique européenne

Autor(en): **White, Eric Wyndham**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **21 (1963)**

Heft [2]: **La Suisse et la Communauté atlantique**

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135638>

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.

Les Etats-Unis entre le multilatéralisme et la Communauté économique européenne

ERIC WYNDHAM WHITE

secrétaire exécutif de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), Genève

Le fait que les Etats-Unis se trouvent aujourd'hui profondément engagés dans les affaires européennes est l'un des phénomènes les plus marquants de l'histoire. Il est paradoxal que les motifs de cette nouvelle orientation politique des Etats-Unis soient fondamentalement les mêmes que ceux qui justifèrent autrefois leur isolationnisme traditionnel. Les graves appréhensions de Georges Washington devant les conséquences auxquelles son pays serait exposé s'il était entraîné dans les affaires de ces Européens querelleurs trouvent leur reflet dans une longue tradition d'isolationnisme qui ne se démentit même pas devant la catastrophe de 1939. Il n'a pas fallu moins de deux guerres mondiales pour convaincre les Etats-Unis de l'inanité d'une politique d'isolement à l'égard des affaires européennes; cependant, une fois convaincus, ils coururent, ainsi qu'il arrive souvent, à l'autre extrême. Sur le plan militaire, le fruit principal de cette nouvelle politique est le Traité de l'Atlantique Nord. Sur le plan politique, elle s'est traduite essentiellement par l'appui et les encouragements que les Etats-Unis, à travers leurs administrations successives, n'ont cessé de donner à toutes les initiatives visant à la réalisation de l'unité politique de l'Europe. En 1947, dans son discours historique de Harvard, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Georges Marshall, traitait principalement du problème urgent de la reconstruction économique de l'Europe, mais il est significatif que les Etats-Unis appelaient de leurs vœux un programme européen. Le secrétaire d'Etat soulignait d'ailleurs que «ce programme devait être un programme commun, accepté par un grand nombre, sinon par la totalité des pays d'Europe». Certes, ce discours ne faisait aucune allusion à l'unité politique, mais il devint rapidement évident, surtout dans les déclarations publiques du premier administrateur du programme de la reconstruction européenne, Paul G. Hoffman, que des milieux influents des Etats-Unis escomptaient que la coopération économique européenne favoriserait l'intégration économique et politique progressive de l'Europe. Aussi les Etats-Unis ont-ils indéfectiblement soutenu le mouvement d'intégration économique de l'Europe, qu'ils croyaient capable de conduire à l'unité politique, de préférence sous la forme d'une Europe unie à l'image des Etats-Unis d'Amérique. Ainsi s'explique le fait que les Etats-Unis aient accueilli avec enthousiasme la création de la Communauté européenne du charbon

et de l'acier et se soient tout particulièrement félicités de l'esprit supranational de la Haute Autorité. Ils ont également accordé un appui sans réserve à la Communauté économique européenne, en mettant délibérément l'accent en toute occasion sur le rôle de la Commission, dans laquelle ils voient le symbole de l'objectif ultime, l'intégration politique complète des Etats membres.

Telle a donc été l'une des constantes de la politique suivie aux Etats-Unis par les différentes administrations qui se sont succédé après la guerre. Nous en trouvons une autre dans l'attachement que les Etats-Unis ont montré pour un système de commerce et de paiement ouvert, multilatéral et non discriminatoire. La recherche de cet objectif s'est manifestée tout d'abord dans les négociations qui ont été menées après la guerre pour le règlement des obligations découlant de l'opération de prêt-bail, et que l'on a appelées les négociations de l'article 7, puis fut poursuivie avec vigueur lors des négociations de Bretton Woods, de Genève et de La Havane. Sur le plan institutionnel, cette politique a trouvé son expression dans la création du Fonds monétaire international et la conclusion de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Le but de mon exposé sera d'étudier cet exercice de contrepoint politique, de voir comment ces deux tendances essentielles de la politique américaine ont pu s'harmoniser et de détecter les dissonances qui menacent de troubler cette harmonie.

Nous avons vu que, dans leurs conceptions de la reconstruction de l'Europe, les Etats-Unis attachaient grand prix à l'adoption d'un programme commun. Ils n'étaient cependant pas sans se rendre compte qu'une coopération économique étroite entre pays européens risquait d'aboutir à la constitution d'un bloc qui pratiquerait une politique commerciale discriminatoire contraire tant à leurs intérêts commerciaux qu'à leur notion de la non-discrimination et du multilatéralisme. C'est pour une large part sur l'insistance des Etats-Unis que la Convention instituant l'Organisation européenne de coopération économique prévoyait dans son article 6 :

«Les Parties Contractantes coopéreront entre elles avec les autres pays animés des mêmes intentions pour réduire les tarifs et autres obstacles à l'expansion des échanges, en vue de réaliser un régime multilatéral d'échanges viable et équilibré, conformément aux principes de la Charte de La Havane.»

De plus, avec les progrès de la reconstruction européenne, les Etats-Unis et le Canada, membres associés de l'Organisation, se préoccupèrent de plus en plus de veiller à ce que la libération des échanges entre les Etats membres sur la base de l'Union européenne de paiements soit progressivement étendue à la zone dollar. C'est sur ce point qu'allèrent éclater les premiers conflits majeurs entre « Européens » et « Multilatéralistes ». Les « Européens », tant à Washington, dans le gouvernement, qu'à Paris, dans la délégation permanente des Etats-Unis, étaient prêts à fermer les yeux sur une certaine discrimination dans la mesure où celle-ci semblait favorable au resserrement des liens de solidarité entre les Etats membres européens. Les « Multilatéralistes », tant ceux du gouvernement que ceux de la délégation des Etats-Unis aux réunions du GATT à Genève, étaient inébranlablement hostiles à toute forme de discrimination qui n'aurait pas sa justification dans les règles du GATT, c'est-à-dire au regard des critères de

l'Accord général relatifs à l'application de restrictions quantitatives pour des raisons de balance des paiements. En dehors de ce cas, ils n'entendaient admettre aucune entorse au traitement de la nation la plus favorisée ou au principe de non-discrimination, sauf en accord avec les dispositions d'exception prévues par le GATT pour l'établissement d'unions douanières ou de zones de libre-échange. Pendant une assez longue période, ces conflits sont restés latents, grâce à l'extrême souplesse des règles du GATT relatives à l'application de restrictions pour des raisons de balance des paiements. Le problème surgit cependant au grand jour lorsque les travaux de l'OECE aboutirent, avec la restauration complète des finances extérieures des pays d'Europe, couronnement qui préluait au rétablissement de la convertibilité externe des principales monnaies européennes. Ce succès enlevait ainsi toute justification au maintien de mesures commerciales discriminatoires fondées sur des raisons de balance des paiements et il aurait dû être suivi, en bonne logique, de l'extension aux pays tiers, et notamment aux pays de la zone dollar, du régime de libération des échanges entre pays de l'OECE. Cette argumentation était logiquement inattaquable, mais certains se demandaient en Europe si elle était acceptable sans réserve dans la pratique. Ils soutenaient que l'élargissement pur et simple à la zone dollar des mesures de libération prises dans le cadre de l'OECE engendrerait de graves difficultés économiques et que, par conséquent, une stricte application du concept de non-discrimination aboutirait dans certains secteurs au retrait des mesures de libération prises en faveur des pays membres de l'OECE et au rétablissement des restrictions qui avaient été supprimées, et cela à seule fin d'établir un régime non discriminatoire à l'égard de la zone dollar. Cela, disaient-ils, équivaldrait à faire un pas en arrière et, de plus, constituerait un échec pour cette coopération européenne qui avait pris une ampleur sans précédent grâce effectivement à l'OECE. Aussi certains pays européens émirent-ils l'opinion que, même une fois rétablie la convertibilité extérieure des monnaies européennes, il serait raisonnable et souhaitable de permettre aux pays d'Europe de libérer leurs échanges entre eux plus largement que leur commerce avec les autres pays du GATT; ils suggéraient également qu'à cet effet la règle du GATT concernant la non-discrimination soit assouplie. Il est assez naturel que cette suggestion ait été accueillie froidement par les pays non européens et qu'elle ait été retirée. Il fut seulement concédé, quelque peu à contrecœur, que si l'application stricte de la règle de non-discrimination du GATT devait avoir pour effet, à la suite du rétablissement de la convertibilité des monnaies européennes, d'obliger les pays d'Europe à rabaisser le degré de libération atteint dans la zone de l'OECE, les *Parties Contractantes* du GATT examineraient la situation « avec une bienveillante attention ».

Au fond, malgré ce coup de chapeau aux « Européens », l'épisode s'était traduit par une victoire des « Multilatéralistes ». A la suite de constatations concordantes du Fonds monétaire international et du GATT, selon lesquelles il n'existait plus de problèmes de balance des paiements justifiant le maintien d'un régime discriminatoire en matière commerciale, les mesures de libération de l'OECE ont été, depuis lors, étendues dans une très large proportion aux pays tiers, encore que certains pays de l'OECE continuent de maintenir des restrictions à l'importation en provenance de pays tiers de certaines marchandises qui ne sont pas assujetties à des restrictions lorsqu'elles sont

importées en provenance d'autres pays membres de l'OECE. Ces restrictions continuent d'être attaquées au sein du GATT et l'on a pu noter sur ce point un raidissement sensible de l'attitude des Etats-Unis. Malgré l'appui constant qu'ils ont apporté à la Communauté économique européenne depuis sa création, les Etats-Unis, lors d'une session récente des *Parties Contractantes*, n'en ont pas moins recouru à la procédure de réclamation prévue par l'Accord général contre deux des Etats membres de la Communauté, l'Italie et la France, en marquant clairement leur intention de demander l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion s'ils n'obtenaient pas satisfaction. Dans le cas de l'Italie, la procédure n'a pas été poursuivie, car le Gouvernement italien a pu faire certaines concessions aux Etats-Unis et convenir de poursuivre l'examen des autres problèmes sur une base bilatérale. En revanche, l'action engagée contre la France a conduit à un heurt assez violent, ce qui a engagé les *Parties Contractantes* à conseiller la modération aux deux parties tout en convenant de prendre en considération en temps utile toute proposition américaine tendant à l'adoption de mesures de rétorsion au cas où les parties n'arriveraient pas à régler leur différend sur une base bilatérale dans un délai raisonnable. Ce conflit pèse toujours sur les relations franco-américaines et, comme les Français n'ont pas tardé à le laisser entendre, il pourrait avoir de graves répercussions sur les négociations beaucoup plus vastes entre les Etats-Unis et la Communauté économique européenne auxquelles je reviendrai dans quelques instants. Il ne fait aucun doute que la création de la Communauté économique européenne a déclenché et entretient une dure épreuve de force entre « Européens » et « Multilatéralistes ». L'Accord général, dans son article XXIV, concilie l'intégration régionale avec un régime d'échanges multilatéral en exigeant que la première prenne la forme d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange conforme à certains critères, l'objectif déclaré étant non d'entraver le commerce des pays tiers avec les pays constitutifs, mais de faciliter les échanges entre ces derniers. Les membres d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange conforme aux dispositions de l'article XXIV ont le droit de déroger aux autres dispositions de l'Accord général — y compris la clause de la nation la plus favorisée et la règle de non-discrimination — dans la mesure où cela est nécessaire à la formation de l'union douanière ou de la zone de libre-échange. Les concessions faites en faveur de l'intégration économique régionale vont plus loin, en ce sens que la non-application des règles du GATT est admise pendant une période de transition d'une durée raisonnable, à l'issue de laquelle l'union douanière ou la zone de libre-échange doit être entièrement constituée. Cette règle permet l'élimination progressive — sur une base préférentielle — des droits de douane et des entraves au commerce entre les parties à ces accords régionaux, sans que les pays tiers en bénéficient, sous réserve qu'à la fin de la période de transition une véritable union douanière ait été établie.

La politique du gouvernement des Etats-Unis s'est fermement appuyée sur ces dispositions; tout en accueillant avec enthousiasme les objectifs politiques du Traité de Rome, le gouvernement américain a clairement indiqué qu'il s'attend à ce que les dispositions commerciales du Traité créent une union douanière compatible avec les règles du GATT.

Lorsqu'à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Rome on s'efforça de négocier la création en Europe d'une zone de libre-échange plus vaste, les Etats-Unis marquèrent nettement leur froideur. Aux yeux des Américains, le projet apparaissait comme un simple arrangement de caractère commercial qui pourrait avoir des effets néfastes sur le commerce de leur pays, sans présenter en contrepartie les attraits politiques de la Communauté économique européenne. Malgré de nombreuses sollicitations extérieures, le gouvernement des Etats-Unis s'est borné à admettre à contre-cœur qu'une zone de libre-échange compatible avec les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général recevrait son agrément. La même réserve fut marquée envers l'Association européenne de libre-échange.

Avec le gouvernement Kennedy, la politique américaine à l'égard des pays de l'AELE est devenue claire et nette. La voie qui s'imposait aux pays de l'AELE était d'accepter intégralement les conséquences politiques du Traité de Rome et de demander leur accession à la Communauté économique européenne. Les Etats-Unis approuvèrent donc et appuyèrent fermement la candidature du Royaume-Uni et se félicitèrent de voir le Danemark et la Norvège suivre cet exemple. D'un autre côté, Washington fit la sourde oreille aux instances des « neutres » qui prétendaient que, empêchés par leur situation politique de devenir membres à part entière de la Communauté économique européenne, des dispositions spéciales devraient être prises à leur intention.

Pour en revenir au Traité de Rome, les Etats membres de la Communauté éprouvèrent quelque difficulté à rédiger les clauses commerciales du Traité en des termes compatibles avec les dispositions de l'article XXIV du GATT ; le moment venu, cependant, ils présentèrent le Traité au GATT en soutenant sa pleine compatibilité avec les règles de l'Accord général. Malheureusement, les dispositions du GATT ne sont pas sans présenter quelque ambiguïté ; aussi donnèrent-elles lieu, dans une affaire aussi vaste et aussi complexe, à certaines difficultés d'interprétation et d'application. Les discussions sur le Traité de Rome, au GATT et hors du GATT, soulevèrent donc de sérieux problèmes, suscitant notamment quelques complications pour les Etats-Unis étant donné l'ambivalence de leur politique, partagée, comme je l'ai dit, entre les « Européens » et les « Multilatéralistes ». Au début, l'influence que les « Européens » tiraient de la prise de position catégorique des Etats-Unis en faveur de l'unité politique de l'Europe, prédominait clairement. Les délégués des Etats-Unis avaient nettement pour instruction d'apporter à la Communauté un soutien sans défaut et, en dernière analyse, d'appuyer la position des Six sur tous les problèmes importants lorsque, de l'avis de ces derniers, il s'agissait de questions dont dépendraient la ratification du Traité et, ultérieurement, le succès de la Communauté. Au début, il n'y eut pas de problèmes importants dans le secteur industriel. Il semblait raisonnable de penser que le tarif extérieur commun répondait au critère de l'article XXIV. De plus, les grands exportateurs américains de produits industriels paraissent avoir envisagé que si le tarif extérieur commun se révélait trop élevé, la meilleure solution serait de produire à l'abri de ce tarif en installant des filiales sur le territoire de la Communauté. Cet élément a sans doute joué un rôle dans l'accroissement substantiel des investissements directs des Etats-Unis dans la Communauté, phénomène qui devait devenir par la suite une

cause de grave préoccupation pour les autorités américaines lorsque les Etats-Unis connurent à leur tour des difficultés de balance des paiements. A côté de cet aspect du problème, les Etats-Unis comptaient beaucoup sur l'intention déclarée de la CEE de suivre une politique commerciale libérale, « ouverte sur l'extérieur », qui permettrait au reste du monde de bénéficier de la croissance économique de l'Europe, étant entendu que celle-ci représenterait un marché de plus en plus vaste pour les importations de toutes sortes. Aussi la CEE s'est-elle empressée de répondre positivement à la suggestion des Etats-Unis d'engager à bref délai une série de négociations tarifaires qui, outre qu'elles permettraient d'ajuster les engagements tarifaires existants afin de fonder le tarif extérieur commun sur une base juridique solide, devaient également donner l'occasion de négocier, sur une base de réciprocité, l'abaissement des droits inscrits dans le tarif commun. A l'ouverture des négociations connues généralement sous le nom de négociations Dillon, la Communauté offrit, sous réserve de réciprocité, une réduction linéaire de 20 % du tarif extérieur commun, en exceptant de cette offre les produits agricoles et certains produits industriels qui posent des problèmes particuliers au sein de la CEE elle-même.

La première confrontation qui eut lieu au GATT sur le Traité de Rome fit apparaître des problèmes graves sur trois points essentiels : d'abord la politique agricole ; ensuite les restrictions à l'importation ; et enfin l'association prévue entre la Communauté, d'une part, et les Etats africains formés par les anciens territoires coloniaux de la France et de la Belgique, d'autre part. Le Traité de Rome esquisse ce qui doit être l'un des piliers de la Communauté, à savoir un marché communautaire unique et organisé pour les produits agricoles et une politique agricole commune. Les dispositions du Traité à ce sujet sont nombreuses et complexes, et il a été décidé que les traits essentiels de la politique agricole commune seraient déterminés ultérieurement par les institutions de la Communauté. Cependant, ces dispositions donnent fortement à penser que le marché de la CEE pour les produits agricoles sera isolé des marchés mondiaux, afin de garantir des débouchés aux producteurs de la Communauté, à des prix déterminés par la Communauté elle-même, en ne laissant aux fournisseurs extérieurs que le rôle forcément effacé de fournisseurs résiduels chargés de couvrir les déficits de production de la Communauté. Par conséquent, la politique agricole commune représente, à terme, une menace pour un secteur important du commerce américain avec l'Europe et une mise en cause du régime commercial multilatéral fondé sur l'Accord général. On a tout d'abord escamoté ce problème délicat en le noyant dans une étude plus générale du problème de l'agriculture que l'on effectuait à ce moment dans le cadre du vaste programme d'expansion du commerce international lancé par le GATT. Il revint à nouveau en pleine lumière au cours des négociations dites « de compensation » de 1961/62, lorsque les Etats membres de la CEE annoncèrent qu'ils déconsolidaient tous leurs engagements tarifaires antérieurs sur les principaux produits agricoles afin d'avoir les mains libres pour l'élaboration de leur politique agricole commune. Les négociations de 1961/62 en furent à deux doigts d'être compromises et l'échec ne put être évité que par divers compromis qui renvoyèrent à plus tard l'étude de la question. Le problème de la politique agricole commune est aujourd'hui derechef au centre de nos

préoccupations. Les premiers règlements de la politique agricole commune ont suscité de vives réactions de la part des pays exportateurs de produits agricoles et plus particulièrement des Etats-Unis qui se trouvent maintenant placés devant un dilemme embarrassant, car le soutien de la Communauté économique européenne implique nécessairement l'acceptation de la politique agricole commune; or, il semble probable que cette politique aura des effets préjudiciables pour certains intérêts commerciaux américains importants — qui sont soutenus par des forces politiques puissantes à Washington — et aussi qu'elle va créer une tension considérable au sein du GATT, alors que la politique des Etats-Unis reste de soutenir et de renforcer cet instrument international. Les négociations commerciales de 1963/64 seront donc l'occasion d'un effort majeur en vue de trouver une solution à cet embarrassant dilemme. La politique de la Communauté en matière de restrictions à l'importation fut également une cause de tensions. Une union douanière implique en effet une liberté totale des échanges entre les pays participants. Non sans quelque logique, la Communauté a donc fait valoir que les dernières restrictions à l'importation appliquées par les Etats membres pourraient et devraient être éliminées sur le territoire communautaire, sans que le bénéfice de leur suppression dût être nécessairement étendu aux pays tiers. De plus, s'il était nécessaire dans l'avenir qu'un Etat membre applique des restrictions à l'importation pour l'une ou l'autre raison, il serait raisonnable, logique et juridiquement possible d'exempter le commerce intracommunautaire des conséquences de ces restrictions. Les Etats-Unis trouvèrent cette thèse difficilement acceptable. En effet, si un Etat membre se heurtait à des difficultés, par exemple sur le plan de la balance des paiements, les restrictions à l'importation qui seraient instituées pour faire face à des difficultés pourraient viser uniquement les échanges avec les pays tiers et déclencher en outre l'institution de contingents communs dans tous les Etats membres de la Communauté, même dans ceux dont les finances extérieures sont très fortes. On écarta également ce problème avec le pieux espoir qu'il ne se poserait pas dans la pratique et que, s'il se posait, la procédure normale de consultation du GATT suffirait à le résoudre.

Le troisième problème concerne les dispositions spéciales du Traité de Rome qui régissent les relations commerciales avec ce que l'on appelait à l'époque « les territoires associés », c'est-à-dire les anciennes colonies africaines de la France et de la Belgique. Ces dispositions prévoyaient essentiellement que les territoires associés bénéficieraient, sur l'ensemble du territoire de la Communauté, des mêmes préférences qui leur étaient accordées antérieurement par la France et la Belgique. Autrement dit, les produits de ces territoires bénéficieraient d'un régime d'admission en franchise dans tous les pays de la Communauté, alors que les exportations de produits similaires en provenance d'autres fournisseurs seraient soumises au tarif extérieur commun. La République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie ayant été d'importants débouchés pour les autres pays exportateurs de ces mêmes produits, qui sont pour la plupart des produits tropicaux, ces dispositions suscitèrent au GATT une réaction violente que n'apaisa nullement la thèse selon laquelle il s'agit, en somme, d'une zone de libre-échange. Ce régime a de toute évidence causé le plus vif embarras aux Etats-Unis. Le point le plus reconnu dans la doctrine multilatéraliste est l'aversion américaine pour les préférences.

Le GATT contient des dispositions, concertées non sans difficultés, qui imposent dans ce domaine le statu quo sur la base de la situation antérieure à 1947 et les Etats-Unis ne se sont jamais départis de leur attitude particulièrement rigoureuse envers la règle de l'interdiction de préférences nouvelles. Cette large extension des préférences communautaires en faveur des territoires africains fut donc une cruelle épreuve de plus pour les partisans du multilatéralisme, épreuve d'autant plus dure que les réactions les plus indignées venaient d'Amérique latine d'une part et du Royaume-Uni d'autre part, ce dernier ayant été en butte, depuis le commencement, aux attaques américaines contre le régime de la préférence impériale. Cependant, la décision revint aux « Européens » et les Etats-Unis se contentèrent pratiquement d'un rôle muet dans cette controverse particulièrement agitée. Une fois encore, ils ont pesé dans la balance pour que l'on réserve toutes les questions juridiques et que l'on se concentre sur la recherche de solutions aux problèmes essentiellement pratiques dans le cadre de la procédure de consultation du GATT. Le répit ménagé par cette judicieuse attitude de pragmatisme a permis aux Etats-Unis d'attaquer le problème de biais en soutenant l'idée de l'admission en franchise généralisée pour les produits tropicaux. Cette idée a trouvé son expression, le moment venu, dans la loi concernant l'expansion du commerce et dans des études activement menées par le GATT à la suite d'une proposition précise d'admission en franchise présentée par le Nigéria en 1961 lors d'une réunion ministérielle du GATT, et fortement appuyée par les Etats-Unis. Ce problème a mûri aussi bien au GATT que dans la nouvelle convention conclue entre la Communauté et les Etats associés, et l'on peut s'attendre en fin de compte à l'établissement d'un *modus vivendi*.

En dehors de ces problèmes majeurs, il existe un danger constant d'érosion de la clause de la nation la plus favorisée, pierre d'angle du multilatéralisme. Ce danger provient des pressions exercées par les pays tiers sur la CEE en vue de la conclusion d'« accords d'association » conformément à l'article 238 du Traité de Rome. Dans les négociations relatives à ces accords, la CEE s'est toujours référée à la nécessité de faire en sorte que ces arrangements soient compatibles avec l'Accord général. Toutefois, les candidats à l'association cherchent généralement à conclure des accords spéciaux pour les produits qu'ils exportent vers la Communauté, même lorsqu'ils ne peuvent se réclamer de la qualité de principal fournisseur. A ce jour, les négociations n'ont abouti qu'avec un seul pays, et il est encore trop tôt pour dire comment la Communauté résoudra ce dilemme. L'accord conclu avec la Grèce a pris la forme d'un ensemble de dispositions qui doivent conduire, en dernière analyse, à l'établissement d'une union douanière. Toutefois, la période de transition est très longue et l'on a interprété largement les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général en tenant compte du sous-développement relatif de l'économie grecque. Examiné au GATT, l'accord d'association a suscité des questions embarrassantes et le Groupe de travail compétent « s'est borné à prendre acte des renseignements, arguments et éclaircissements présentés par les gouvernements », tandis que les *Parties Contractantes* n'estimaient pas « souhaitable » à ce moment-là « de poursuivre l'examen des questions soulevées au sein du groupe de travail ». Des négociations se poursuivent depuis un certain temps entre la CEE et la Turquie. L'application à ce pays de la formule d'association adoptée pour la Grèce se heurte à de grandes difficultés et il

semble que l'on ne pourra résoudre le problème qu'en interprétant plus largement l'article XXIV ou en octroyant des concessions discriminatoires pour un nombre limité de produits d'exportation turcs. Quelle que soit l'issue des négociations, il est vraisemblable que l'application stricte de la loi sera tempérée par des considérations d'ordre politique.

Dans d'autres cas, où les facteurs économiques ont plus de poids et où les résonances politiques sont plus atténuées, il est probable qu'une attitude plus ferme se fera jour. Nous avons déjà vu, par exemple, que les Etats-Unis ne se sont pas laissés convaincre par l'argument des « neutres » européens qui estiment que leurs problèmes appellent une solution spéciale; il est donc peu vraisemblable que le gouvernement des Etats-Unis donne son assentiment à une formule discriminatoire, même si — éventualité peu vraisemblable — la Communauté économique européenne était disposée à l'envisager.

Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Kennedy aux Etats-Unis, le conflit de politiques que nous examinons a subi une sorte de métamorphose. Le parti des « Européens » était considérablement renforcé dans ses positions, en particulier avec la nomination au poste de secrétaire d'Etat au commerce de M. Georges Ball, « Européen » convaincu et proche confident de Jean Monnet. On se mit alors à chercher la synthèse de « l'europanisme » et du « multilatéralisme » en se situant dans l'optique atlantique. Une Europe forte et unie serait entraînée dans une association économique étroite avec les Etats-Unis. Un élément essentiel de cette association serait la réduction des obstacles au commerce entre l'Europe et l'Amérique du Nord, et les avantages de cette libéralisation des échanges seraient étendus aux pays tiers. Les associés atlantiques adopteraient également une politique véritablement libérale à l'égard des pays tiers en même temps qu'ils s'efforceraient de coordonner leur aide aux pays peu développés pour le progrès économique de ces derniers. Ce « Grand Dessein » serait complété par une coopération étroite entre les partenaires atlantiques sur le plan de la politique monétaire, fiscale et conjoncturelle.

Le gouvernement des Etats-Unis appuya donc avec vigueur la demande d'accession à la Communauté économique européenne présentée par le Royaume-Uni et mit toute son énergie à obtenir du Congrès de nouveaux pouvoirs élargis pour que le Président puisse engager de vastes négociations commerciales avec la Communauté agrandie. Le résultat de ces efforts a été la promulgation de la loi sur l'expansion du commerce.

Malheureusement, les événements n'ont pas confirmé ce plan si bien imaginé. Les négociations en vue de l'accession du Royaume-Uni échouèrent. D'une façon plus générale, la notion d'association atlantique n'a pas réussi à s'imposer. La CEE paraît certes disposée à entamer de larges négociations commerciales, mais elle préférerait, semble-t-il, un cadre multilatéral à un dialogue entre les Etats-Unis et elle-même, lequel ne serait étendu à d'autres pays qu'après la conclusion d'un accord entre partenaires atlantiques. Cette attitude n'est guère surprenante dans le domaine du commerce international si l'on songe à l'étendue et à l'importance des intérêts de la Communauté dans le reste du monde. Dans des négociations de l'ampleur et de la portée de celles qui sont actuellement envisagées, la CEE accordera probablement des concessions importantes aux Etats-Unis. Comme sa balance commerciale avec les Etats-Unis est habituellement

déficitaire, la Communauté a grand intérêt à obtenir des avantages sous forme de compensation de la part des autres pays qui profiteront de ce qu'elle devra concéder aux Etats-Unis. Ce seul intérêt tend à incliner la CEE au multilatéralisme. Sans doute verrait-elle maintenant dans les prochaines négociations une occasion de remédier aux problèmes commerciaux que l'établissement de l'Union douanière a posés en Europe, problèmes qui sont à l'origine de pressions visant à obtenir des accords d'association de types spéciaux qui pourraient être une source d'embarras croissant pour la Communauté dans ses relations extérieures.

Le cours actuel des événements a donc considérablement renforcé la position des « Multilatéralistes » à Washington, et le Gouvernement des Etats-Unis, soucieux de tirer le maximum des pouvoirs dont il dispose actuellement en vertu de la loi sur l'expansion du commerce, cherche à assurer la participation la plus large possible aux prochaines négociations commerciales du GATT. Les négociations ne s'organiseront pas comme l'envisageait le « Grand Dessein », mais les objectifs restent inchangés. La création de la Communauté économique européenne ne pouvait manquer de modifier profondément les conditions du commerce international. Que l'on ait pu faire table rase de restrictions aux échanges établies depuis si longtemps entre les Etats membres a ébranlé les modes de penser traditionnels et surtout posé sérieusement la question de savoir si l'extrême prudence qui a présidé jusqu'ici aux négociations commerciales correspond bien aux possibilités de l'âge où nous vivons. Il y eut des occasions, c'est vrai, où l'on s'est aussi demandé si cet événement ne présageait pas le crépuscule du régime d'échanges multilatéral incarné par le GATT. La réponse sortira peut-être des prochaines négociations. Celles-ci soulèveront des problèmes particulièrement délicats pour ce qui est des relations entre la CEE et les Etats-Unis. Les Etats-Unis auront certainement des intérêts nationaux importants à défendre, lesquels pourraient bien faire entrer en jeu, comme cela s'est déjà produit manifestement dans le domaine de l'agriculture, des questions qui mettront à rude épreuve la volonté des Etats-Unis de soutenir les objectifs politiques de la Communauté. En dehors de ces intérêts nationaux, il est manifeste que les Etats-Unis voient également dans ces négociations l'occasion de revigorer le régime d'échanges multilatéral dont ils partageront désormais la direction avec la puissante Communauté économique européenne, pour la réussite de laquelle les Etats-Unis ont tant fait par leur politique d'encouragement et d'appui. Si le succès couronne les négociations sur ce point, les Etats-Unis verront les contradictions apparentes de leur politique se résoudre enfin dans une apothéose qui sera pleinement digne de la hauteur de vue de leur « Grand Dessein ».

Genève, le 26 avril 1963.