

Note de Pierre Uri sur la zone de libre-échange (20 septembre 1957)

Légende: Le 20 septembre 1957, Pierre Uri, directeur de la division "Économie générale" à la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), rédige une note dans laquelle il dresse une liste des difficultés que pose la proposition britannique de zone de libre-échange aux pays membres de la Communauté économique européenne (CEE).

Source: Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Pierre Uri, PU. PU47.

Copyright: Tous droits réservés

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_pierre_uri_sur_la_zone_de_libre_echange_20_septembre_1957-fr-4ef2823f-c9ad-4e3c-86a1-ffe9ef494941.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Luxembourg, le 20 septembre 1957

RESTREINT

Note sur la zone de libre-échange

Le problème avec lequel les membres de la Communauté économique sont confrontés par les propositions actuelles sur la zone de libre-échange, c'est la disproportion entre la netteté des engagements demandés sur la démobilisation contingente ou douanière pour les produits industriels, et le flou ou le caractère négatif des dispositions sur les autres produits, les autres formes d'activité, les règles de concurrence, l'équilibre économique et monétaire général, le système institutionnel, qui en étaient apparus dans le traité de Rome comme le complément et la contrepartie nécessaires.

La solution à chercher ne doit :

- ni demander aux autres pays d'accepter la totalité du système de la Communauté économique,
- ni demander aux membres de la Communauté économique de démentir les principes sur lesquels ils se sont mis d'accord.

Le principe général a été posé qu'il devait y avoir une liaison entre le degré de rigidité ou de flexibilité des engagements sur les libres échanges et de l'ensemble des autres dispositions.

Ce principe a permis d'envisager un certain nombre d'options. Pour les dépasser et parvenir à une solution constructive, le moment est venu de considérer concrètement, sur les principaux points où la proposition de la zone de libre-échange se distingue du traité de Rome, quels accords de principe doivent être considérés comme indispensables ou quelles différences de traitement, dans la zone de libre-échange, sont la conséquence inéluctable de la différence des obligations ou des charges assumées.

On partira de l'idée que, comme dans le traité de Rome, il doit y avoir une première étape de quatre ans; qu'un délai dans le passage à la deuxième étape de la Communauté économique comporte automatiquement un renvoi des échelons ultérieurs dans la zone de libre-échange, mais que la réciproque n'est pas vraie : en d'autres termes, le traité de Rome s'applique, sans que la zone de libre-échange y fasse obstacle, mais son application n'est pas différée si certains problèmes dont la solution apparaît nécessaire n'étaient pas résolus dans la zone de libre-échange au moment où commencerait la deuxième étape du Marché commun.

Les principaux problèmes proviennent :

1. de la limitation des propositions britanniques à une part des activités, en particulier de l'exclusion de l'agriculture,
2. des problèmes d'harmonisation,
3. des divergences de vues sur les règles de concurrence,
4. des conditions dans lesquelles sont octroyées les clauses de sauvegarde,
5. des financements en commun prévus par le traité de Rome (Banque d'investissements et Fonds social),
6. des territoires d'outre-mer,

7. des institutions.

I – LIMITATIONS

En ce qui concerne l'agriculture, le principe doit être maintenu qu'elle ne saurait être exclue de la zone de libre-échange. Si une exception doit être consentie à l'Angleterre, les conséquences en devraient être parées dans des conditions qui incitent à trouver un accord sur des solutions de fait.

L'exclusion de l'agriculture a des conséquences sur :

- les conditions de concurrence dans l'industrie elle-même,
- les conditions d'équilibre, en particulier pour les pays exportateurs de produits agricoles.

a. L'exclusion de l'agriculture a pour effet d'établir sur des bases entièrement différentes les prix des produits alimentaires (niveau intérieur protégé, ou prix mondiaux rejoints par la production intérieure à l'aide de subventions), ce qui réagit sur les salaires monétaires et donc sur les coûts de l'industrie.

Le traité de Rome prévoit la correction des distorsions. A défaut de pouvoir les corriger il faut, dans la zone de libre-échange, pouvoir au moins les compenser. A titre d'exemple, et sans que les chiffres aient d'autre valeur qu'une illustration arithmétique, on raisonnerait suivant le schéma ci-après:

- la main-d'œuvre représente (les deux-tiers) de la valeur ajoutée,
- la nourriture (la moitié) du coût de la vie de l'ouvrier,
- la différence de prix résultant des systèmes est d'un sixième.

Il y a donc, sous réserve d'éléments jouant en sens inverse, une distorsion de

$(2/3 \times 1/2 \times 1/6) - 5 \text{ à } 6 \%$,

qui serait compensée par un droit uniforme et unilatéral sur tous les produits britanniques.

b. Effet sur l'équilibre des échanges

Les pays dont la balance des paiements serait déséquilibrée parce qu'ils accroîtraient leurs importations de produits industriels sans pouvoir accroître leurs exportations agricoles, seraient automatiquement autorisés, sur le vu des statistiques, à suspendre la libération envers les pays qui excluraient l'agriculture de la zone de libre-échange.

II – HARMONISATION

Dans l'immédiat, ce problème se borne à la question des salaires masculins et féminins et des heures supplémentaires.

En ce qui concerne les salaires masculins et féminins, il y a une question de principe, de par l'existence de la convention de Genève. Les membres de la zone de libre-échange doivent en accepter l'application au cours de la première étape.

En ce qui concerne les heures supplémentaires, l'application des traités de Rome fait que, à la fin de quatre ans, ce problème sera commun aux Six, face aux autres qui n'auraient pas accepté de suivre cette voie.

A défaut d'accord des autres, le passage à la deuxième étape ne serait pas automatiquement retardé, mais il y

aurait application par les Six de droits compensatoires sur les produits, en provenance d'autres pays, correspondant à des industries qui, dans la Communauté, travaillant plus de 40 heures, sauf, par analogie avec la solution du traité de Rome, à l'égard des pays avec lesquels cette distorsion se trouverait corrigée par d'autres facteurs.

III – REGLES DE CONCURRENCE

La difficulté à obtenir d'entrée de jeu un accord formel sur ce point doit être reconnue : le traité de Rome renvoie à des procédures, c'est-à-dire des institutions, pour une grande partie des dispositions concrètes à prendre. D'où les dispositions suivantes :

a. Subventions

La position anglaise tend à interdire en principe toutes les subventions directes à l'exportation, sans se préoccuper, sauf cas de dommages prouvés, de toutes celles qui faussent les conditions de concurrence.

Il doit être demandé aux pays de la zone de libre-échange d'accepter les principes inscrits dans le traité de Rome tels quels. La mise en œuvre par une procédure appropriée serait une des conditions du passage à la deuxième étape.

b. Cartels et monopoles

La position anglaise tend à écarter seulement les ententes qui bloqueraient dans un pays déterminé la libération concrète des échanges, par exemple par un accord où les distributeurs, pour être approvisionnés par leurs producteurs nationaux, s'engageraient à ne pas acheter dans les autres pays. Un cartel international qui réserverait son marché national à chaque industrie serait considéré comme une question ouverte.

Ici encore, les principes du traité de Rome doivent être acceptés dans la zone de libre-échange. Quant à la pratique, les Six mettront en œuvre la procédure prévue par leur traité. Il faudrait en plus un accord, dans la zone de libre-échange, sur l'application des principes, pour passer à la deuxième étape dans cette zone.

IV – OCTROI DES CLAUSES DE SAUVEGARDE

Le problème est ici que les Six garderont un système institutionnel distinct. Les clauses de sauvegarde valent d'une part pour les troubles particuliers, d'autre part pour la balance des paiements.

a. Troubles particuliers : La solution proposée dans le document 1063 paraît appropriée. Pour les membres de la Communauté économique, les institutions communes décident en consultant les institutions de la zone de libre-échange. Leurs décisions valent automatiquement à l'égard de la zone, dont les autres membres peuvent prendre certaines contre-mesures pour éviter les répercussions sur leurs économies.

Si les pays membres de la zone peuvent appliquer unilatéralement des clauses de sauvegarde ou n'en peuvent être empêchés qu'à l'unanimité, les membres de la Communauté des Six ont les mêmes droits à l'égard des Onze, sans préjudice de leurs engagements dans la Communauté.

b. Balance des paiements : Si la procédure du traité de Rome aboutit, faute de concours mutuel, à l'octroi de clauses de sauvegarde, on est ramené au problème précédent. Toutefois, l'autonomie de chacun des Six à l'égard des Onze ne peut valoir qu'au cours de la période transitoire; elle serait incompatible avec l'unification de la politique commerciale prévue par le traité, mais le problème de la balance des paiements ne se poserait plus dans les mêmes termes à ce moment.

Le concours mutuel pose un problème différent suivant la forme qu'il prend. Des libérations accélérées ou des crédits d'une institution financière qui n'est pas propre aux Six ne soulèvent aucune difficulté. En revanche, si le concours mutuel prend la forme de crédits accordés par des pays de la Communauté, il serait paradoxal qu'ils soient seuls à assumer ces charges, cependant que tous les membres de la zone de libre-

échange auraient l'avantage que des restrictions soient évitées. Les crédits entre les Six peuvent donc avoir pour condition que des restrictions soient opposées à ceux des membres de la zone qui n'apporteraient pas un concours analogue.

V – LES FINANCEMENTS COMMUNS

Le problème est analogue au précédent : normalement, si la Banque et le Fonds social sont apparus comme des conditions nécessaires pour l'intégration, ils devraient s'étendre à la zone de libre-échange. A défaut de cette extension, les Six risqueraient de faire seuls les frais des financements qui évitent d'octroyer à certaines régions des mesures transitoires particulières, ou des réadaptations qu'exige la libération des marchés dont profiteront tous les membres de la zone.

Une limite des charges doit donc être fixée, au-delà de laquelle les institutions des Six auraient la faculté, non l'obligation, de demander aux pays qui entraînent ces charges d'appliquer certaines restrictions vis-à-vis des Onze, ou de ceux d'entre eux qui n'accepteraient pas de participer à la Banque et au Fonds social.

Cette limite pourrait être le moment où un pays aura reçu net l'équivalent de sa propre contribution (en d'autres termes : aura reçu en brut le double de sa contribution).

VI – LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le problème de l'association des territoires d'outre-mer à la zone de libre-échange ne se pose pas d'une manière inéluctable comme dans la Communauté économique, parce qu'il n'y a pas de tarif commun et qu'un contrôle de l'origine reste nécessaire.

Si l'on considère la diversité des territoires ayant des relations particulières avec les autres membres de la zone de libre-échange, et la difficulté de discussions sur les participations aux charges du développement, il n'est pas évident que les Six aient intérêt à insister sur l'association des territoires d'outre-mer à la zone de libre-échange.

VII – LES INSTITUTIONS

Le principe doit être maintenu qu'on ne peut sortir de la règle de l'unanimité que sur les propositions d'une instance objective, qui peuvent être adoptées ou rejetées suivant des majorités à déterminer, mais ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité.

Ce principe risque de mettre en jeu un ensemble institutionnel complexe analogue à celui de la Communauté économique. Une Commission ne pourrait cependant comporter des membres ayant la nationalité de tous les pays; ils pourraient cependant être représentatifs, suivant des méthodes qui ont déjà été éprouvées dans l'OECE (*Managing Board* de l'Union des Paiements, diverses commissions de l'énergie, etc.).

A défaut d'un système institutionnel suffisant, l'unanimité sera nécessaire dans tous les cas de décisions générales qui constituent de véritables compléments ou amendements au traité.

CONCLUSION

En ce qui concerne le passage à la deuxième étape, les propositions concrètes ci-dessus permettent de voir sur quels points les décisions unanimes sont nécessaires, quels problèmes au contraire peuvent, au bénéfice du contrôle de l'origine rendu inévitable par le principe même de la zone, trouver des solutions équilibrées qui permettent d'envisager un plan d'établissement de la zone de libre-échange mené jusqu'à son terme.

Elles peuvent être reprises synthétiquement en groupant les problèmes suivant le type de difficulté qu'ils soulèvent, d'après le schéma ci-après :

I°) Distorsions :

- Problèmes de l'agriculture (premier aspect)

- Problèmes du régime des heures de travail

où la distorsion est corrigée

où elle doit être compensée.

II°) Déséquilibres :

- Problèmes agricoles (2° aspect)

- Problèmes des services, des capitaux, de la main-d'œuvre.

Les déséquilibres provoqués par la limitation du domaine d'application de la zone de libre-échange donnent droit à des dérogations en ce qui concerne les produits auxquels elle s'applique.

III°) Principes et procédures d'application :

- Les règles de concurrence

Un accord doit être demandé sur les principes; la procédure des Six s'applique dans la première étape, un accord dans la zone conditionne le passage à la deuxième étape pour cette zone.

IV°) Partage des charges

- Banque d'investissement,

- Fonds social,

- Concours mutuel sous forme de crédits spéciaux.

Les restrictions peuvent avoir à être appliquées en dehors de la Communauté à ceux qui ne prendront pas part aux charges, pour éviter que certains pays fassent seuls les frais des conséquences des échanges entre tous ou des mesures qui permettent une libération au profit de tous.

Les solutions esquissées permettent de traiter différemment les membres de la zone de libre-échange selon les possibilités qu'offrent leur situation et l'étendue des engagements qu'ils prennent. Elles donnent de fortes incitations à accepter des engagements qui se rapprochent de ceux de la Communauté économique; elles permettent de préparer certains membres de la zone de libre-échange à une adhésion à la Communauté économique elle-même.