Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 55 (1963)
Heft: 6-7

Artikel: L'intégration européenne : des espoirs sont encore permis
Autor: Jucker, Waldemar
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385283

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

55e année | Juin / Juillet 1963 | No 6/7

L'intégration européenne: des espoirs sont encore permis

Par *Waldemar Jucker*

L'Association européenne de libre-échange (AELE) a été constituée en vue de réaliser deux objectifs: la création – en accord avec la Communauté économique des Six – d'un grand marché européen. La réalisation de ce projet doit être assortie de conditions politiques ajustées aux exigences que les pays de l'AELE, soucieux de sauvegarder leur souveraineté, sont légitimement autorisés à formuler. Secondement, l'AELE tend à promouvoir une intégration aussi poussée que possible des Etats membres afin de faciliter une intégration étendue à l'Europe occidentale tout entière; les avantages économiques découlant d'un renforcement de l'AELE doivent compenser en partie les inconvénients consécutifs à la situation peu satisfaisante résultant de la scission présente du continent.

Abordons tout d'abord la consolidation de l'AELE. Cette association est caractérisée par la dispersion géographique de ses membres, tandis que la CEE constitue un bloc relativement homogène. Les échanges entre les pays de l'AELE sont loin d'être aussi intenses que ceux qui se sont développés entre les membres du Marché commun. Les marchandises échangées entre les premiers sont moins complémentaires que celles qui alimentent le trafic entre les pays de la CEE. Le traité de l'AELE reflète cette réalité – c'est-à-dire un degré d'imbrication économique sensiblement moins marqué; en conséquence, il vise à un degré d'intégration moins élevé que le traité du Marché commun. En outre, l'importance démographique des divers Etats membres de l'AELE est très variable. La Grande-Bretagne totalise la moitié environ de la population de l'aire AELE. Cet état de choses a engagé l'AELE à limiter les devoirs d'assistance mutuelle. En effet, les petits pays ne seraient pas en mesure d'accorder au Royaume-Uni une aide aussi ample que celle dont ce dernier pourrait faire bénéficier les autres partenaires.

En conséquence, le traité de l'AELE s'est borné à formuler, au départ, un minimum d'engagements mutuels – le minimum qui est indispensable pour assurer le fonctionnement de l'association. Cela ne veut cependant pas dire que l'activité de l'AELE doivent demeurer limitée à ce minimum. Les partenaires sont convenus d'agir de manière pragmatique et, sans s'engager à priori, de rechercher dans chaque cas espèce, au fur et à mesure que progresse le processus d'intégration, les solutions les mieux ajustées aux circonstances. L'AELE a très largement renoncé à déléguer des compétences à des organes supranationaux.

Pour apprécier objectivement les résultats obtenus jusqu'à maintenant par l'AELE, il convient de considérer qu'elle a différé l'examen d'un certain nombre de problèmes pendant la durée des négociations entre la Grande-Bretagne, le Danemark et la CEE. Au lendemain du fameux discours du général de Gaulle et du veto qu'il a opposé à l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun, on a lieu d'admettre que l'AELE est plus viable que d'aucuns ne le pensaient et que le nombre des problèmes internes est appelé à augmenter. Jusqu'à maintenant cependant, les problèmes auxquels l'AELE a fait face n'avaient rien d'inattendu. Leur solution a été relativement facile.

L'activité de l'AELE a porté avant tout sur l'abaissement des droits de douane en trafic interne. Il s'inscrit actuellement à 50%. Aux termes des dernières décisions, ces droits seront entièrement supprimés à la fin de 1966. Parallèlement, la démobilisation des contingents a été accélérée. Dans aucun des pays membres, ces mesures de libéralisation n'ont provoqué des perturbations. La Grande-Bretagne, dont l'économie affronte une récession chronique, n'a pas demandé l'application des clauses échappatoires; elle n'a pas davantage tenté de freiner l'accélération des mesures de libéralisation.

Il faut cependant relever que chacune des phases d'accélération a été précédée de difficultés d'ordre psychologique, à la suite desquelles le Danemark, l'Autriche, le Portugal ont été autorisés à appliquer ces mesures avec un certain décalage. Nous exposons rapidement les raisons qui ont justifié ces exceptions.

Norvège. Les entreprises industrielles sont relativement petites; elles craignent une intensification préjudiciable de la concurrence, de celle de la Suède notamment.

Danemark. L'industrie est de date relativement récente, mais les taux d'accroissement des exportations sont plus élevés que ceux des livraisons agricoles, qui jouent néanmoins un rôle essentiel. En contrepartie de son adhésion aux mesures d'accélération, le Danemark a demandé et obtenu quelques concessions en ce qui concerne l'écoulement des denrées agricoles vers les autres pays membres de l'AELE.

Autriche. Une aile du Parti populiste, membre du gouvernement de coalition, est fortement protectionniste. La délégation autrichienne n'a donc jamais poussé l'accélération. Elle n'en a jamais pris l'initiative mais s'est toujours ralliée à la majorité.

Portugal. C'est un pays encore en voie de développement. Les autres Etats membres de l'AELE n'ont exercé aucune pression et ont laissé le gouvernement portugais libre de déterminer dans quelle mesure il entend participer au processus d'accélération. Ses concessions ont dépassé les prévisions.

Le papier a constitué un cas particulier. La Suède, la Norvège et la Finlande sont de gros exportateurs. Les autres pays redoutent leur concurrence. Jusqu'à maintenant, l'évolution n'a pas justifié leurs craintes parce que les producteurs scandinaves ont tenu compte de la situation de leurs concurrents. Ils n'ont pas accru leurs exportations de manière à provoquer des perturbations sensibles sur le marché de l'AELE. En liaison avec la décision d'accélérer l'abaissement des droits de douane, le Conseil des ministres a laissé entrevoir, dans certains cas limites, une application souple du système de la clause échappatoire.

L'abaissement des droits fiscaux constitue un autre problème. Jusqu'à maintenant, il s'est poursuivi sans entraîner des complications. En Suisse cependant, la détermination des éléments de protection entrant dans ces droits a donné lieu à certaines difficultés. La taxation au poids complique quelque peu les calculs. Nos partenaires ont fait preuve de compréhension et les divergences ont pu être aplanies.

Le problème des ristournes douanières (Drawback) se posera encore. Les discussions dont il a fait jusqu'à maintenant l'objet donnent à penser que sa solution ne se heurtera pas à des difficultés insurmontables.

L'abaissement des droits de douane est lié au problème des certificats d'origine – la réduction des charges douanières étant limitée aux produits fabriqués dont la valeur est constituée pour moitié par les opérations de transformation effectuées dans l'aire AELE. Ce problème s'est révélé plus difficile à résoudre qu'il ne l'aurait été dans une zone de libre-échange étendue à l'ensemble de l'Europe occidentale. En effet, le degré d'imbrication économique entre les pays AELE est moins élevé que le degré d'interdépendance économique entre certains pays AELE et CEE. Pour tenir compte de cet état de choses, l'AELE a consenti d'importantes dérogations à la règle ci-dessus. Ces exceptions concernent avant tout les textiles, les produits laminés notamment, à base de fer et d'acier. Elles sont limitées dans le temps. Leur validité a été prolongée dernièrement. A Lisbonne, le Conseil des ministres a décidé à l'unanimité de faire dépendre les dérogations ultérieures de décisions prises à la majorité.

On a redouté au début que le système des certificats d'origine ne multiplie les difficultés et les entraves de nature bureaucratique. Ces craintes se sont révélées vaines. L'AELE a mis sur pied une réglementation simplifiée, dont l'efficacité n'est mise en doute par aucun des partenaires.

Il semble que les craintes de ceux que le système des certificats d'origine engage à mettre en doute le fonctionnement des mécanismes de libre-échange ne résistent pas à la critique. Leurs critiques se fondent sur des exemples du siècle dernier, sur les expériences faites par l'Allemagne pendant la période qui a précédé la constitution de l'Union douanière, ainsi que par la Suède et la Norvège. Depuis lors, non seulement les techniques administratives se sont perfectionnées, mais les conceptions ont évolué. Le protectionnisme a perdu du terrain, tandis que la théorie des coûts comparatifs fait de nouveaux adeptes. En d'autres termes, on admet la relativité des coûts de revient et l'on reconnaît que le commerce international est profitable à tous les participants, de sorte que les divers pays sont de moins en moins enclins à entraver les échanges par des chicanes administratives. On a cependant conscience du fait que cet essor est toujours menacé par un retour offensif des anciennes conceptions.

Quant à l'agriculture, elle constitue un problème particulier. L'AELE n'a pas conçu une politique agricole à l'échelon supranational. Cependant, d'ajustement en ajustement, une conception commune s'élabore progressivement. Les produits agraires, qui figurent sur une liste D, échappent encore à l'abaissement des droits de douane. Toutefois, aux termes d'accords bilatéraux passés avec le Danemark, le Portugal, la Norvège, les autres pays de l'AELE ont fait quelques concessions en matière d'importations agricoles – mais en partie au détriment de tiers. On a l'intention de rayer certains produits de cette liste et de faire bénéficier des abaissements douaniers les denrées agricoles traitées industriellement. Bien qu'il s'agisse d'un processus encore extrêmement lent, cette innovation n'a soulevé aucun enthousiasme dans les milieux agricoles des pays importateurs. Elle a cependant pour effet de tempérer les excès du protectionnisme. De surcroît, les critères de libéralisation établis par l'OCDE valent également pour les pays de l'AELE; on sait que ces critères ont joué un certain rôle lors de la discussion à laquelle a donné lieu le prix du lait (en laison avec le subventionnement des exportations de fromage).

Mais l'écourtement de la liste D pose un nouveau problème. En effet, la décision de faire bénéficier de l'abaissement des droits de douane les produits industriels à base de matières premières agricoles (dont les prix varient fortement d'un pays à l'autre) est de nature à fausser les conditions de concurrence. Il se peut que la radiation d'autres denrées de cette liste rende nécessaire le pré-

lèvement de certaines taxes de compensation, mais sans que cette mesure soit préjudiciable aux échanges. Le Conseil des ministres étudie le problème.

Les cartels, dont le fonctionnement entrave l'essor des échanges internationaux, posent également des questions. L'AELE a mis sur pied un système plus simple que la CEE. L'Etat qui se sent lésé porte plainte. Jusqu'à maintenant, les litiges ont été peu nombreux. Tous les cas ont pu être liquidés à l'amiable, sans qu'il ait été nécessaire de déposer une plainte officielle. Les gouvernements ont averti à temps les cartels dont le comportement était incompatible avec les règles du traité. Il n'est pas impossible que les progrès de la démobilisation douanière aient pour corollaire une augmentation du nombre des infractions. Mais, de manière générale, aucun des Etats membres ne prévoit de notables difficultés.

Disons maintenant quelques mots de la commission consultative de l'AELE. A la différence de l'organe correspondant de la CEE, elle fixe elle-même l'ordre du jour de ses séances et elle se prononce sur toutes les questions. Les syndicats sont proportionnellement mieux représentés qu'au sein de la Commission consultative de la CEE. Elle remplit effectivement son rôle d'organe consultatif. Seuls les communiqués publiés à l'issue des sessions font l'objet d'un vote. Jusqu'à maintenant, le Conseil des ministres de l'AELE a toujour étudié soigneusement les suggestions de la commission; plus encore, il leur a largement donné suite.

Bien que le traité ne contienne aucune disposition en la matière, les pays de l'AELE ont établi une certaine collaboration sur le plan monétaire. Lorsque l'un ou l'autre des Etats membres avait de la peine à se procurer les crédits nécessaires, on lui a facilité l'accès au marché des capitaux des pays mieux dotés. De même, une certaine collaboration s'est établie – de plein gré – entre les banques d'émission.

En somme, tout pays qui affronte un problème qui lui paraît sérieux et urgent peut le soumettre au Conseil des ministres. Chaque fois, ce dernier s'est employé à en faciliter la solution. On espère, de manière générale, que ce climat de bonne volonté, de compréhension pourra être maintenu, même si les difficultés devaient augmenter. Ce n'est pas là une présentation exagérément optimiste des choses. Jusqu'à maintenant, la phase de consolidation interne de l'AELE n'a été grevée d'aucune hypothèque grave.

Passons maintenant aux problèmes extérieurs de l'Association européenne de libre-échange.

Préalablement à la constitution de l'AELE, les pays qui en font aujourd'hui partie ont relevé la nécessité de créer un marché européen intégré, comprenant autant que possible l'ensemble des Etats membres de l'ancienne Organisation européenne de coopération économique. Ils ajoutaient que cet ensemble devait permettre la coexis-

tence d'un noyau d'Etats dont l'intégration politique serait fortement poussée et de pays où elle le serait à un degré moindre. Cette solution aurait permis de tenir compte de la diversité des conditions politiques. Les pays de l'AELE estimaient que rien ne s'opposait à la coexistence, dans le cadre du marché en voie d'intégration, de pays accusant des degrés divers d'intégration économique ou politique, ou encore d'Etats membres et non membres de l'OTAN.

La proposition visant à créer une zone de libre-échange englobant tous les Etats membres de l'OECE a été la première tentative faite dans cette direction. On sait qu'elle a échoué dans des circonstances dramatiques, mais dont on ne peut pas rendre l'un ou l'autre pays exclusivement responsable. Dais l'aire du Marché commun, on redoutait – et cette crainte était largement répandue – que la CEE ne fonde dans cette vaste zone comme un morceau de sucre dans une tasse de café et que le principe de la supranationalité ne sorte dangereusement dilué de cette opération.

A la suite de cet échec, l'AELE a tenté de s'engager dans la voie des accords globaux entre les deux associations. Malheureusement, la CEE ne s'est pas prêtée à cet essai, de sorte que les pourparlers n'ont pas même été abordés. On a alors envisagé la troisième possibilité. Tous les pays membres de l'AELE se sont engagés à entamer individuellemnt avec la CEE des négociations en vue d'une adhésion à part entière ou d'une association. Cette solution impliquait des concessions, une certaine adaptation aux conceptions qui régissent le Marché commun. Si l'entreprise avait réussi, elle aurait entraîné un degré plus élevé d'intégration politique que la réalisation des propositions antérieures. En fin de compte, elle aurait abouti à une solution se rapprochant fortement d'une union douanière européenne, mais qui aurait néanmoins permis de tenir compte dans une mesure suffisante des exigences d'ordre politique des divers pays.

Ces tentatives ont également échoué, du moins pour le moment. Elles ont été néanmoins utiles parce qu'elles ont provoqué un certain rapprochement entre les points de vue divergents de l'AELE et ceux de la majorité des membres de la CEE.

Il faut probablement se garder de conclure des pourparlers qui ont eu lieu qu'une entente aurait été possible si l'on avait appliqué le principe du vote majoritaire au sein de la CEE et si la France avait été mise en minorité. L'intégration est assortie de problèmes si complexes, elle exige un appareil administratif si subtil que l'on ne peut se permettre de pousser dans l'opposition un partenaire du poids de la France. Si un pays de cette importance était acculé à l'opposition, il serait en mesure, par son obstruction, de briser le dynamisme du Marché commun et de le paralyser. Quoi qu'il en soit, même malheureuses, ces négociations ont modifié certaines positions françaises. Après que les neutres eurent déclaré que leur statut permettait uniquement une association, mais n'autorisait pas

une adhésion à part entière, on leur avait rétorqué, non sans brutalité, que seule cette dernière entrait en ligne de compte. Ultérieurement, même à ceux des neutres qui avaient fini par admettre la perspective d'une adhésion à part entière, de Gaulle a laissé entrevoir la possibilité d'une association, mais sans en préciser autrement la forme.

Bien que l'on ait des raisons d'admettre que la modification du comportement français a été dictée avant tout par des raisons tactiques, elle n'en donne pas moins à penser que ce comportement est devenu moins dogmatique, moins rigide. Des solutions que les Français ont longtemps déclarées inacceptables font de nouveau l'objet d'un dialogue, encore que son issue demeure très incertaine et ne permette que de minces espoirs.

Le comportement français appelle quelques explications. Paris aspire à faire de la CEE une « grande puissance », dont le couple France-Allemagne serait le noyau. Cette « petite Europe » doit étendre son influence par un système d'alliances englobant non seulement les autres pays du continent, mais aussi des Etats africains. Cette conception n'est pas nouvelle. Elle a déjà inspiré fortement la politique étrangère française pendant l'entre-deux-guerres. Maintes des formules d'aujourd'hui datent de cette époque. C'est pourquoi on ne saurait qualifier de Gaulle de grand solitaire; il incarne des idées qui circulent depuis longtemps en France, mais sans jamais avoir été exprimées avec l'autorité que leur confèrent aujourd'hui la personnalité du chef de l'Etat et le redressement économique du pays.

On ne peut dénier toute justification à la conception française. En revanche, on peut penser que la France cherche à la couler dans une forme qui n'est plus adéquate aux circonstances présentes, dans une forme qui, si elle était encore valable au XIXe siècle ou dans l'entre-deux-guerres, est désormais périmée. En revanche, ajustée aux conceptions d'aujourd'hui, elle serait utilisable et permettrait de promouvoir une intégration économique du continent tout en tolérant des degrés divers d'intégration politique.

Mais, pour le moment, le problème de l'intégration a abouti à une impasse. La CEE a repoussé les deux solutions suggérées par le GATT pour promouvoir des intégrations régionales: la Zone de libre-échange et l'union douanière (ou quelque chose d'approchant). C'est maintenant à la CEE qu'il appartiendrait de faire de nouvelles propositions. Pour l'instant, on ne saurait attendre de l'AELE, après les trois refus qu'elle a essuyés, qu'elle en prenne derechef l'initiative.

L'évolution et son aboutissement contraignent l'AELE à mettre l'accent sur sa consolidation interne et sur la réalisation du projet de réductions tarifaires formulé par le président Kennedy. Il faut cependant se persuader que le succès ou l'insuccès des efforts

déployés par l'AELE dépendra largement du comportement de la CEE. L'attitude qu'adopteront les Etats-Unis jouera également un rôle considérable; en effet, le Trade Expansion Act contient certaines dispositions que l'on peut qualifier de bizarres. Mais toutes les difficultés peuvent être surmontées, ou du moins fortement atténuées, si la CEE s'associe à cet effort commun. L'AELE ne joue encore qu'un rôle secondaire. Elle ne pourra contribuer efficacement à promouvoir le démantèlement général des barrières douanières que si la CEE adopte un comportement positif. Cette dernière endosse donc une lourde responsabilité. Il serait temps qu'elle sortît de son immobilisme.

Il faut bien se persuader qu'un échec du plan du président Kennedy aurait pour effet de paralyser largement les efforts visant à intensifier et à élargir les échanges mondiaux. Si la politique commerciale des Etats-Unis et de la CEE entrait dans une phase de raidissement, les autres pays seraient dans l'impossibilité de poursuivre l'assouplissement de la leur. Les Etats-Unis chercheraient alors à corriger le déficit de leur balance des revenus en recourant à des solutions malthusiennes, à une politique de restrictions qui aurait très probablement des répercussions néfastes en Europe. Les principaux pays de l'AELE achètent plus à la CEE qu'ils ne lui vendent; dans leurs relations avec le Marché commun, leurs balances commerciales accusent de gros déficits. Ils ne pourront se satisfaire longtemps de cette situation si leurs possibilités de réaliser des excédents avec d'autres pays diminuent. On ne saurait donc se cacher qu'un échec du plan Kennedy provoquerait partout un raidissement des politiques commerciales, lequel pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour l'économie des pays européens – dont la prospérité est liée à l'expansion du commerce extérieur. La CEE et l'AELE ont donc tout intérêt à créer un climat favorable à la réalisation du plan Kennedy.

Il importe aussi, et tout autant, que le climat entre les deux « blocs » ne continue pas à se détériorer. Cette perspective n'est pas inévitable, d'autant moins qu'un certain rapprochement entre les deux « frères siamois » est intervenu. Il faut donc tenter de régler quelques points secondaires d'aspect, mais d'une grande importance matérielle. Nous pensons notamment au droit qui régit les brevets, aux prescriptions en matière de standardisation – les régimes actuels ayant pour effet d'entraver notablement l'essor des productions en grandes séries, en d'autres termes l'accroissement de la productivité, l'abaissement des prix et le renforcement de la capacité de concurrence de l'économie européenne.

Si le plan Kennedy pouvait être inscrit dans les faits, s'il était, de surcroît, possible de procéder à certains abaissements des droits de douane européens allant plus loin que les propositions américaines, de réaliser d'autres intentions (éventuellement dans le cadre

de l'OCDE), tout cela serait utile, certes, mais ne représenterait encore qu'un bout de chemin dans la voie qui doit mener au but final de l'intégration européenne, voire atlantique. Mais d'autres progrès, décisifs ceux-là, ne sont possibles que si la CEE fait un plus grand effort d'imagination et, disons-le aussi, met plus de bonne volonté à régler ses rapports avec les autres pays de l'Europe occidentale.

47e session de la Conférence internationale du travail

Par *P.-H. Gagnebin*

Mercredi 5 juin, dans l'euphorie générale, débuta la 47e session de la Conférence internationale du travail, dans l'imposant Palais des Nations de Genève.

Cent deux Etats membres sur 108 s'étaient fait représenter par des délégations tripartites, à l'exception de l'Afghanistan, du Nicaragua et de cette Thaïlande qui, depuis plusieurs années, s'obstine à se faire représenter uniquement par des représentants gouvernementaux et exclut travailleurs et employeurs, malgré les sévères admonestations de la Commission de vérification des pouvoirs.

Cent deux délégués plus 332 conseillers techniques gouvernementaux, 96 délégués travailleurs, accompagnés de 186 conseillers techniques, et 96 délégués employeurs plus 177 conseillers techniques garnissaient le vaste parterre et envahissaient les tribunes où la grâce féminine jetait une note colorée.

La Suisse était représentée comme de coutume par MM. Max Holzer, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, et Arnold Saxer, ancien directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, en qualité de délégués du gouvernement. M. Kuntschen et Jean Möri étaient respectivement délégués des employeurs et des travailleurs. Chacun de ces délégués était accompagné de conseillers techniques. Dans le groupe ouvrier, parmi ces derniers figuraient deux représentants de l'Union syndicale suisse, Paul-Henri Gagnebin, vice-président de la FOBB, et André Ghelfi, secrétaire central de la FOMH. Arnold Meier-Ragg représentait la Fédération des sociétés suisses d'employés et Joseph Vonarburg la minorité syndicale confessionnelle. Ainsi, toutes les tendances étaient représentées.

Au cours d'une séance préparatoire, le groupe ouvrier, composé de 282 délégués et conseillers techniques, procédait à l'élection de son propre bureau. Pour la troisième fois, le délégué des travailleurs de notre pays était élu à la présidence et notre compatriote Albert Heyer, représentant de la Confédération internationale des syndicats