

Note de la Commission des CE sur les relations entre le Royaume-Uni et le Commonwealth (Bruxelles, 11 février 1970)

Légende: Le 11 février 1970, dans le cadre des négociations d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne rédige une note sur les problèmes posés par les relations commerciales privilégiées entre la Grande-Bretagne et le Commonwealth.

Source: Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Emil Noël, EN. EN 865.

Copyright: (c) Archives Historiques de l'Union européenne-Florence

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_la_commission_des_ce_sur_les_relations_entre_le_royaume_uni_et_le_commonwealth_bruelles_11_fevrier_1970-fr-a256abd4-446b-451b-b7a6-b2d25c1c1963.html

Date de dernière mise à jour: 13/09/2013

Note de la Commission des CE sur les relations entre le Royaume-Uni et le Commonwealth (Bruxelles, 11 février 1970)

[...]

IV. Appréciation de la situation actuelle.

1) Pays développés

En ce qui concerne les pays développés du Commonwealth (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), leur accès sur le marché communautaire a été facilité par les réductions tarifaires Kennedy et par la modification des structures de leurs ventes dans la Communauté.

En ce qui concerne le Canada, un problème particulier concernant l'aluminium pourrait se poser, à savoir la compatibilité de l'application, par la Communauté élargie, du T.D.C. avec les dispositions de l'article XXIV § 6 du GATT. Si les mouvements des tarifs douaniers des pays candidats vers le T.D.C. ne permettaient pas d'aboutir à une solution de compensation interne, le Canada insisterait probablement sur une réduction du TDC, ce qui poserait des difficultés pour la Communauté.

En ce qui concerne les problèmes posés dans les secteurs du sucre (intérêt australien) et des produits laitiers (intérêt de la Nouvelle-Zélande), la solution à long terme de ces problèmes (cf. Avis du 1/10/69 page 86).

En plus, ce problème qui sera plutôt à traiter par la Communauté élargie dépendra de la politique agricole commune et de la politique que la Communauté élargie entendra appliquer pour ce secteur.

2) Pays et territoires en voie de développement du Commonwealth

L'ensemble des problèmes des pays indépendants en voie de développement et des territoires dépendants du Commonwealth est traité ci-après en cinq parties:

- les solutions envisagées en 1961 - 1963
- les éléments nouveaux depuis 1963
- les objectifs à retenir
- les solutions à terme
- les solutions transitoires proposées.

1. Les solutions envisagées en 1961 – 1963

Il existait un large consensus entre le Royaume-Uni et la CEE sur la possibilité laissée aux pays moins développés indépendants du Commonwealth situés en Afrique et aux Caraïbes et aussi aux territoires dépendant du Royaume-Uni de s'associer à la Communauté élargie, s'ils en exprimaient le désir.

Cependant, du côté de la Communauté, les choses étaient plus nuancées:

"Le caractère de l'association est directement lié au nombre et à la nature des pays qui en font partie. Il paraissait donc très difficile de reconnaître, a priori, un droit à l'association à des pays géographiquement, économiquement et politiquement très différents.

La possibilité de s'associer devait ainsi correspondre à des critères objectifs déterminés. Le problème en outre se posait, du point de vue de la procédure, différemment suivant qu'il s'agissait de pays dépendants ou non. La Communauté devait enfin se conformer à la clause d'accession prévue à la nouvelle convention d'association qui prévoit la consultation préalable sans droit de veto des associés.

La Communauté était toutefois disposée à examiner, avec un préjugé favorable, la candidature des pays

indépendants présentant des caractéristiques semblables à celles des actuels associés". (Rapport de la Commission au Parlement Européen de février 1963).

Par ailleurs, pour les pays avec lesquels une forme d'association ne serait pas établie, des solutions de rechange étaient envisagées.

Telle était grosso modo la situation au moment de l'ajournement des négociations avec le Royaume-Uni.

Depuis, un certain nombre d'éléments nouveaux sont intervenus.

2. Les éléments nouveaux depuis 1963

a) Tout d'abord, la Déclaration d'intention de Yaoundé de 1963, faite précisément en raison de l'échec des négociations avec le Royaume-Uni (d'ailleurs confirmée en 1969 en dehors des perspectives d'élargissement) a donné suite à l'association avec le Nigeria en 1966 et à celle avec les pays de l'Est africain en 1968 puis en 1969.

b) Par ailleurs, la situation des relations politiques et économiques au sein du Commonwealth a sensiblement évolué:

- accession à l'indépendance d'un certain nombre de pays en voie de développement;
- recul relatif des exportations du Royaume-Uni vers le Commonwealth en développement de même que diminution progressive de l'importance du marché du Royaume-Uni pour les pays en voie de développement du Commonwealth;
- réduction progressive des préférences impériales et surtout de celles accordées au Royaume-Uni; ces préférences se trouvent maintenant à un niveau très bas ⁽¹⁾ et perdent toute signification économique, mis à part les cas particuliers de plusieurs produits de base tels que le sucre, les bananes, les agrumes, les conserves d'agrumes et certaines épices.

c) Du côté de la Communauté, le niveau moyen du T.D.C. a été abaissé après une série et une succession de réductions et suspensions prises de façon autonome (Yaoundé I et II notamment) et conventionnelle (Kennedy Round notamment). Le niveau de la protection et de la préférence se trouve en conséquence sensiblement amenuisé.

d) Dans ses avis de 1967 et de 1969, la Commission a esquissé les orientations qui suivent.

"L'élargissement amènerait la Communauté à développer son action d'aide au développement, soit dans le cadre, soit en dehors du cadre de l'association ..."

"L'octroi par la Communauté de préférences tarifaires en faveur des exportations de produits manufacturés et semi-finis des pays en voie de développement permettrait d'éviter ou de compenser la plupart des inconvénients qui pourraient résulter de l'élargissement de la Communauté pour certains pays membres ou non du Commonwealth ..."

"Les pays d'outre-mer du Commonwealth non indépendants seraient associés de la même manière que les PTOMA. De même, les pays indépendants du Commonwealth (Etats situés en Afrique, au Sud du Sahara et dans la région des Caraïbes) dont les structures et les productions sont comparables à celles des EAMA auraient vocation à être associés à la Communauté élargie ..."

"Il conviendra d'examiner attentivement les conséquences que pourrait avoir l'extension éventuelle des préférences dont bénéficient les pays associés sur les positions des autres pays en voie de développement, notamment ceux d'Amérique latine, sur les marchés de la Communauté élargie ..."

e) Dans le contexte international, on peut relever que les travaux et discussions à l'OCDE et à la CNUCED progressent en vue de l'instauration d'un système de préférences généralisées en faveur des produits semi-finis et des articles manufacturés des pays en voie de développement. On doit aussi retenir que l'extension des préférences accordées par la Communauté crée beaucoup de difficultés au GATT, de même que celle des préférences inverses qui suscite à l'extérieur des critiques et des pressions générales de plus en plus vives. A cet égard, il convient de rappeler que, du côté du Commonwealth, le Royaume-Uni s'est déclaré, à La Nouvelle-Delhi, disposé à renoncer à ses préférences inverses résiduelles.

3. Les objectifs à retenir

Les responsabilités de la Communauté élargie vis-à-vis de l'ensemble du Tiers-monde dans les années 70 pèseront autrement plus lourd que celles de la Communauté à Six dans les années 60.

D'une façon générale, l'élargissement de la Communauté ne devrait pas avoir pour effet:

- de réduire les avantages précédemment acquis par les PVD du Commonwealth dans le cadre de cet ensemble,
- de diluer trop sensiblement les avantages commerciaux et financiers dont bénéficient les associés actuels sur la Communauté des Six,
- d'aggraver la discrimination à l'encontre des pays en voie de développement non impliqués dans les futures négociations.

Le troisième objectif est d'une résonance économique et politique particulièrement importante. S'il venait à ne pas être respecté, la position politique de la Communauté à l'égard des pays en voie de développement tiers, tels que ceux d'Amérique latine, l'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande, deviendrait singulièrement inconfortable.

4. Les solutions à terme

a) Dans toute recherche d'arrangements pour les pays en voie de développement indépendants du Commonwealth, la question des préférences inverses jouera un rôle primordial.

Dans le contexte des EAMA, ces préférences découlent de l'établissement de zones de libre-échange avec la CEE. Les EAMA les ont pleinement acceptées. Elles représentent à leurs yeux un signe marquant du caractère paritaire de l'association dans laquelle ils se trouvent aussi en position de donneurs. Elles demeurent enfin pour eux un instrument de politique commerciale vis-à-vis des pays en voie de développement tiers et d'autres pays développés.

Cependant, l'expérience de l'association CEE-EAMA a prouvé d'une façon générale que les préférences inverses n'ont pas été déterminantes dans la stimulation du développement et de la compétitivité des secteurs économiques des pays associés soumis à la concurrence des produits d'exportation de la CEE: la différence est par trop grande entre les niveaux de développement des partenaires pour permettre aux préférences inverses de remplir pleinement leur rôle de stimulant d'expansion. De plus, pour des pays où les ressources budgétaires sont alimentées principalement par les recettes douanières, les préférences inverses constituent un manque-à-gagner appréciable. Enfin, elles gênent le développement des échanges entre les pays en voie de développement eux-mêmes.

La situation de ces préférences au sein du Commonwealth (en Afrique, un seul pays - le Malawi - en accorde au Royaume-Uni) et l'évolution internationale récente (pressions américaines et représentation du Royaume-Uni au moment de la conclusion de l'accord d'Arusha) montrent qu'il serait erroné de tenter d'obtenir de la

part des pays en voie de développement du Commonwealth des contreparties préférentielles tarifaires dans le cadre de l'association.

Au demeurant, une différenciation systématique des divers régimes des échanges en fonction de la notion de "droits et obligations réciproques" ne manquerait pas de créer des discriminations supplémentaires entre les pays en voie de développement du Commonwealth et avec d'autres pays en voie de développement. Une telle évolution irait manifestement à l'encontre de ce qui a été reconnu et accepté à la CNUCED: l'élimination progressive des régimes d'échanges qui créent des discriminations entre les pays en voie de développement.

Pour toutes ces raisons, la politique d'association à Six pour 21 Etats associés d'Afrique et Madagascar, ne serait plus valable pour une Communauté élargie avec un nombre plus important d'associés. Les problèmes se présentent d'une façon complètement différente.

b) Il est parfaitement concevable de construire des associations d'un type nouveau qui puissent tenir compte des intérêts des associés actuels et futurs.

Sur le plan des échanges commerciaux, il faut reconnaître qu'avec l'association éventuelle des nouveaux pays en voie de développement (du Commonwealth), la situation deviendrait très différente de celle qui résulte de l'association avec les EAMA et les pays de l'Est africain.

En effet, pour un certain nombre de produits tropicaux, la nouvelle aire géographique de l'association couvrirait la quasi-totalité de la production mondiale (cacao par exemple) ⁽²⁾ ou une part très importante de la production (épices ...) et de la consommation (café, bananes ...). Dès lors, l'extension de l'association du type EAMA équivaldrait à réduire les avantages préférentiels accordés actuellement aux EAMA, l'accès en franchise aux marchés des nouveaux pays membres ne pouvant constituer pour eux une compensation significative.

En fait, avec la nouvelle association, les difficultés les plus sérieuses seront concentrées dans le secteur des produits qui font ou feront l'objet de la politique agricole communautaire: sucre, bananes, agrumes et conserves d'agrumes, matières grasses et autres produits agricoles transformés. Une association du type de Yaoundé ne pourra résoudre en aucune manière les préoccupations de l'Ile Maurice et des quatre pays indépendants de la CARIFTA sur le sucre, les bananes et les agrumes. Dans le passé et le présent, des solutions spécifiques ont été trouvées pour les EAMA dans la mesure où la gamme et le volume des produits de base agricoles tempérés et des produits agricoles transformés de ces associés restent relativement limités. Il en serait autrement avec les futurs nouveaux associés et les problèmes à régler seront directement fonction de la politique agricole de la Communauté élargie (par exemple pour le sucre, il est concevable que potentiellement la consommation britannique absorbe le surplus actuel des Six et la production des pays en voie de développement du Commonwealth, pour autant que soit réglé le problème de l'écoulement du sucre australien sur le Royaume-Uni).

C'est donc une approche par produit qui paraît la plus indiquée.

D'une façon générale, les solutions pour tout le secteur des produits primaires devraient être trouvées dans le cadre de l'organisation généralisée des marchés des produits de base agricoles, tropicaux et tempérés, ainsi que des matières premières industrielles.

Il est indiqué dans l'avis de 1969 de la Commission que "l'on s'efforcera de pallier les conséquences de l'élargissement de l'association par des solutions appropriées en tenant compte des données réelles du commerce des produits exportés par les EAMA et les nouveaux associés d'outre-mer vers la Communauté élargie, ainsi que des solutions mondiales qui auraient pu être trouvées notamment dans le cadre d'accords de produits". Naturellement, il est clair que le poids de la Communauté élargie sera déterminant dans le recherche de ces solutions mondiales.

C'est précisément dans ce contexte que les intérêts des associés seraient préservés efficacement grâce aux

mesures en faveur des pays les moins avancés parmi les pays en voie de développement. Le problème de ces pays, soulevé par les EAMA, retient de plus en plus l'attention de la Communauté internationale, et des solutions sont étudiées à l'heure actuelle dans le cadre de la 2ème Décennie des Nations Unies pour le développement.

Enfin, pour le secteur des produits industriels, la dérogation générale à la clause de la nation la plus favorisée en faveur des exportations des pays en voie de développement permettra incontestablement de favoriser les exportations de ces produits en provenance de tous les pays en voie de développement du Commonwealth (Hong Kong mis à part).

Sur le plan de la coopération financière et technique, il s'agit d'utiliser au mieux les possibilités communautaires - et nationales - pour en faire l'instrument par excellence de la nouvelle politique d'association.

Dans un contexte international de libéralisation des échanges, la portée utile des avantages commerciaux accordés par la Communauté risque en effet d'être limitée sans le support adéquat de l'assistance technique et financière communautaire. De plus en plus, la nécessité de ce nouvel instrument se fait sentir pour permettre à la Communauté de mener une politique extérieure qui soit active, judicieuse et cohérente. Ce sera chose possible grâce notamment à la coopération monétaire organique qui s'amorce entre les Etats membres.

Les avantages de cet instrument sont connus et très nombreux. La gamme de ses formes d'intervention est très vaste: du transfert du know-how en passant par la garantie des investissements jusqu'aux dons ou prêts à intérêt réduit. Il suffit de rappeler que son utilisation peut être nuancée et modulée en fonction du niveau de développement des partenaires et des liens qui les associent à la Communauté: plus un pays est avancé dans son développement, moins il aura besoin de concours technique et financier, et inversement. Par ailleurs, la Communauté pourrait dispenser un tel concours plus largement aux pays qui lui sont associés et qui sont prêts à coordonner leur développement dans le cadre d'institutions paritaires⁽³⁾. C'est surtout par cet instrument que la Communauté pourrait mener une politique modulée en fonction de ses intérêts politiques et des besoins économiques de ses associés: les critiques sont pratiquement impossibles à l'encontre d'une politique d'assistance technique et financière discriminatoire.

Telles sont les solutions souhaitables. Mais il est évident qu'elles ne peuvent être envisagées dans un contexte immédiat pour des raisons politiques et tactiques ainsi que compte tenu des échéances qui règlent les associations actuelles.

En effet, pour être viable, la nouvelle politique d'association qui pourrait couvrir une large partie de l'aire géographique du Tiers monde devrait être traitée dans le cadre de la Communauté élargie c'est-à-dire avec tous ses nouveaux membres. A cette considération s'ajoute la préoccupation de faire porter les négociations d'élargissement sur les seuls sujets vitaux tout en laissant de côté les difficultés qui pourront être résolues ultérieurement par la nouvelle Communauté.

Ces considérations rejoignent par ailleurs d'autres de nature pratique: le Commonwealth Sugar Agreement expirera en 1974; les Conventions de Yaoundé II et d'Arusha devront être renégociées à partir d'août 1973; à ce moment-là, ce sera l'occasion indiquée pour la Communauté élargie de régler globalement le problème de ses relations avec les associés actuels et avec les autres pays en voie de développement du Commonwealth. A ce moment-là également, les préférences généralisées CNUCED auront été mises en vigueur et auront résolu la plupart des problèmes dans le secteur des produits industriels.

Pour tous ces motifs et notamment en raison de la difficulté de trouver des mesures satisfaisantes pour le sucre avant l'expiration du Commonwealth Sugar Agreement et de connaître les résultats des négociations avec le Royaume-Uni sur la politique agricole, il conviendrait de rechercher des solutions transitoires. Ces solutions seraient valables jusqu'en janvier 1975 (Date d'expiration des Conventions de Yaoundé et d'Arusha) en attendant l'échéance de 1973 (renégociations de ces deux Conventions), qui permettrait à la Communauté élargie au complet de prendre toutes ses responsabilités.

Cette orientation comporterait un double avantage:

- ne pas engager dès à présent l'avenir, ce qui éviterait des remises en cause lorsque la Communauté aura été effectivement élargie ⁽⁴⁾;
- ne pas porter préjudice à l'association du type de Yaoundé ⁽⁴⁾.

5. Les solutions transitoires proposées

Pour tous les pays et territoires en développement du Commonwealth, faire porter les négociations avec le Royaume-Uni sur les objectifs mentionnés sous 3) qui seront de nature à calmer les appréhensions de certains pays en voie de développement du Commonwealth et à leur donner certaines assurances. Ces objectifs serviront de ligne directrices à la détermination en 1973 d'une politique globale vis-à-vis du Tiers-monde dans le contexte de l'élargissement.

a) Pour les pays et territoires dépendant du Royaume-Uni, offrir l'association du type "PTOM" ⁽⁵⁾ pour autant que le Royaume-Uni souscrive au préalable à tous les engagements communautaires à l'égard des actuels PTOM de la CEE. L'inclusion des PTOM du Royaume-Uni dans l'Association du type PTOM de la CEE ne pose de problème ni sur le plan politique ni sur le plan économique.

Comme préconisé en 1962, les pays et territoires dépendants du Commonwealth pourraient être associés de la même manière que les PTOM. Les bases de cette association correspondraient donc largement aux dispositions de la quatrième partie du Traité de Rome et de la décision du Conseil concernant l'association des PTOM. Les modalités d'application devraient être limitées jusqu'au 31 janvier 1975, date à laquelle expirera la décision du Conseil portant sur cette association. A partir de cette date, des règles globales relatives à l'ensemble des PTOM (CEE et Commonwealth) devraient être mises en application.

Les implications d'une telle solution à négocier avec le Royaume-Uni pour la période se terminant au 31 janvier 1975 porteraient, entre autres, sur:

- des dispositions concernant l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives entre la Communauté élargie et cette catégorie de pays;

- des dispositions concernant la coopération financière et technique:

- ° principe de la participation de la Communauté élargie à l'aide aux PTOM du Commonwealth;
- ° fixation de la contribution des Etats membres de la Communauté élargie à cette aide
- ° fixation du volume et des modalités d'aide aux PTOM du Commonwealth;
- ° des mesures concernant le droit d'établissement, les services et les mouvements de capitaux.

b) Pour tous les autres pays dont la structure économique et la production sont comparables à celles des EAMA, offrir le maintien du statu quo sur le marché du Royaume-Uni en attendant qu'une solution globale soit trouvée dans le cadre de la Communauté élargie et en y fixant une date limite (31 janvier 1975).

Cette mesure transitoire correspond en fait à la solution de rechange envisagée en 1961 - 1963:

"Les mesures préconisées consistaient, en ce cas, soit à leur accorder l'admission, comme par le passé en franchise de droit sur le marché britannique, conformément aux solutions adoptées pour le commerce franco-marocain et celui du Surinam avec le Bénélux, soit à appliquer des solutions adaptées à chaque produit considéré séparément" (Rapport de la Commission au Parlement Européen),

c) Pour l'Inde et le Pakistan, offrir la solution de l'accord commercial demandé par l'Inde (en 1968), dans la mesure où les préférences généralisées CNUCED n'auront pas résolu tous leurs problèmes.

[...]

(1) La marge préférentielle moyenne accordée par le Royaume-Uni aux pays en voie de développement du Commonwealth est évaluée à 3-4 (le cas du sucre mis à part).

(2) Le droit à l'importation au Royaume-Uni sur le cacao est nul après le Kennedy Round.

(3) C'est dans cette perspective qu'une certaine forme de réciprocité pourrait être réintroduite dans des négociations n'ayant plus pour but la création de zones de libre-échange: au lieu d'avoir à mesurer le niveau des préférences inverses, les partenaires de la CEE pourraient négocier avec elle les questions relatives à la garantie des investissements, aux avantages fiscaux, à la limitation du droit d'établissement, à l'échelonnement des crédits à l'exportation, etc.

(4) Il convient de rappeler que la Déclaration d'Intervention de Yaoundé a été faite dans le contexte d'une Communauté à Six et qu'en bonne logique elle devrait être revue et adaptée à une Communauté élargie qui pose des problèmes dans de nouvelles dimensions.

(5) Le cas de Hong-Kong sera à traiter à part et fera l'objet d'une note séparée .