Le "régionalisme économique" reconsidéré : un point de vue américain

Autor(en): **Gordon, Lincoln**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **19 (1961)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-135325

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Le «régionalisme économique» reconsidéré — Un point de vue américain[1]

Lincoln Gordon

Professeur de relations économiques internationales
à la Harvard Business school

Au cours des années 1950, l'opinion selon laquelle la réorganisation de la structure économique du monde au moyen de *blocs régionaux* marquerait un grand progrès dans les relations économiques internationales et pourrait aider à résoudre certains problèmes politiques internationaux importants a acquis une popularité considérable. Au début d'une nouvelle décennie et au moment où une nouvelle administration entre en fonction à Washington, il paraît opportun de réexaminer le bien-fondé de cette opinion. En ce faisant, nous ne voulons pas laisser supposer que le régionalisme est l'aspect le plus important de la politique économique extérieure américaine de la prochaine décennie. En effet, il nous vient immédiatement à l'esprit au moins cinq autres préoccupations importantes: l'*aide au développement économique*; la *stabilisation des marchés internationaux de produits de base*; la *politique des pays industrialisés à l'égard de l'importation de produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement à taux de salaires bas*; l'*attitude à adopter vis-à-vis des activités commerciales et des actions d'entraide du bloc communiste* et, enfin, la *réduction du déficit de la balance des payements des Etats-Unis*. En ce qui concerne les rapports structurels en général, cependant, l'avenir du régionalisme économique est évidemment un sujet d'importance particulière.

L'ÉCONOMIE MONDIALE ACTUELLE

Tout examen critique du régionalisme économique doit commencer par une analyse de la structure actuelle de l'économie mondiale. A cet effet, il est utile de se remémorer la dernière tentative faite par les Etats-Unis en vue de formuler une politique économique d'ensemble vis-à-vis de l'étranger, tentative qui date des dernières années de la deuxième guerre mondiale, au moment où le *système de Bretton Woods* était mis sur pied [2].

---

[1] Article traduit et publié avec l'aimable autorisation du professeur L. Gordon et des éditeurs de la revue *World Politics*, Princeton, où il est paru en anglais, en janvier 1961.

[2] J'inclus dans cette expression aussi bien l'attitude générale à l'égard des échanges commerciaux et des investissements telle qu'elle est incorporée dans le projet de charte de l'*Organisation internationale du commerce*, et plus tard partiellement incorporée dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*, que celle relative aux questions monétaires et financières spécifiquement traitées à Bretton Woods en 1944. La Commission de politique économique extérieure (Commission Randall) a procédé à un examen étendu de tout ce domaine en 1954, et le principal résultat en a été l'approbation du système de Bretton Woods par l'administration Eisenhower et par une majorité des membres des deux partis au Congrès.

Le but essentiel de ce système était de promouvoir l'expansion du commerce mondial et des investissements internationaux au moyen de l'élimination ordonnée des restrictions commerciales et financières, de créer de nouvelles institutions internationales destinées à aider les pays participants à surmonter les difficultés à court terme, et de faciliter les ajustements et transitions nécessaires. Les restrictions commerciales quantitatives devaient être interdites; les tarifs douaniers devaient être réduits progressivement sur la base de négociations internationales et par l'application de la clause de la nation la plus favorisée; les monnaies devaient être librement convertibles à des taux de change fixes et le contrôle des changes devait être limité à des mesures contre les mouvements de capitaux spéculatifs à court terme.

La *non-discrimination* était la marque caractéristique du système, qui était ouvertement hostile au régionalisme économique. Il tolérait les systèmes préférentiels existants du Commonwealth britannique, de la Zone franc et de la Zone Etats-Unis-Philippines-Cuba, mais il interdisait l'introduction de nouvelles préférences et manifestement n'acceptait les anciennes que par nécessité et non de plein gré. Les seules nouvelles exceptions autorisées devaient être des *unions douanières intégrales* ou des *zones de libre-échange* dans lesquelles toutes les barrières internes entre pays participants seraient abolies pour virtuellement tous les échanges commerciaux. Ces stipulations étaient supposées sanctionner les cas tels que ceux du Benelux et des unions douanières franco-italienne et scandinave qui étaient alors en discussion mais échouèrent par la suite.

Où en est actuellement l'économie mondiale, et comment sa structure se compare-t-elle avec les plans de Bretton Woods? Pour pouvoir répondre, il faut distinguer entre quatre grandes catégories de pays: 1° les pays libres industrialisés et à revenu élevé, comprenant l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale, le Japon et peut-être l'Australie et la Nouvelle-Zélande; 2° le bloc communiste formé de la Russie, de la Chine continentale et de l'Europe orientale; 3° les pays moins développés décrits dans les rapports du GATT comme « semi-industrialisés », soit l'Argentine, le Brésil, le Mexique, la Finlande, la Yougoslavie, l'Inde et l'Afrique du Sud [1] et 4° les pays libres non industrialisés, soit le reste de l'Asie, le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Amérique latine.

Les pays libres industrialisés

Les pays libres industrialisés représentent environ un cinquième de la population mondiale et participent pour près des deux tiers au commerce mondial (le commerce du bloc communiste étant compris dans le total). Ces pays jouissent actuellement de plusieurs des conséquences favorables du système de Bretton Woods. Il est en quelque sorte paradoxal que ce soit justement à l'intérieur de ce groupe

[1] Les rapports du GATT classent habituellement l'Australie dans ce groupe, mais le niveau de son revenu est beaucoup plus élevé que celui des autres pays de ce groupe et son degré d'industrialisation est déjà si avancé qu'elle est probablement mieux à sa place dans la première catégorie.

que le développement du régionalisme économique ait été le plus accentué, sous la forme du *Marché commun européen* et de l'*Association européenne de libre-échange*.

Dans ces pays, le commerce atteint des niveaux records. Les monnaies sont stables et généralement convertibles. Les contingents d'importation (sauf pour l'agriculture) ont pour la plupart disparu et leur abolition complète est en vue. Il n'y a que peu de restrictions sur les mouvements des capitaux à long terme et même les capitaux à court terme bénéficient d'une liberté assez étendue. Certes, il existe bien certaines préoccupations au sujet de l'insuffisance des liquidités internationales, mais pour le moment la combinaison des ressources du Fonds monétaire international et des déficits répétés de la balance des paiements des Etats-Unis a empêché ce problème de devenir trop aigu. Les niveaux des tarifs douaniers de ces pays sont généralement beaucoup plus bas que ceux des années 1930 et les tendances à la baisse prédominent toujours. Toute une série d'accords de coopération « ad hoc » en matière de politique économique ont été mis sur pied à l'intérieur de ce groupe, tels que l'OECE, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI), les organismes spécialisés des Nations Unies [1], les consortiums pour le contrôle des exportations vers les pays de l'Est (COCOM et CHINCOM), les associations de pays créanciers en vue de venir en aide à l'Inde et de collaborer à des programmes de stabilisation en Espagne ou en Turquie, etc. Ces diverses formes de coopération seront maintenant, présumons-nous, renforcées par la création de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCED).

D'une manière générale, les performances des économies intérieures de ces pays ont été tout à fait satisfaisantes. Dans la plus grande partie de l'Europe occidentale et au Japon, les taux de croissance ont été remarquablement élevés. Le Canada et l'Australie bénéficient tous deux d'un prodigieux développement de leurs ressources naturelles et d'une industrialisation très rapide. Si, aux Etats-Unis, les taux de croissance ont été moins élevés que souhaité, les obstacles ne proviennent certainement pas de nos accords économiques internationaux. En Europe, pour le moment tout au moins, la situation actuelle contraste fortement avec celle d'il y a une douzaine d'années lorsque le problème de la balance des paiements n'hypothéquait pas seulement la croissance à long terme mais surtout le redressement économique immédiat.

Le nouveau régionalisme économique de l'Europe, introduit par les traités de Rome et de Stockholm, est-il pour beaucoup dans cette heureuse situation ? En ce qui concerne les barrières douanières, la réponse ne peut être que négative [2]. Les

[1] La BIRD, le FMI et les organismes dépendant des Nations Unies ont naturellement tous une participation dépassant de beaucoup le groupe de pays en question ici, mais ils ont fourni des occasions et des moyens d'action importants pour la coopération entre les pays les plus industrialisés. C'est une grave erreur que de croire, selon un point de vue très répandu, qu'une politique de coopération ne peut être organisée entre les pays d'un groupe que par des organismes dont la participation est limitée à ce groupe.

[2] Comme nous le démontrerons plus loin, cependant, la première phase du régionalisme européen, grâce à la libéralisation des échanges commerciaux et des paiements à l'échelle de l'Europe, a joué un rôle prépondérant dans le redressement de cette dernière au cours des années 1950-1958.

tarifs sensiblement plus bas appliqués à l'intérieur de ces deux groupes, comparés à leurs tarifs extérieurs, ne sont devenus effectifs qu'en juillet 1960. Du point de vue de la politique des investissements et de la psychologie des affaires, le Marché commun européen (et, dans une moins grande mesure, les Sept) a cependant eu des effets très importants. Tout bien considéré, il est néanmoins évident que les principales causes de la prospérité étonnante de la nouvelle Europe sont antérieures à la conclusion des derniers accords commerciaux européens.

Il n'en reste pas moins que le régionalisme économique européen est l'un des développements les plus significatifs de l'économie mondiale depuis la guerre et qu'il lance un défi sérieux à la politique étrangère américaine. Les diverses manières de le relever sont exposées plus loin.

Le bloc communiste

Le bloc communiste, avec plus de 30 % de la population mondiale, contribue actuellement pour un peu plus de 10 % au commerce mondial et sa part semble être en train d'augmenter graduellement. Il constitue une anomalie par rapport au système de Bretton Woods: il ne participe pas à ses institutions internationales et n'est pas lié par ses règles. Il représente, en réalité, un exemple plutôt dramatique d'un type déterminé de régionalisme économique.

Il est improbable que les Etats-Unis puissent avoir une influence perceptible sur son développement intérieur. Sur le plan extérieur, nous devons nous attendre à voir le bloc soviétique augmenter encore ses achats de produits alimentaires et de matières premières dans les pays sous-développés ainsi que ses exportations de biens de production vers ces mêmes pays. Dans certains cas particuliers, le risque d'une dépendance économique indésirable vis-à-vis du bloc soviétique augmentera, et, en conséquence, une action collective de l'Occident deviendra nécessaire pour parer à cette situation ou au moins pour offrir une alternative aux pays sous-développés les plus menacés.

D'autre part, certaines mesures pourraient être prises afin d'empêcher le bloc soviétique de profiter de sa position monopolistique de seul acheteur et vendeur pour imposer des contrats excessivement coûteux aux partenaires commerciaux divisés du monde libre. Il est peu probable, cependant, que l'on puisse trouver un moyen pratique de forcer le commerce extérieur soviétique à se conformer à un ensemble de règles basées sur celles du commerce privé et de la libre concurrence, car nous ne voulons certainement pas, du côté occidental, aller jusqu'à organiser des monopoles commerciaux collectifs pour traiter les opérations d'achat et de vente avec le bloc soviétique. D'une manière générale, nous ne devrions ni décourager avec trop de vigueur ni encourager délibérément l'expansion des échanges commerciaux entre le bloc soviétique et le monde libre, mais prévoir une résistance active dans les cas où la menace d'une dépendance indésirable se manifesterait.

Les pays semi-industrialisés

Le groupe des pays semi-industrialisés compte juste un peu moins d'un cinquième de la population mondiale et contribue pour 6 % seulement au commerce mondial. Ce groupe ne participe assurément pas au système de Bretton Woods selon les règles originales. Ces pays sont, bien sûr, formellement membres de la plupart des institutions économiques internationales du monde libre, mais ils font un large usage des *clauses d'exception* et sont souvent autorisés à ignorer leurs règles. La plupart d'entre eux se servent du contingentement des importations et du contrôle des changes d'une manière intensive et les considèrent comme leurs principaux moyens d'encourager l'industrialisation.

Pour eux, le déséquilibre de la balance des paiements constitue toujours un frein sérieux à leur croissance économique. Ils restent en grande partie dépendants de l'étranger pour les biens de production. Leur état même de semi-industrialisation introduit des éléments de rigidité dans leurs importations, qui comprennent moins de biens de consommation non essentiels que cela n'est le cas pour les importations soit des pays moins développés soit des pays industrialisés.

Sauf en ce qui concerne la Finlande et la Yougoslavie, il est à remarquer que ces pays semi-industrialisés sont tous, géographiquement parlant, de grands pays, qu'ils ont des ressources naturelles assez variées et que leurs marchés intérieurs sont tous d'une dimension notable. Leur attitude vis-à-vis du régionalisme économique a été mélangée. L'Argentine, le Brésil et le Mexique sont tous signataires du récent *Traité de Montevideo*, bien qu'aucun d'entre eux n'ait été un fervent partisan de l'intégration de l'Amérique latine. La situation politique de la Finlande et de la Yougoslavie les a empêchées jusqu'ici de prendre une part active au nouveau régionalisme européen. L'Inde a été plutôt réticente à l'égard des projets de régionalisme économique de l'Asie du Sud et du Sud-Est.

Les pays libres non industrialisés

Enfin, nous en arrivons aux nations libres non industrialisées qui comptent le 30 % restant de la population mondiale et participent pour environ 20 % au commerce mondial. Ce groupe contient tous les « pays neufs » d'Asie et d'Afrique, sauf l'Inde, de même que le Moyen-Orient et la moitié de l'Amérique latine. Bien que ce groupe soit trop hétéroclite pour permettre une généralisation effectivement applicable à chacun de ses membres, on peut dire que dans l'ensemble les pays de ce groupe sont ceux qui ont le moins profité de la structure actuelle des accords économiques internationaux.

Le commerce extérieur de la plupart d'entre eux est limité à l'exportation d'un ou de deux produits de base. Sauf en ce qui concerne le pétrole, ceux-ci ont généralement souffert de l'instabilité des prix et des marchés et, dans quelques cas, de crises chroniques de surproduction. Les « termes de l'échange » de ce groupe sont meilleurs qu'ils ne le furent pendant la période de dépression des années 1930,

mais ils sont singulièrement moins favorables que durant la période de cinq à huit ans qui suivit la Deuxième Guerre mondiale. Les perspectives de leurs balances des paiements paraissent généralement plutôt mauvaises, du fait que des taux de croissance intérieure même raisonnables provoqueront inévitablement une augmentation des importations, alors que les débouchés ne montrent aucun signe d'expansion correspondante. La diversification de leurs économies n'a pas suffisamment progressé pour permettre de couvrir par la production nationale autre chose qu'une fraction minime des besoins toujours plus grands de biens de production. Même les plus grands pays de cette catégorie ne peuvent espérer atteindre un tel stade dans les dix prochaines années, comme le pourront peut-être les pays semi-industrialisés. Au demeurant, la plupart des pays non industrialisés sont beaucoup trop petits pour permettre une telle diversification à l'intérieur de leurs propres frontières.

La majeure partie des pays neufs africains, tout comme certains pays du sud-est de l'Asie, reproduisent sur d'autres continents que l'Europe ce qu'on avait coutume d'appeler « la balkanisation » et qui pourrait être appelé de nos jours plus justement « l'américanisation centrale ». A deux exceptions près — la Nigéria et le Congo (ex-belge) — les populations n'atteignent pas dix millions d'âmes et dans tous les cas la production nationale annuelle ne dépasse pas 5 milliards de dollars. Les désavantages économiques de cette situation peuvent ne pas se faire sentir pleinement pour quelque temps, grâce à la protection des marchés dont jouissent certains de ces pays. Ceux de l'ancien Empire français commencent, pour la plupart, leur existence indépendante au sein de la Zone franc et conservent l'avantage de liens commerciaux spéciaux avec la France; la plupart des anciennes possessions britanniques maintiennent aussi leur association avec la Zone sterling et avec le système préférentiel du Commonwealth. Certaines parties de l'Amérique latine sont au bénéfice d'une sorte d'accord *de fait* avec les Etats-Unis pour la protection de leur marché, spécialement depuis le retrait de beaucoup d'entreprises européennes pendant la Deuxième Guerre mondiale. Mais ces arrangements ne sont pas destinés à durer à longue échéance.

La question se pose de savoir si une autre forme de régionalisme ne devrait pas être délibérément développée dans ces régions et, dans l'affirmative, quelle forme ce régionalisme devrait-il prendre ? Une partie ultérieure de cette étude est consacrée à cette question.

RÉGIONALISME EUROPÉEN ET POLITIQUE AMÉRICAINE

L'évolution de l'intégration économique de l'Europe doit être jugée davantage sous l'angle politique que sous l'angle économique. Il y a une dizaine d'années, lorsque le Plan Marshall donna à cette évolution une nouvelle et vigoureuse impulsion, on croyait généralement des deux côtés de l'Atlantique que l'intégration économique était indispensable au redressement de l'économie. Si on regarde en arrière, on constate sans équivoque possible que cette conviction s'est révélée fausse.

Il n'est pas douteux que le programme de l'OECE en vue de lutter contre le bilatéralisme économique de l'Europe, au moyen de l'élimination progressive du contrôle des importations et de l'abolition parallèle des contrôles des changes dans le cadre de l'Union européenne de paiements, auxquelles est venue s'ajouter, à la fin de 1958, la convertibilité générale des monnaies, a joué un rôle prépondérant dans le progrès économique spectaculaire de l'Europe après la guerre. L'intégration économique plus poussée représentée par les accords d'Union douanière et de Zone de libre-échange actuellement en cours de réalisation aura aussi des résultats importants, et généralement positifs, sur le plan économique; mais ces accords n'étaient nécessaires ni pour assurer l'équilibre des balances des paiements ni pour réaliser des performances économiques impressionnantes comparativement à celles d'avant guerre.

Le programme de l'OECE se distinguait des récentes initiatives sur deux points principaux: *il comprenait toute l'Europe occidentale* et *il représentait une étape temporaire dans l'établissement d'un système global.* Maintenant, les accords qui s'appliquaient à toute l'Europe occidentale ont disparu; les seuls vestiges qui en restent sont une petite quantité d'ailleurs décroissante de contingents d'importation et le peu important Accord monétaire européen. Le Marché commun et la Zone de libre-échange, par contre, sont supposés être permanents. Tels qu'ils sont constitués, ils impliquent inévitablement une certaine dose de rivalité économique et d'antagonisme mutuels, qui ont provoqué d'inquiétantes frictions politiques.

Quelles sont les principales conséquences du Marché commun sur le plan économique? Il a déjà suscité une vague d'investissements industriels, tant nationaux qu'étrangers (en grande partie américains), et cela devrait déjà aider les taux de croissance économique de l'Europe continentale à atteindre des niveaux encore plus élevés. Il y a une nouvelle atmosphère de concurrence, de productivité et de dynamisme. Sur le plan commercial, des changements radicaux interviendront bientôt dans les sources d'approvisionnement, ce qui favorisera les exportateurs au sein du Marché commun aux dépens des autres exportateurs, européens ou non.

Certaines des exportations américaines souffriront de cette évolution, mais il faut espérer que des taux de croissance plus élevés compenseront, tout au moins à la longue, les pertes éventuelles par des gains encore plus grands. L'étendue des pertes et des gains, pour les Etats-Unis comme pour les autres pays, sera largement déterminée par le niveau du tarif douanier extérieur du Marché commun; il va de soi que les Etats-Unis se doivent d'obtenir, grâce à des négociations bien menées, des tarifs aussi bas que possible. Les Etats-Unis seront quelque peu désavantagés toutefois dans leurs négociations économiques avec le Marché commun, qui peut maintenant négocier comme un partenaire unique, soit sur le plan technique parce qu'il deviendra le « producteur principal » d'une très grande quantité de produits, soit sur le plan de la puissance commerciale parce qu'il deviendra une entité très importante.

Toute cette analyse porte sur des faits connus qui ont souvent été commentés. Elle peut être sommairement résumée en disant que *le Marché commun n'était pas*

une condition indispensable à la prospérité économique de l'Europe, mais qu'il faut s'attendre à ce qu'il apporte une contribution substantielle à la puissance et à la croissance économique futures de ses membres. Mais malgré sa portée et l'importance de ses conséquences sur le plan économique, le Traité de Rome a été essentiellement une réalisation politique. La politique américaine à son égard a été originairement fondée sur des considérations politiques, et devrait continuer à l'être.

Le problème immédiat qui se pose pour les Etats-Unis à ce sujet est *la division de l'économie européenne* entre les Six du Marché commun, les Sept de l'Association de libre-échange, les cinq pays « limitrophes » de l'Europe libre qui ne sont membres ni de l'un ni de l'autre groupe (Grèce, Turquie, Irlande, Islande et Espagne), les cas spéciaux de la Finlande et de la Yougoslavie, et le bloc soviétique à l'est.

Evidemment, le regroupement des Sept a été mis sur pied en réaction au Marché commun et avec l'espoir qu'il provoquerait une amélioration des perspectives d'accord à l'échelle de l'Europe libre sous une forme ou sous une autre, éventuellement sur le modèle de la Zone de libre-échange proposée et négociée sans succès dans le cadre de l'OECE en 1957 et 1958. Il semble clair qu'un tel arrangement devrait être conçu de manière à faciliter la participation du groupe des pays « limitrophes » et à ne pas rendre impossible la conclusion d'accords satisfaisants avec la Finlande et la Yougoslavie. Il faut probablement admettre — bien qu'à regret — qu'un changement pour le mieux dans la situation des pays satellites de l'Europe de l'Est ne peut guère être escompté dans les dix prochaines années.

Voyons maintenant les alternatives qui s'offrent à la politique américaine; elle peut:

1. continuer à soutenir le Marché commun, mais permettre ou même encourager la dissolution du groupe des Sept de telle sorte que les relations économiques entre les Six et le reste de l'Europe soient soumises aux mêmes conditions (négociées dans le cadre du GATT) que les relations entre le Marché commun et les Etats-Unis et les autres pays non européens;

2. soutenir tant les Six que les Sept, en essayant de réduire au minimum les frictions entre eux, et entre chaque groupe et le reste du monde;

3. encourager une forme quelconque d'intégration économique de toute l'Europe [1], que ce soit par le moyen de l'adhésion des autres pays européens à un accord de Marché commun modifié, ou par la constitution d'une Zone de libre-échange s'étendant à l'Europe entière, ou au moyen d'une solution intermédiaire selon laquelle les Six pourraient être inclus, en tant qu'entité, dans un regroupement plus grand;

4. créer et participer directement à une sorte de Marché commun ou de Zone de libre-échange de la Communauté atlantique, qui comprendrait et l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, de nouveau soit en absorbant les Six, soit en les admettant comme une seule entité à l'intérieur du tout.

---

[1] Quand nous parlons de « toute l'Europe » ou de l'« Europe entière » nous voulons dire tous les pays de l'Europe qui sont situés à l'ouest du bloc communiste.

Cette énumération laisse de côté la cinquième possibilité qui consisterait à essayer de dissoudre le groupe des Six; une action dans ce sens n'est d'une part ni réalisable ni désirable et, d'autre part, ne semble pas avoir de partisans ni aux Etats-Unis ni en Europe libre.

La politique américaine en 1960 s'est située quelque part entre les solutions 1 et 2. Elle a soutenu les Six avec vigueur; elle a toléré les Sept, mais plutôt avec réticence; elle a eu pour but d'amoindrir la friction entre les Six et les Sept aussi longtemps que les Sept existent, mais tout en limitant ses interventions aux négociations menées sous l'égide du GATT, qui sanctionne le principe de la nation la plus favorisée. Il semble que Washington verrait l'effondrement des Sept sans grand regret, mais considérerait l'effondrement des Six comme un désastre.

La division de l'Europe pose des problèmes économiques très difficiles pour les nations européennes dont le commerce est principalement axé sur les pays du Marché commun. La Grèce et la Turquie sont en train d'essayer de résoudre ces problèmes en négociant une sorte d'association spéciale avec le Marché commun. La Suisse et la Suède, d'autre part, préféreraient de beaucoup un accord valable pour toute l'Europe, accord qui tiendrait compte de leur attitude politique de neutralité et de leurs liens économiques (spécialement dans le cas de la Suède) avec la Grande-Bretagne aussi bien qu'avec le Continent; ces pays ont joué un rôle important dans la formation des Sept. Les intérêts économiques de la Grande-Bretagne dans le Marché commun sont proportionnellement moins étendus que ceux des nations déjà mentionnées, bien qu'ils soient très importants en termes absolus.

Du point de vue économique, les pays du Benelux et l'Allemagne préféreraient aussi que le Marché commun soit rattaché à un organisme auquel toute l'Europe aurait adhéré, bien que, pour des motifs d'ordre politique, l'Allemagne ait plutôt eu tendance à appuyer — tout au moins jusqu'au milieu de l'année 1960 — l'opposition de la France à un élargissement du Marché commun. Dans les pays du Benelux, cette préférence pour une association européenne plus étendue [1] repose autant sur des raisons d'ordre politique que sur des raisons d'ordre économique, car, d'une part, leurs liens avec la Grande-Bretagne sont étroits et ils craignent que les Six aient à subir une domination franco-allemande et, d'autre part, un grand nombre de leurs personnalités dirigeantes sont convaincues que leur adhésion au Marché commun a été obtenue alors qu'il était explicitement entendu qu'une Zone de libre-échange s'étendant à toute l'Europe serait rapidement mise sur pied.

Par ailleurs, la Commission du Marché commun à Bruxelles, les groupements politiques nationaux qui sont les plus chauds partisans de l'idée d'une Fédération de l'Europe et le Gouvernement français (pour des raisons qui lui sont propres et d'un caractère différent) se sont opposés jusqu'ici à une association de toute l'Europe qui ne serait pas une adhésion pure et simple au Marché commun de la part des autres pays. Jusqu'à récemment une telle adhésion semblait exclue en ce

---

[1] Baron SNOY ET D'OPPUERS: « Les données actuelles de l'intégration européenne et les perspectives qui en dérivent », *Revue économique et sociale*, octobre 1960.

qui concerne la Grande-Bretagne et la plupart des autres pays, bien qu'au cours des derniers mois un certain nombre de personnalités influentes de Grande-Bretagne en sont venues à donner leur appui à l'idée d'un rattachement à une certaine forme de Marché commun européen et il existe de nombreux indices d'une fluidité nouvelle dans l'attitude du Gouvernement britannique.

Les Etats-Unis paraissent avoir accordé leur appui sans conditions ni réserves à la prise de position de la Commission de Bruxelles, en partie parce qu'un arrangement étendu à toute l'Europe pourrait, au stade actuel, amoindrir la cohésion des Six et diminuer les chances d'une fédération politique ultérieure entre eux, et en partie parce que toute forme d'association étendant la Zone de libre-échange à toute l'Europe entraînerait une plus grande discrimination à l'égard des exportations américaines et augmenterait encore la pression exercée sur la balance des paiements américaine déjà défavorable. On prétend que les désavantages économiques qui résultent pour les Etats-Unis de la formation du Marché commun lui-même sont plus que compensés par le progrès que représenterait, sur le plan politique, un embryon de fédération de l'Europe continentale, mais que, puisqu'une Association économique européenne plus étendue n'aurait aucun contenu politique, elle ne posséderait aucun avantage politique susceptible de compenser les désavantages économiques.

Mon opinion est que cet argument est à courte vue et erroné. Les objectifs de base de la politique étrangère américaine seront mieux servis si on considère comme l'un de ses buts les plus importants pendant les années à venir la propagation de l'idée d'un regroupement de plus en plus intime de toute l'Europe libre. Il ne s'agit pas nécessairement de promouvoir une entité se substituant aux Six et la question de savoir si les Six perdraient en importance en tant qu'entité particulière serait laissée ouverte. Ce serait toutefois le cas, naturellement, si l'Association inter-européenne prenait la forme d'une adhésion des principales autres nations européennes à un Traité de Rome plus étendu et quelque peu modifié, mais diverses solutions intermédiaires sont aussi possibles.

La raison principale de la conclusion ci-dessus est que l'intégration de toute l'Europe, même si elle est moins intensive dans ses effets que pourrait l'être une intégration des Six, promet de devenir à la longue une force mondiale beaucoup plus proche des objectifs de base américains que ne l'est une nouvelle entité politique limitée aux Six du Continent. Et dans la situation périlleuse qui nous menace au cours de la présente décennie, il est essentiel que l'Europe occidentale, qui, dans le monde libre, constitue l'autre centre de premier plan dans les domaines de la production, de la technique et des idées, soit entièrement du même côté que les Etats-Unis — et ne tente pas de devenir une « troisième force ».

Il y a eu trois motifs principaux d'ordre politique à la base de l'approbation de l'intégration des Six par l'Amérique: la réconciliation franco-allemande, le rattachement de l'Allemagne occidentale à une entité plus grande à l'ouest, et la formation d'un bloc puissant et assez important pour devenir un pôle d'attraction sur les plans politique et économique (et peut-être aussi, dans certaines circonstances, militaire)

pour les autres pays européens. Mais il y a, aussi sur le plan politique, des risques sérieux dans l'évolution des Six. Ses trois membres principaux ont tous traversé dans le passé récent des périodes d'extrême instabilité politique. En Italie, la situation politique actuelle peut rappeler désagréablement, à certains égards, celle du début des années 1920. En France, il y a un régime fondé sur la popularité d'un seul homme, régime dont les institutions ne sont pas établies d'une manière suffisamment solide pour assurer une succession démocratique satisfaisante, et il n'y a guère de chance que ces institutions soient consolidées avant le règlement de la question algérienne. En Allemagne, le régime Adenauer a eu tendance à accepter la prédominance de la France sur le plan international, malgré une situation économique prédominante; il est difficile de croire que cette attitude sera aussi celle des gouvernements allemands futurs. Même sous la direction de ces deux géants politiques, de Gaulle et Adenauer, on a pu constater une certaine tendance à affermir la cohésion du continent en invoquant avec insistance tout ce qui le sépare et l'oppose au « Bloc anglo-saxon ». Tandis qu'Adenauer n'a heureusement pas repris à son compte l'idée d'une troisième force, de Gaulle a souvent fait allusion à une troisième force continentale, qui serait une « médiatrice » possible entre les Anglo-Saxons et les Soviets [1].

Si l'on part du point de vue qu'il faut avant tout assurer durablement une certaine identité entre les objectifs européens et ceux de la politique étrangère américaine, il paraît évident que les forces intérieures sociales et politiques de la Grande-Bretagne, de la Scandinavie et de la Suisse donnent une sécurité plus grande que les forces correspondantes en Italie, en France et en Allemagne. Ces anciennes démocraties fermement établies, qui n'ont qu'un minimum de friction sociale intérieure et qui n'ont plus guère d'ambitions impérialistes ou territoriales, constituent les partenaires les plus logiques des Etats-Unis. Ceux-ci ont aussi besoin, naturellement — et même désespérément — de l'Allemagne, de l'Italie et de la France comme alliés. Mais elles seront très probablement des alliés beaucoup plus sûrs si le cadre de leur intégration comprend la Grande-Bretagne et les petites démocraties stables que s'il est limité au regroupement actuel des seuls Six.

On peut se demander si la *Communauté atlantique* ne devrait pas devenir le cadre plus grand qui pourrait contenir les Six et assurer ainsi la continuation de leur collaboration avec les Etats-Unis et avec l'Occident? Sur le plan militaire, l'OTAN constitue un tel cadre, et avec des mesures de renforcement appropriées, il peut devenir tout à fait satisfaisant. Sur le plan économique, cependant, il y a une différence fondamentale. Il est un fait qu'à l'heure actuelle toute l'Europe occidentale est disposée à envisager la liberté réciproque des échanges en ce qui concerne les produits industriels. Il est aussi vrai qu'aucun des pays européens n'est disposé à envisager une telle liberté des échanges pour les produits agricoles, mais il n'est

[1] Un point de vue similaire a été occasionnellement soutenu par les chefs de la gauche du Parti socialiste britannique, mais il est peut-être significatif que cette proposition ait été associée (sans qu'il y ait nécessairement un rapport de causalité) avec une diminution de leur popularité à l'intérieur.

pas exclu qu'une politique agricole commune à l'Europe ne puisse être trouvée.

Pourrait-on envisager la liberté des échanges industriels à l'échelle de l'Atlantique, y compris les Etats-Unis et le Canada ? En d'autres termes, les Etats-Unis eux-mêmes pourraient-ils adhérer à une union douanière ou à une zone de libre-échange s'étendant à la Communauté atlantique ? Sur le plan strictement économique, cela serait possible sans provoquer de tension ou de déséquilibre sérieux, mais on ne peut guère considérer qu'une telle éventualité se concrétise durant les années 1960, sous l'angle du réalisme politique. Tout développement dans ce sens devrait être précédé par une nouvelle phase prolongée de réduction progressive et réciproque des tarifs douaniers, par l'expérimentation d'une sorte de mécanisme interne destiné à atténuer les effets des réductions de tarif, et peut-être par une période d'observation afin de voir si l'Europe est à même d'assimiler le libre-échangisme à l'échelle continentale avec moins de désavantages ou plus d'avantages que les protectionnistes européens ne l'ont traditionnellement assumé. En d'autres termes, un Marché commun atlantique pourrait être un objectif pour les années 1970 et suivantes, mais il ne pourrait guère être réalisé avec succès au cours des années 1960.

L'Europe des Sept est-elle disposée à aller aussi loin sur le plan politique que l'Europe des Six ? Les « Européens » les plus enthousiastes ne le croient pas, puisqu'ils ont considéré qu'une fédération politique des Six était un objectif réalisable dans un avenir prévisible — un objectif pour la génération actuelle. Ils ont pressenti, probablement avec raison, que la Grande-Bretagne et la Norvège seraient des candidats peu enclins à entrer dans une telle fédération au cours de la présente génération et que la Suisse, la Suède et l'Autriche ne pourraient en tous les cas pas y entrer. On peut se demander si les « Européens » les plus fervents ne surestiment pas sérieusement les perspectives de fédération entre les Six eux-mêmes. S'il s'agissait d'une perspective réaliste, les Etats-Unis ne devraient certainement pas s'y opposer. D'autre part, il est si vital pour les Etats-Unis qu'une Europe mieux intégrée devienne un allié fort et sûr qui soit à l'abri des dissensions intérieures et qui ne soit pas miné par l'illusion d'une troisième force, qu'ils devraient accorder une priorité au moins égale, et même plus grande, à l'établissement d'une unité européenne plus étendue.

A défaut de confédération politique effective, l'intégration économique, même sur la base d'une zone de libre-échange, implique une grande part d'harmonisation des politiques économiques et financières. Dans ce cas aussi, les chances d'atteindre un résultat positif sont beaucoup plus grandes sur une base intereuropéenne que sur une base atlantique. En Europe, les systèmes constitutionnels, avec des cabinets parlementaires partout sauf momentanément en France, rendent cette forme de collaboration beaucoup plus facile que pour les Etats-Unis. A cet égard, il convient de relever que la politique financière et économique extérieure des Etats-Unis est sensiblement plus influencée par des considérations internes qu'en Europe; l'aptitude des Etats-Unis à accepter des engagements internationaux aux dépens éventuels des intérêts intérieurs est par conséquent plus limitée.

Il s'ensuit que les Etats-Unis devraient activement encourager l'intégration économique de toute l'Europe. Quelle devrait être la forme de cette intégration ? La

réponse doit être recherchée dans la négociation, mais elle pourrait fort bien se trouver quelque part entre les propositions originales de l'Angleterre en vue de la création d'une Zone européenne de libre-échange et l'extrême opposé qui consisterait à étendre simplement le Traité de Rome. Ce traité devrait en tous les cas être modifié au cas où il serait étendu à toute la zone de l'ancienne OECE. D'autre part, une harmonisation des tarifs extérieurs plus grande que prévue à l'origine par les Britanniques paraîtrait indispensable à la conclusion effective d'un arrangement. On devrait sans doute prévoir des accords permettant le maintien d'au moins quelques-unes des préférences du Commonwealth sur le marché britannique, mais un protocole du Traité de Rome autorise déjà maintenant un traitement spécial analogue en faveur des échanges commerciaux entre l'Allemagne de l'Est et celle de l'Ouest. Sur le plan institutionnel, le Traité de Rome est de même plus souple qu'on ne le suppose souvent, la délégation de souveraineté étant moins prescrite par le texte que laissée au soin de l'évolution future. En ce moment, à Bruxelles, la conception « supranationale » de la Commission économique européenne perd quelque peu de terrain au profit de la conception « intergouvernementale » du Conseil des ministres [1].

Durant l'été de 1960, il y a eu de part et d'autre des indices sérieux d'une nouvelle évolution en faveur d'une entente comprenant toute l'Europe. Du côté britannique, les représentants du gouvernement à la Chambre des communes, lors des débats du 25 juillet 1960, ont reconnu explicitement pour la première fois l'impossibilité d'arriver à un accord sur une simple Zone de libre-échange européenne; ils ont expressément mentionné les domaines qui présentaient des difficultés particulières (système préférentiel du Commonwealth, politique agricole, engagements vis-à-vis des Sept), qui nécessiteraient des ajustements pour permettre la participation de la Grande-Bretagne à une union douanière avec les Six. Ils ont affirmé leur désir d'engager des négociations sur ces points. En août, le chancelier Adenauer a annoncé qu'il accorderait son appui à toute proposition d'adaptation qui pourrait être négociée à l'échelon gouvernemental. Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, dirigé par Jean Monnet, a approuvé l'idée d'une participation complète de la Grande-Bretagne à la Communauté des Six, tout en insistant sur la flexibilité de l'évolution future des institutions de la Communauté. L'enthousiasme du Benelux à l'égard d'une solution acceptable pour toute l'Europe s'est maintenu inaltéré [2].

En revanche, la Commission de Bruxelles est restée, semble-t-il, indifférente, et l'attitude du Gouvernement français ne pouvait évidemment pas être connue avant qu'elle n'ait été exprimée par le général de Gaulle. Les difficultés techniques d'une solution pratique acceptable pour toute l'Europe sont formidables, mais aucune ne paraît insurmontable si la volonté politique de les résoudre existe. A ce

---

[1] A ce sujet, voir: « Division in Europe » de Miriam Camps, dans *Policy Memorandum* n° 21 (1960), Centre d'études internationales de l'Université de Princeton.

[2] Voir la vigoureuse démonstration de ce point de vue par un ancien haut fonctionnaire belge, dans « Towards an European solution » par le baron Snoy et d'Oppuers, *Lloyds Bank Review*, Londres, juillet 1960. Voir aussi *Revue économique et sociale*, octobre 1960.

stade, un changement dans l'attitude américaine, qui s'est caractérisée soit par de l'indifférence, soit par un soutien sans réserve des vues de la Commission, pourrait bien être le contrepoids décisif qui fera basculer la balance vers une solution heureuse.

Les conséquences économiques d'un arrangement intereuropéen sont à court terme sans aucun doute plus défavorables pour les Etats-Unis que ne l'est la somme des désavantages résultant des Six et des Sept pris séparément. La gravité de ces conséquences dépend manifestement du niveau du ou des tarifs douaniers extérieurs qui seraient appliqués. La constitution d'une Zone de libre-échange provoquerait des négociations tarifaires séparées avec les membres autres que ceux du Marché commun. Ceci serait avantageux pour les Etats-Unis du point de vue marchandage, et il en résulterait de plus automatiquement une pression sur les tarifs douaniers, pression qui est inhérente à la nature même de toute Zone de libre-échange [1]. Mais il est certain que les Etats-Unis ne devraient pas s'opposer à une union douanière à l'échelle européenne si une telle union peut être mise sur pied. Comme dans le cas du Marché commun lui-même, quelques-uns des désavantages à court terme résultant d'une réorientation des courants d'échanges seraient compensés plus tard par les possibilités d'expansion offertes par un marché européen plus vaste et accusant une croissance économique encore plus rapide. De plus, l'association avec le Marché commun européen d'un nombre plus grand de pays dont les tarifs douaniers sont traditionnellement bas, tels que les pays scandinaves et la Suisse, faciliterait la négociation de tarifs inférieurs avec le groupe tout entier. En tous les cas, les avantages politiques d'un regroupement des Six et des Sept seraient si grands, comparés aux désavantages économiques éventuels, que, tout compte fait, les Etats-Unis ont nettement intérêt à ce qu'une telle association se réalise.

Un arrangement s'étendant à toute l'Europe rendrait indispensable la solution d'un certain nombre de problèmes particuliers. Une formule devrait être trouvée pour qu'il puisse comprendre la Suède, la Suisse et l'Autriche sans compromettre leur neutralité politique. Des conditions spéciales devraient être prévues pour rendre possible la participation des pays « limitrophes » et pour faciliter les relations avec la Finlande et la Yougoslavie. Aucun de ces problèmes intra-européens ne paraît insurmontable. Les territoires d'outre-mer, d'autre part, posent des problèmes importants de politique économique étrangère qui seront discutés ci-dessous après que nous aurons considéré le régionalisme économique dans les régions sous-développées du monde.

LE RÉGIONALISME DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Dans les régions sous-développées, le régionalisme économique est beaucoup plus rudimentaire qu'en Europe, ses objectifs sont plus difficiles à discerner et son contenu est moins bien délimité. Les cas les mieux définis jusqu'ici sont ceux de la

[1] On sait que le moyen le plus facile d'éviter les détournements de marchandises causés par les niveaux différents des tarifs des pays appartenant à la Zone de libre-échange est, pour les membres aux tarifs les plus élevés du groupe, d'abaisser leurs taux au niveau de ceux qui sont les plus bas.

Zone de libre-échange de l'Amérique latine créée par le *Traité de Montevideo* (ses sept membres sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay); et la *Zone de libre échange de l'Amérique centrale*, comprenant le Guatemala, le Honduras, le Salvador et le Nicaragua; il y a aussi un programme plus large mais plus vague d'intégration économique qui a été élaboré par ces quatre pays conjointement avec Costa Rica [1]. De plus, il y a eu des négociations assez sérieuses au sujet de la création d'un Marché commun ou d'une Zone de libre-échange en Afrique du Nord, en Afrique occidentale, dans le Sud-Est asiatique et au Moyen-Orient, mais c'est seulement dans ce dernier cas qu'un résultat concret semble pouvoir être escompté.

Les conditions économiques de toutes ces régions contrastent dramatiquement avec celles de l'Europe, les différences étant beaucoup plus nombreuses que les ressemblances. L'interdépendance économique des pays de l'Europe était déjà très grande avant les récents mouvements d'intégration. Ces pays étaient déjà reliés entre eux par un réseau très dense de communications et de moyens de transport peu onéreux et il existait déjà un degré de spécialisation très élevé qui résultait précisément de l'ampleur des échanges commerciaux intra-européens. Cela ressort du fait que pour les plus petits pays de l'Europe, les importations ou les exportations atteignent 30 à 50 % de la production nationale totale, et que pour les pays du Marché commun européen dans leur ensemble, les échanges commerciaux interrégionaux représentent environ 30 % de leur commerce global. Dans ces conditions, l'intégration économique européenne a pour effet de consolider et d'intensifier un degré déjà substantiel d'interdépendance, de stimuler la concurrence à l'intérieur de la zone et d'attirer des investissements de modernisation.

Dans les régions sous-développées au contraire, qu'il s'agisse de l'Amérique latine, de l'Afrique, du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud et du Sud-Est, il n'y a que très peu de commerce interrégional. Le commerce extérieur de ces pays consiste essentiellement en l'échange de produits de base contre des produits manufacturés avec les pays industrialisés. Les routes commerciales et les systèmes de transport internes sont orientés vers les ports en vue du commerce avec l'Europe et l'Amérique du Nord (ou, dans quelques cas, avec le Japon) plutôt qu'en vue du commerce avec les pays voisins. En Amérique centrale, malgré la très petite dimension des pays en question, le commerce interrégional ne s'élève qu'à 3 % du total; pour l'Amérique latine dans son ensemble, la proportion n'est que de 10 %. Et encore, il s'agit principalement du commerce de spécialités agricoles ou minérales concentrées dans l'un ou l'autre de ces pays pour des raisons géographiques.

Dans ces conditions, une intégration économique régionale peut-elle avoir des effets ou des objectifs similaires à ceux qu'elle a en Europe ? Est-il approprié d'imposer à ces régions les règles établies par le GATT pour les unions douanières et les zones de libre-échange, règles qui ont été originairement mises au point pour

[1] Pour un résumé succinct des accords conclus en Amérique latine, voir « The emerging Common Markets in Latin America », *Revue mensuelle de la Federal Reserve Bank of New York*, septembre 1960.

être appliquées aux nouveaux regroupements éventuels parmi un nombre restreint de pays européens ? Dans la négative, l'intégration économique régionale pourrait-elle servir à atteindre d'autres buts utiles, et ne devrait-on pas maintenant mettre sur pied d'autres principes de base et d'autres règles afin de faciliter plus spécialement la réalisation de ces objectifs ?

Comme constaté ci-dessus, les objectifs les plus importants de l'intégration économique européenne, spécialement dans le cas des Six, ont un caractère politique. Cela est aussi vrai, jusqu'à un certain point, en Amérique latine, en Afrique et au Moyen-Orient. L'évolution territoriale et politique de ces régions, en particulier de l'Afrique, pendant les années 1960 est très difficile à prévoir. Il y a bien quelques tendances intégrationnistes, mais il y a aussi des tendances séparatrices très prononcées, encouragées par les dissensions tribales, les rivalités personnelles, et par les degrés différents d'association avec les anciennes puissances métropolitaines européennes. De plus, un problème presque insoluble est créé par l'apparition en tant qu'Etats souverains d'un très grand nombre de très petites nations, peu peuplées et pauvres. Une grande partie de leurs ressources très limitées en personnel qualifié sera sans doute détournée vers les services diplomatiques et les délégations aux Nations Unies, vers les carrières militaires et autres sinécures improductives liées à la souveraineté nationale. En tant qu'entités économiques, ces pays n'ont guère de chance d'être viables, sauf en tant que membres d'un groupe plus grand tel que le Commonwealth britannique ou la Communauté française.

Et cependant tous considèrent avec raison leur développement économique comme l'un de leurs soucis majeurs. Tous veulent diversifier leur économie, améliorer la productivité de leur agriculture et s'industrialiser. Théoriquement, si on appliquait au monde entier le principe de la liberté des échanges telle qu'elle est conçue dans le cadre du GATT, le développement économique de tous ces Etats souverains pourrait se dérouler selon le principe des « avantages comparés », et cela malgré leurs dimensions restreintes. Le fait que chacun aurait sa propre banque centrale et le droit de battre monnaie pourrait causer quelque inquiétude, mais dans un monde idéal, leur participation au Fonds monétaire international devrait suffire à assurer une saine administration de leurs finances.

En pratique, cependant, les bailleurs de fonds éventuels n'ont probablement pas confiance dans les politiques financières et économiques de nouveaux et très petits pays. De plus, il est prévisible que la plupart de ces nations ou toutes vont chercher à promouvoir leur industrialisation en protégeant l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. Ce protectionnisme peut revêtir la forme d'un contingentement des importations, de tarifs douaniers élevés, du contrôle des devises étrangères, de taxes différentielles, de subventions directes ou de mesures administratives, mais il sera certainement appliqué d'une manière ou d'une autre. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette politique soit malsaine. Les économistes les plus orthodoxes acceptent l'argument de l'« industrie naissante » pour justifier le protectionnisme comme moyen de stimuler le développement économique; de plus, on reconnaît maintenant l'importance des « économies extérieures » qui découlent

d'industries et de services en expansion, ce qui peut être rapproché du concept de l'« économie naissante ».

Dans ces conditions, la question qui se pose réellement est de savoir si un tel protectionnisme sera appliqué aux marchés très limités des Etats souverains pris séparément, ce qui conduirait inévitablement à une production limitée et inefficace et à l'inutilisation de nombreuses opportunités de développement, ou bien à l'échelle régionale, ce qui permettrait la création d'un marché de grandeur suffisante, attractif pour les investissements et laissant même espérer que la concurrence pourrait jouer son rôle dans les limites de la zone. Telles sont les raisons les plus pressantes pour encourager délibérément une forme de *régionalisme d'évolution*. Si, à la longue, il en résultait de surcroît un regroupement politique de pays qui sont manifestement trop petits pour le monde moderne, ce serait encore mieux. Tout régionalisme politique à court terme, cependant, risquerait dans les pays sous-développés, d'être obtenu par des moyens politiques (ou même militaires) plutôt que par le moyen d'une évolution rationnelle basée sur les expériences de l'intégrationnisme économique.

A ce sujet, il est intéressant de signaler les conclusions de l'Association économique internationale selon lesquelles une population de 10 à 15 millions constitue généralement l'ordre de grandeur minimum pour qu'un pays puisse développer une industrie lourde; de plus les économies dérivant d'une production industrielle de masse ne peuvent guère être obtenues que dans un pays d'au moins 50 millions d'habitants à revenu relativement élevé [1]. En termes de marchés et non d'habitants, ces deux critères importants dans l'appréciation des dimensions nationales pourraient être envisagés comme correspondant à un produit national brut de 50 milliards de dollars environ par an (ordre de grandeur existant actuellement en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne) et de 10 milliards de dollars. Dans la partie libre de l'Asie, seule l'Inde (avec sa population énorme de 400 millions d'habitants et un produit national brut d'environ 26 milliards de dollars) dépasse la plus basse de ces deux limites; en Amérique latine, seuls le Mexique et le Brésil la dépassent, et tous deux n'arrivent pas à 15 milliards de dollars; en Afrique, aucun pays n'atteint ces chiffres. Il est aussi à noter que le Mexique, le Brésil et l'Inde font tous trois partie du groupe des pays « semi-industrialisés ». Ces simples constatations démontrent l'importance qu'il y a à formuler une politique positive de « régionalisme d'évolution ».

Aussi désirable que cela puisse être, il semble improbable que beaucoup de pays sous-développés soient disposés à se rallier à des unions douanières parfaites ou à des zones de libre-échange. Le nationalisme de la plupart de ces pays ne s'est pas encore tempéré comme celui des anciennes nations européennes. De plus, dans la mesure où une industrie existe déjà, il est probable que ses propriétaires feront tout leur possible pour exclure toute concurrence de la part des groupes voisins. Pour être praticable, le régionalisme d'évolution devra donc trouver des formes plus

---

[1] E. A. G. Robinson (éditeur). *The Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, 1960, p. XVII-XVIII.

restreintes d'intégration. Les divers projets et expériences de l'Amérique latine fournissent des indications intéressantes sur ce sujet, positives et négatives [1].

Les éléments essentiels sont de deux sortes. Premièrement, dans le domaine de l'infrastructure, normalement financée de nos jours au moyen d'investissements publics, notamment pour les moyens de transport, le contrôle des cours d'eau, et parfois aussi la production d'électricité, la planification du développement et l'exécution de projets individuels devraient être destinées à surmonter les obstacles artificiels qui résultent, pour les échanges régionaux, des conditions économiques du type colonialiste. Un effort de coordination systématique dans ce sens, par les divers organismes d'entraide, tels que la Banque mondiale, la Banque de développement interaméricain, le Fonds de développement, la Banque export-import, le Fonds spécial des Nations Unies, etc. pourrait faire beaucoup pour arriver à ce résultat.

Deuxièmement, dans le secteur privé, l'important n'est pas tant le libre-échange en faveur d'un petit nombre d'industries existantes que l'assurance de marchés régionaux pour les industries nouvelles — ce qui suppose la liberté des échanges à l'intérieur de la zone et ce qui peut aussi signifier des mesures de protection contre la concurrence venant de l'extérieur de la zone. Tel devrait être le but primordial d'une politique nouvelle de « régionalisme d'évolution ».

Le Traité de Montevidéo prévoit qu'après une période de douze ans le libre-échange ne sera assuré que pour les produits actuellement échangés, lesquels forment la part la moins importante d'un total d'échanges potentiels. Le Traité autorise cependant l'adjonction de nouveaux secteurs à la liste commune, et c'est cette disposition qui permet d'espérer que ce plan s'avérera peut-être vraiment constructif. Une politique américaine plus dynamique à l'égard du développement économique de l'Amérique latine devrait certainement encourager une telle tendance. Dans le cas de l'Amérique centrale, où il a beaucoup été question de la mise en place d'« industries d'intégration », le projet va trop loin dans la direction du dirigisme planifié. Il reflète une prédilection pour la planification très détaillée de l'exécution de projets individuels dans le secteur privé, insistant trop exclusivement sur l'importance qu'il y a à sauvegarder le capital et à éviter tout gaspillage dans les investissements, ainsi qu'à assurer un équilibre technique, géographique et social dans le cadre de chaque phase de développement. Ce dont le secteur privé a besoin, dans les limites de quelques priorités très larges, c'est d'une organisation institutionnelle qui encourage la prise de risques, l'expérimentation des possibilités des marchés et la détermination de la dimension des projets, par l'expérience ou des études théoriques. Il faut, en fait, créer un climat favorable à l'*initiative décentralisée* qui peut être considérée comme la contribution principale du monde des affaires au processus de développement.

Il ressort de ces considérations qu'il faut être prêt à accepter et même à approuver des accords régionaux de libre-échange par secteur, spécialement lorsqu'il s'agit de

[1] Cela est vrai en particulier du projet complexe de Marché commun de l'Amérique latine proposé par la Commission économique pour l'Amérique latine, avec ses trois catégories de nations, ses trois classes de produits, et ses privilèges tarifaires réciproques soumis à des revisions annuelles.

nouvelles industries qu'on espère attirer et développer dans les diverses régions. Les règles du GATT devraient être modifiées de façon qu'on n'attende désormais plus des pays sous-développés qu'ils observent les clauses trop strictes réglementant actuellement la formation des unions douanières et des zones de libre-échange. Et l'influence des pays plus avancés, qui peut se faire sentir lors de l'exécution des programmes d'entraide ou autrement, devrait tendre à encourager l'usage le plus étendu possible des règles ainsi modifiées. Les bailleurs de fonds éventuels, qu'ils soient du pays ou des étrangers, ne pourraient qu'approuver ces objectifs. Partout où cela est possible, de tels accords ne devraient pas prévoir délibérément la protection de monopoles de production, bien qu'il faille reconnaître que dans les régions en voie de développement, comme dans des pays sous-développés pris séparément, beaucoup d'industries seront par nécessité, au début, l'affaire d'une ou deux entreprises seulement.

Ce type de régionalisme pourrait être de grande valeur pour surmonter le sérieux obstacle à l'industrialisation qu'est la dimension trop restreinte de nombreux pays, aussi bien neufs qu'anciens. Il ne faut cependant pas s'attendre à des miracles. Le « régionalisme d'évolution » est probablement une condition nécessaire, mais certainement pas suffisante, à l'accélération des rythmes de croissance qui est urgente.

RELATIONS INTERRÉGIONALES

La forme générale de la structure économique mondiale à atteindre dans les années 1960, mis à part le bloc communiste, comprendrait donc un regroupement de toute l'Europe libre dans une Zone de libre-échange, les Etats-Unis comme une sorte de zone économique en soi, et divers degrés de régionalisme d'évolution pour plusieurs groupes de pays sous-développés.

En ce qui concerne les groupes de pays industrialisés, il est très important *que les tarifs douaniers extérieurs soient bas* et qu'on ne perde pas de vue qu'il s'agit de parvenir progressivement à la libre circulation généralisée des produits industriels. Ceci est essentiel non seulement pour la prospérité et les taux de croissance des deux grandes zones (Etats-Unis, Europe), mais aussi pour le rattachement futur à ce système d'un certain nombre de pays importants, tels que le Canada, l'Australie et le Japon, qui ne peuvent être inclus sans autres dans l'une ou l'autre des Zones de libre-échange. On peut espérer, qu'avec le temps, quelques-uns des pays semi-industrialisés passeront aussi graduellement dans cette catégorie. Pour atteindre cet objectif, un nouveau mode de négociation des tarifs devra probablement être adopté par les Etats-Unis, mais cela est une question qui sort du cadre de notre sujet.

En ce qui concerne les relations entre les régions avancées et les régions sous-développées, la question primordiale est de savoir s'il devrait y avoir des systèmes préférentiels entre blocs. Le système britannique de la préférence impériale a eu une grande importance à une certaine époque. Toutefois, pour les exportations du

Royaume-Uni, les privilèges impériaux ont constamment diminué au cours de la période d'après-guerre; par contre, presque tous les produits du Commonwealth continuent à jouir de l'entrée libre en Grande-Bretagne et ce fait influence certainement les courants d'échange commerciaux. Une nouvelle extension significative du système préférentiel résulte de la quatrième partie du Traité de Rome, qui prévoit le rattachement au Marché commun européen des territoires d'outre-mer de la France, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Italie. La plupart de ces territoires sont devenus indépendants ou sont en train de le devenir beaucoup plus rapidement qu'il n'avait été prévu lors de la conclusion du Traité. Les nouveaux Etats seront naturellement libres de décider s'ils désirent maintenir leur association avec le Marché commun, mais il seront sans doute soumis à une forte pression dans ce sens. Ici, de nouveau, l'attitude américaine à l'égard de ces arrangements peut être décisive pour la détermination du choix définitif.

Si les relations économiques spéciales entre les pays européens et leurs anciennes colonies (par exemple entre la France et l'Afrique occidentale et équatoriale) devaient être considérées comme permanentes, il serait logique d'élargir ces relations au niveau de l'ensemble de la Communauté. Selon le schéma contemporain typique, ces relations ont deux aspects différents, l'un entraînant pour la zone métropolitaine des responsabilités particulières en ce qui concerne l'assistance technique et les investissements publics, l'autre entraînant des mesures protectionnistes réciproques (et par-là discriminatoires) en faveur des placements privés et des échanges commerciaux. Considéré comme un système durable, cependant, ce schéma soulève des problèmes très sérieux, autant économiques que politiques. On peut mettre sa valeur en doute lorsqu'il s'agit des pays sous-développés en question. Il maintient des vestiges de colonialisme capables de provoquer des réactions nationalistes et de fournir l'occasion à l'URSS d'intervenir; il paraît donc douteux qu'un tel schéma puisse être durable.

Les Etats-Unis seraient bien avisés d'user de leur influence aux fins de prévenir de tels arrangements et même de dissoudre ceux qui existent déjà. Cela n'implique aucune tentative de rompre les relations commerciales existantes ou de décourager l'assistance technique, qui doit être la plus grande possible, ni toute autre forme d'assistance accordée par les anciennes métropoles aux nouvelles nations indépendantes qui reçoivent volontiers une telle aide. Au contraire, l'accumulation d'expérience et de compréhension réalisée pendant la phase la plus éclairée du colonialisme peut être indispensable à la réussite des premières tentatives de développement. Ce à quoi il faut s'opposer, par contre, c'est à l'exclusivité et aux privilèges spéciaux prévus par de tels arrangements. La ligne à suivre, par conséquent, n'est pas d'ériger, dans les pays plus développés, de nouveaux obstacles pour empêcher les importations en provenance des pays en voie de développement, mais d'*universaliser* le principe de libre accès (ou des tarifs peu élevés) maintenant accordé aux colonies ou aux anciennes colonies bénéficiant des privilèges. Si l'on ne s'engage pas dans cette direction, on risque de causer de nouvelles divisions économiques et des frictions dans le monde libre.

Il suffit à cet égard de relever déjà l'inquiétude légitime exprimée par les producteurs de produits tropicaux tant de l'Amérique latine que de l'Asie devant la perspective d'un débouché privilégié offert par le Marché commun pour le café, le cacao, le coton, les bananes et autres produits similaires en provenance des territoires associés d'Afrique. Par exemple, le fait que l'Allemagne se mette à pratiquer une discrimination en faveur de l'Afrique et aux dépens de l'Amérique latine et de l'Asie est difficilement justifiable. Une telle manière d'agir fait indirectement du tort aux intérêts américains et n'a aucun rapport tangible avec la poursuite de la cohésion politique de l'Europe.

De même, les Etats-Unis devraient s'inquiéter des discriminations qui frapperont leurs propres exportations de biens de production dans les territoires associés d'Afrique, discriminations qui résulteront non seulement des relations bilatérales entre anciennes colonies et métropoles, mais encore du fait que tous les membres du Marché commun, y compris et en particulier l'Allemagne, en bénéficieront. Afin d'accélérer son développement économique, le régionalisme africain devrait encourager sa propre industrialisation selon les suggestions déjà énumérées ici. Mais c'est tout autre chose que d'amener les pays africains à procéder à une discrimination aux dépens de certaines sources de biens de production du monde libre, les privant ainsi de l'avantage que leur procurerait une libre concurrence entre fournisseurs [1].

Politiquement, toute la conception de l'*Eurafrique* risque de créer de nouvelles frictions et de l'antagonisme à l'intérieur du monde libre. Prenons le cas du café, l'un des nombreux produits de base du monde sous-développé, qui pourrait éventuellement avoir à souffrir de l'accumulation de surplus abondants pendant de longues périodes. Si l'Afrique et l'Amérique latine se laissent entraîner dans une guerre du café d'une certaine envergure, et si l'Europe institue un système préférentiel permanent afin de soutenir la cause africaine dans une telle guerre, une très forte pression se fera sentir du côté des Etats-Unis pour qu'ils accordent des privilèges similaires aux pays de l'hémisphère occidental [2]. Outre les désavantages directs de ce genre de guerre économique, cette conception pourrait provoquer une situation intolérable pour d'autres pays qui ne sont les protégés ni de l'un ni de l'autre de ces blocs régionaux. Des pays sous-développés non associés se trouveraient dans ce cas encore moins capables de prendre soin d'eux-mêmes que le Canada et l'Australie parmi les pays plus avancés.

Il s'ensuit que les Etats-Unis devraient faire pression en vue d'*une adhésion généralisée à une politique de non-discrimination interrégionale*, en vertu de laquelle les groupes les plus avancés industriellement accorderaient l'entrée libre sur tous

---

[1] *Cf. Revue économique et sociale*, septembre 1959, p. 93.

[2] A ce sujet, la situation deviendrait encore plus difficile si les accords en vue de fusionner les blocs commerciaux européens s'inspiraient de l'*Economist* (Londres) du 2 juillet 1960, qui suggérait « une nouvelle politique commune à l'égard de l'Afrique, accordant tant aux anciens territoires français qu'aux anciens territoires britanniques le libre accès à l'ensemble des marchés européens pour leur cacao et leur café ».

leurs marchés aux produits alimentaires, aux matières premières et aux produits manufacturés en provenance de toutes les régions sous-développées; ces dernières, dans la mesure où elles protégeraient leurs industries naissantes, le feraient sur une base uniforme pour tous et offriraient à tous les étrangers des facilités égales pour la vente des biens de production et les investissements. Lorsque l'instabilité des marchés des produits de base rend nécessaire une forme d'intervention internationale coordonnée sur les marchés (cela se fait au moyen de stocks régulateurs pour l'étain et par la limitation de la production et de l'exportation pour le café), les pays avancés devraient coopérer à ces accords avec tous les pays du monde libre sur pied d'égalité, à condition toujours qu'aucune discrimination ne frappe des pays sous-développés pris individuellement.

PARTICIPATION AMÉRICAINE AUX BLOCS RÉGIONAUX

Il ne reste qu'à récapituler brièvement ce qui a déjà été préconisé à propos de la participation directe de l'Amérique à des accords économiques régionaux. Parmi les nations industrielles avancées (idée de la « Communauté atlantique ») une telle participation serait désirable du point de vue économique, mais elle paraît devoir être écartée pour la décennie à venir pour des raisons politiques. Il n'est pas du tout sûr, d'ailleurs, que l'Europe actuelle accepterait d'instaurer la liberté des échanges avec les Etats-Unis et il est virtuellement certain que ces derniers refuseraient actuellement à l'Europe le libre accès à leur marché intérieur. Si les tarifs douaniers applicables aux produits industriels des deux grandes zones économiques Etats-Unis/Europe pouvaient être progressivement réduits, on pourrait espérer arriver à la fin de cette décennie, de part et d'autre, à une situation qui ne serait guère éloignée de la liberté des échanges à l'échelle mondiale. Le problème des blocs commerciaux particuliers ne se poserait naturellement plus. Et cela rendrait sans objet le reproche selon lequel les Etats-Unis procéderaient à une discrimination favorable aux pays déjà assez riches aux dépens des pays très pauvres, chaque fois que les pays sous-développés se trouvent en compétition directe avec l'Europe.

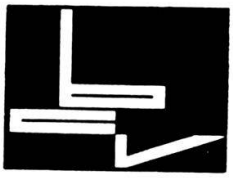
L'autre suggestion avancée de temps à autre dans ce domaine est celle d'un Marché commun ou d'une Zone de libre-échange de l'hémisphère occidental qui comprendrait les Etats-Unis (et, présumons-nous, le Canada) aussi bien que les vingt républiques de l'Amérique latine [1]. A mon avis, cette proposition n'est ni désirable ni réalisable. Elle contrecarrerait les velléités de développement des pays de l'Amérique latine en voie d'industrialisation, pays dont les gouvernements appliquent des politiques économiques très différentes, mais qui sont d'accord sur l'importance qu'il y a à protéger leurs industries naissantes contre l'étranglement au départ par la concurrence massive de l'Amérique. Une telle proposition serait

---

[1] Voir, par exemple: *Foreign Economic Policy for the Twentieth Century*, Rockfeller Brothers Fund, New York, 1958.

immédiatement exploitée pour dénoncer une nouvelle forme d'impérialisme économique de la part du « colosse yankee du Nord ». Elle soulèverait des objections assez semblables à celles qui sont formulées à l'égard du Traité de Rome.

Un Marché commun de l'hémisphère occidental impliquerait une discrimination de la part des Etats-Unis à l'égard des pays producteurs de l'Afrique et de l'Asie, dont beaucoup sont plus pauvres et politiquement plus vulnérables que ceux de l'Amérique latine. Les Etats-Unis doivent administrer la preuve de la fraternité économique qui les lie à l'Amérique latine: il y a sans doute de meilleures manières de le faire que de s'engager dans une discrimination commerciale systématique à l'encontre des autres alliés et amis que les Etats-Unis ont ailleurs dans le monde.



BANQUE CANTONALE VAUDOISE
Fondée en 1845

L'Etablissement financier auquel chacun peut s'adresser en toute confiance.

Siège central à **Lausanne**
40 agences et bureaux