

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

COMMISSION

Allocution prononcée par le
Professeur Walter HALLSTEIN
Président de la Commission de la Communauté économique européenne
le 26 novembre 1963
à Strasbourg

au Colloque du Parlement européen avec les Conseils de la Commission de
la Communauté européenne de l'énergie atomique, de la Commission de la
Communauté économique européenne et de la Haute Autorité
de la Communauté européenne du Charbon et de l'acier

sur

"La Politique de la Communauté à l'égard des grands problèmes
du développement du Commerce mondial"

A

Nous connaissons les grands problèmes du commerce mondial. Le diagnostic a été formulé. Il existe aussi, pour la thérapeutique, des plans qui méritent de retenir toute notre attention. C'est ce qu'ont révélé aussi les entretiens que nous avons eus. Mais la question n'est pas résolue pour autant. Si nous voulons réellement progresser, et c'est seulement alors que notre foi dans les responsabilités de l'Europe à l'échelle mondiale sera convaincante, il nous faut faire davantage.

Il nous faut tout d'abord forger les instruments dont nous avons besoin pour agir conformément à notre jugement. Cela nous oblige à accélérer l'édification de la Communauté européenne. Cela nous contraint - même si nous épuisons toutes les possibilités actuelles du GATT, comme nous avons l'intention de le faire au cours des prochaines négociations - à nous demander s'il ne convient pas de réformer les règles du GATT. En tout état de cause, nous sommes amenés à faire en sorte que des progrès suffisants soient réalisés, si nous attachons de l'importance à une politique constructive en matière de développement du commerce mondial.

En second lieu nous devons surmonter tous les obstacles qui s'opposent à l'utilisation de ces instruments en vue d'une meilleure division du travail dans le secteur économique, même s'il en découle la nécessité de prendre des mesures structurelles d'adaptation dans notre propre économie.

Je me bornerai à formuler quelques observations sur ces questions.

B

I

Tout d'abord en ce qui concerne les instruments dont dispose notre Communauté :

1. Suffisent-ils pour s'attaquer aux grands problèmes du commerce mondial ? La Communauté a-t-elle déjà suffisamment pris forme ? Nous ne pourrions répondre à cette question que lorsque nous aurons réussi - ce que notre Traité exige - à fondre les politiques nationales divergentes en une politique économique extérieure communautaire, car

c'est seulement alors que nous serons en mesure d'assumer nos responsabilités pour le développement du commerce mondial.

Si nous dressons un inventaire, nous constatons alors combien nous sommes encore éloignés de ce but. Nous sommes au milieu de la période de transition. On peut sans aucun doute discerner une coordination des politiques commerciales nationales, mais il ne peut encore être question d'une fusion totale. Exemples : nos rapports avec les pays à commerce d'Etat continuent d'être fondés sur des accords bilatéraux, parfois à long terme, des Etats membres - c'est un fait qui mérite de retenir également l'attention sous l'angle de la politique générale. De même la Communauté n'a pas encore de conception uniforme sur le commerce avec les pays en voie de développement. Nous avons entendu un grand nombre de propositions dignes d'intérêt, qui nous montrent comment nous pouvons favoriser le progrès économique dans les parties les plus pauvres du monde. Ces propositions impliquent toutefois l'utilisation de moyens dont la Communauté ne dispose pas encore. Un vaste programme d'aide qui réalise une harmonisation des aspects de politique commerciale et des aspects financiers et techniques de l'aide au développement n'a été élaboré par la Communauté qu'à l'égard des Etats africains associés. Or, la Communauté doit se réserver la possibilité d'échanges commerciaux également avec les autres pays en voie de développement, afin de mettre un terme à la détérioration continue des termes de l'échange au détriment des pays en voie de développement, de stabiliser les prix, de créer des débouchés et de préparer la conclusion d'accords de commerce mondiaux, etc. Tout cela reste à faire. C'est pourquoi on ne peut parler actuellement que du début d'une politique uniforme des Etats de la Communauté en ce qui concerne les grands problèmes du commerce mondial.

.../...

2. Ce n'est pas là un reproche formulé à l'égard des institutions de la Communauté ou des Etats membres, puisque le traité de Rome ne les oblige à réaliser une politique commerciale commune qu'à l'expiration de la période de transition au plus tard. Il nous faut pourtant être conscients du fait que le succès de la Communauté a dépassé de beaucoup ce qu'attendaient les auteurs du Traité. Ce succès a fait une telle impression dans le monde et éveillé de tels espoirs que la force de la Communauté est mesurée dès à présent selon la norme qu'il conviendrait d'appliquer si notre tâche d'édification était parachevée. C'est ce que révèle l'offre américaine de "partnership" atlantique, qui a trouvé son expression économique dans le Trade Expansion Act et qui oblige la Communauté à donner une réponse appropriée. C'est ce dont témoignent également les demandes formulées par les pays en voie de développement en vue d'une aide accrue et d'une solution rapide de ces grands problèmes du commerce mondial que nous ne pouvons aborder que dans le cadre communautaire.

Le monde attend donc dès à présent la contribution de la Communauté européenne. Nous ne pouvons user de moyens dilatoires en prétextant que jusqu'à la fin de la période de transition notre liberté d'action est limitée, si nous ne voulons pas courir le risque que l'on en vienne à douter de notre bonne volonté. C'est pourquoi, la Communauté a besoin dès maintenant des instruments d'une politique économique extérieure commune. Il s'agit d'éliminer l'énorme disproportion qui existe entre l'importance politique et économique de la Communauté dans le monde et les faibles moyens d'action dont elle dispose vers l'extérieur, surtout en ce qui concerne son activité : Nous ne pouvons hésiter plus longtemps à tenir compte de ce fait. Je tiens à apporter expressément mon soutien à l'exigence que Monsieur le Président du Conseil a formulée à cet égard.

3. L'aspiration à une politique commerciale commune se justifie aussi par le souci de conserver l'équilibre interne lors de l'édification de la Communauté. C'est le cas à deux égards : en premier lieu, il nous faut

.../...

veiller à ce que la politique commerciale commune progresse au même rythme que l'union douanière, si nous voulons éviter des coups de frein préjudiciables à l'établissement du marché intérieur. En second lieu, il s'agit de veiller à ce que le niveau de fusion de la politique commerciale soit le même dans le secteur industriel et dans le secteur agricole. Pour une entité économique telle que la Communauté qui est le plus grand importateur de produits agricoles et l'un des plus grands exportateurs de produits industriels du monde, il s'agit avant tout de considérer le commerce des produits agricoles et des produits industriels comme des objets d'une politique commerciale unique. C'est seulement ainsi que les intérêts généraux en matière de politique commerciale pourront être sauvegardés comme il se doit.

4. Enfin, nous ne pouvons nous satisfaire d'une politique commerciale commune, au sens étroit et classique du terme, eu égard à la multiplicité des problèmes qui sont liés indissolublement à ceux du commerce.

C'est ce qui est déjà apparu dans nos relations avec les pays en voie de développement auxquels une aide efficace ne peut être apportée que si l'aide commerciale est liée à l'aide financière et technique.

En tout cas, de nos jours, les moyens de la politique commerciale ne suffisent plus pour garantir une division du travail dans le cadre de l'économie mondiale. Cette constatation est l'une des raisons essentielles pour lesquelles la Communauté, elle aussi, doit compléter sa politique commerciale par une politique conjoncturelle et monétaire commune.

.../...

II

Les instruments fournis par le GATT nous ont rendu des services inestimables et il continuera d'en être ainsi à l'avenir. Les grandes négociations qui s'effectuent sous le nom de "Kennedy round", en sont la preuve. Au mois de septembre j'ai esquissé devant cette Haute Assemblée le cadre de ces négociations et leur importance pour le "partnership" atlantique ; je me permets de me référer aux déclarations que j'avais faites alors. Ces négociations restent l'une des tâches politiques les plus importantes auxquelles se trouve confrontée la Communauté et pour la réalisation desquelles elle devra mettre en jeu toutes ses forces. Nos travaux de ces derniers mois nous ont permis de faire un grand pas en avant en ce qui concerne l'approfondissement des problèmes qui motivent ces négociations et des méthodes à suivre en vue de parvenir à une solution.

Un débat sur notre politique à l'égard des grands problèmes du développement du commerce mondial ne pourra cependant aller au fond des choses aujourd'hui, si l'on ne prête attention à la situation actuelle du GATT. La réforme du GATT est devenue l'un des thèmes principaux de cet hiver.

1. Ma première remarque concerne la clause générale et inconditionnelle de la nation la plus favorisée, qui constitue l'essence même du système du GATT.

Il est hors de doute que la stricte clause de la nation la plus favorisée restera nécessairement le fondement des échanges commerciaux entre les pays industrialisés. En fait, on peut dire que le commerce multilatéral reposant sur la clause de la nation la plus favorisée est profitable à tous et constitue le meilleur système qu'on puisse trouver pour les Etats qui ont atteint ce degré de développement.

En revanche, dans les relations entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, on est venu ces derniers temps à douter de plus en plus que la clause de la nation la plus favorisée strictement appliquée soit réellement la forme d'organisation qui permette d'atteindre le but d'une intégration véritable des pays en voie de développement dans le commerce mondial. Le traitement égal n'est-il pas en l'occurrence un traitement égal uniquement pour la forme, puisqu'il n'est pas fondé sur des éléments économiques comparables ? S'il peut paraître

justifié pour les pays industrialisés de protéger leurs marchés dans une certaine mesure contre les productions d'autres pays industrialisés, cela est-il tout aussi justifié à l'égard des industries naissantes des pays en voie de développement ? Le plus souvent ces industries n'ont pas de débouchés intérieurs et elles sont tributaires d'un accès suffisant aux puissants marchés des nations industrialisées. La possibilité pour les pays en voie de développement d'accroître leur produit national est conditionnée principalement par l'encouragement des exportations de produits industriels. La grande question qui se pose alors est donc de savoir si ces différences fondamentales des éléments économiques ne devraient pas trouver leur expression dans l'élaboration de la politique commerciale, les abus devant toutefois être évidemment évités.

Outre la politique commerciale pratiquée entre les nations industrialisées et la politique commerciale des nations industrialisées envers les pays en voie de développement, la politique commerciale des pays en voie de développement entre eux - c'est le troisième point important - doit être aménagée en fonction des éléments économiques sur lesquels ces relations sont fondées. Ce point également mérite la plus grande attention. Jusqu'à présent la solidarité des pays en voie de développement entre eux ne s'est manifestée dans des programmes concrets de politique commerciale que pour certains éléments. L'objectif devrait être de développer le plus possible également les échanges entre les pays en voie de développement et de réaliser une harmonisation pour autant que ce soit possible avec des moyens relevant de la politique commerciale. Les besoins de ces pays sont immenses et, dans la mesure où se réalise dans ces pays un développement économique, la demande efficace pour le marché et la production augmente aussi.

Par conséquent, en ce qui concerne les deux points évoqués en dernier lieu, la question se pose de prévoir des dérogations aux règles du GATT. Dans ce domaine il nous faut progresser avec la plus grande

.../...

prudence ; en effet qu'advierait-il des pays en voie de développement si les pays industrialisés se ruinaient eux-mêmes en renonçant à la clause de la nation la plus favorisée ? Il s'agit donc - je le répète - uniquement d'exceptions, et non d'un abandon de la clause de la nation la plus favorisée sans laquelle un système multilatéral de commerce mondial n'est pas concevable. Si nous nous écartons de ce principe, nous sommes jetés dans une jungle de préférences, dans un bilatéralisme chaotique et nous ne pouvons atteindre à cette division du travail dans le cadre de l'économie mondiale, division du travail dans laquelle doivent s'intégrer en définitive - c'est en effet l'objectif final - également les pays en voie de développement en tant que partenaires à droits et devoirs égaux.

L'histoire économique, surtout dans la décennie 1930-1940, a clairement montré ce que signifie l'absence d'un principe économique exemplaire. L'anarchie de la politique commerciale de cette époque a été l'aboutissement d'une tentative générale d'enrayer la crise économique en accumulant aux frontières des discriminations de tous genres, de faire supporter les conséquences de la crise autant que possible au voisin et de trouver au moyen de relations commerciales bilatérales un faux-fuyant qui s'est révélé comme on le sait être une impasse. La Communauté Economique Européenne en a tiré, elle aussi, des enseignements et s'il y a une chose qu'elle ne veut pas être, c'est une zone de préférence. Ce serait précisément s'arrêter sur le chemin qui mène au marché intérieur intégral et à l'union économique, qui existent à l'état virtuel dans la Communauté. En raison de cet objectif final, le stade transitoire préférentiel dans lequel elle se trouve actuellement est foncièrement différent d'une zone préférentielle régionale, ce qui est du reste expressément confirmé par les règles du GATT.

2. Le second principe essentiel du GATT est la réciprocité.

Grâce à son élasticité elle nous permet de faire preuve d'une plus grande complaisance à l'égard des pays en voie de développement. En effet, chaque partenaire d'une négociation menée au sein du GATT peut décider à volonté si les concessions ou contre-concessions correspondent à sa conception de la réciprocité ou s'il veut purement et simplement renoncer à une réciprocité.

.../...

Assurément pour d'autres questions, notamment les questions agricoles, le principe de la réciprocité, de même du reste que d'autres principes du GATT n'a guère été appliqué en fait jusqu'à présent. Mon collègue L. LANSCHOLT a fait observer récemment à Amsterdam que les règles du GATT telles qu'elles sont actuellement formulées sont parfaitement inappropriées au traitement de questions relatives au commerce des produits agricoles. La situation réelle dans le commerce mondial des produits agricoles est telle que pour les différents produits on parle toujours, d'une part de pays exportateurs et, d'autre part, de pays importateurs. Or, le respect des obligations dans le cadre du système du GATT n'est jamais demandé qu'aux pays importateurs dont on attend qu'ils maintiennent leurs importations ou même qu'ils les accroissent. La conséquence pratique de cette situation est que les pays exportateurs ont été à peu près libres jusqu'à présent de manipuler leurs exportations ou leur production nationale. La proposition que la Commission a soumise récemment au Conseil pour traiter les questions relatives aux produits agricoles au cours des négociations du GATT se propose d'introduire un changement. Pour tous les pays qu'ils soient importateurs ou exportateurs au sens de cette définition globale, la protection doit devenir visible grâce à ce que l'on appelle le montant de soutien, puis on doit établir l'obligation, en matière de politique commerciale, de faire de ce soutien l'objet éventuel de négociations, ce qui aboutit naturellement à l'inclusion de tous les éléments des politiques agricoles nationales qui relèvent de la politique commerciale.

.../...

3. Personne ne prétendra donc que le système du GATT tel qu'il a été conçu en 1946-1948 soit immuable dans sa sagesse. Nous connaissons ses défauts, que ce soit dans le domaine du commerce agricole ou dans celui du commerce avec les pays en voie de développement. Nous ne voyons là pourtant aucune raison de remettre en question l'existence même du GATT ou de créer d'autres organisations pour améliorer son efficacité. Nous estimons au contraire qu'il nous appartient de coopérer énergiquement aux efforts de réforme du GATT qui doivent remédier à ses défauts. Le monde libre ne peut renoncer à cet instrument unique pour l'intégration du commerce mondial.

C

Pour terminer je voudrais encore ajouter quelques mots pour faire observer qu'une meilleure division du travail dans le cadre de l'économie mondiale, division du travail à laquelle nous devons nous efforcer de parvenir dans notre propre intérêt nous imposera certaines servitudes pour ne pas dire des sacrifices. Des servitudes non seulement en ce sens que nous devons faire face à une concurrence plus vive qui sera déclenchée par un commerce mondial plus libéral entre les nations industrialisées - ces servitudes ne concerneront pas que nous et seront plus que compensées par des avantages - mais des servitudes aussi et surtout en faveur du progrès économique des parties les moins développées du monde. Je me bornerai à rappeler les propositions formulées en vue d'une hausse des prix du café, du cacao et des épices à l'importation grâce à des réglementations spéciales des marchés, les considérations visant à favoriser l'industrialisation des pays en voie de développement grâce à des préférences unilatérales en matière de politique commerciale, la suppression des accises pour les produits tropicaux, etc.

Des mesures de cet ordre sont inévitables si l'Europe veut assumer ses responsabilités sur le plan de la politique mondiale. Il ne suffit pas de parler de solidarité ou de responsabilité. Le moment est venu de passer des paroles aux actes et de mettre en oeuvre les nombreux plans visant au développement du commerce mondial et à

l'accroissement de la prospérité des pays pauvres. Les charges que nous devons assumer, les pertes que subiront bien des branches de l'économie ne doivent pas nous détourner d'une intervention en faveur de solutions de progrès en ce qui concerne les grands problèmes du commerce mondial. C'est l'affaire des gouvernements d'amorcer dès à présent les réformes de structure nécessaires dans les secteurs de notre économie qui ont cessé d'être compétitifs, afin de prévenir des crises. Nous avons confiance en la compréhension de tous quant à la nécessité de s'attaquer aux problèmes et surtout de renforcer les possibilités d'action de la Communauté, afin que l'Europe puisse jouer son rôle dans le monde.
