

**Zeitschrift:** Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales  
**Band:** 16 (1958)  
**Heft:** 3  
  
**Artikel:** La Grande-Bretagne et la zone de libre-échange  
**Autor:** Shanks, Michael  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-134966>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.10.2024

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

## La Grande-Bretagne et la zone de libre-échange<sup>1</sup>

par MICHAEL SHANKS

« *Industrial Editor* » au « *Financial Times* »

Dans cet article, je me propose trois objectifs : le premier sera de décrire l'évolution de l'opinion anglaise au cours des dix dernières années à l'égard de ce qu'on peut appeler le « mouvement européen » ; le deuxième consistera à apprécier la situation telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, tandis que le troisième m'amènera à examiner quelle pourrait ou devrait être la formule d'association entre la Grande-Bretagne, l'Europe occidentale et le Commonwealth, étant entendu que le rôle de ce dernier, ou plus précisément de la zone sterling<sup>2</sup>, domine toute la question. Dans un passé récent, la Grande-Bretagne a parfois donné l'impression d'être comme une femme obligée de choisir entre deux prétendants mais qui s'accrocherait désespérément à chacun d'eux ! Il est vrai que le problème de l'intégration européenne est complexe, car le politique et l'économique sont inextricablement liés, aussi bien en Grande-Bretagne que sur le continent.

L'éventualité d'une intégration avec l'Europe est apparue sur la scène politique anglaise vers la fin de l'administration travailliste (1945-1951). Malgré de fortes pressions provenant tant du continent que des Etats-Unis, le gouvernement britannique se refusa à participer à la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi qu'à tous les autres plans d'intégration par secteurs qui furent conçus après la création de la CECA.

L'attitude du gouvernement travailliste fut, à l'époque, parfaitement logique, bien que l'on reconnaisse maintenant qu'elle ait été erronée. A ce moment-là, le problème le plus lancinant dans le monde était celui de la pénurie de dollars et, jusqu'en 1952, de matières premières. Les économies européennes avaient un besoin de dollars encore plus urgent que la Grande-Bretagne et, dans cette optique, tout projet d'intégration pouvait être interprété comme une tentative des pays continentaux d'obtenir le libre accès aux réserves de dollars britanniques. Les économies européennes étaient de surcroît considérées essentiellement comme des concurrents et non comme des partenaires commerciaux potentiels de la Grande-Bretagne. D'autre part, la zone sterling était envisagée comme une unité commerciale naturelle et le but de la politique anglaise était d'en faire une entité économique se suffisant autant que possible à elle-même, dans laquelle la Grande-Bretagne apportait le capital nécessaire au développement ainsi que la majeure partie des produits

---

<sup>1</sup> Traduit par P. GOETSCHIN, D<sup>r</sup> en sciences politiques.

<sup>2</sup> La zone sterling se compose du Commonwealth moins le Canada, plus la Birmanie, l'Islande et un certain nombre de pays du Moyen-Orient.

manufacturés, alors que le reste de la zone fournissait les matières premières et la presque totalité des recettes en dollars. Le système était consolidé par le contrôle des changes et des importations, et par un mécanisme d'achats globaux (bulk buying) par la Grande-Bretagne de matières premières du Commonwealth, à long terme et à des prix garantis. Du fait que le continent ne pouvait fournir que peu de capital, qu'il souffrait d'un déficit net en dollars et qu'il était en compétition avec la Grande-Bretagne pour l'obtention des matières premières rares du Commonwealth, il était difficile de voir quels avantages l'intégration avec l'Europe pouvait apporter à la Grande-Bretagne à ce stade.

Des considérations politiques venaient s'ajouter à ces arguments économiques. Une Grande-Bretagne socialiste et dirigiste, qui mettait en œuvre une planification relativement efficace et qui jouissait d'un standard de vie comparativement élevé, se serait trouvée sans cesse minorisée (avec les pays scandinaves) dans une communauté européenne dominée par des chrétiens-démocrates, à tendance laisser-fairiste, et dont les peuples avaient un niveau de vie généralement moins élevé.

Ces points de vue déterminèrent les réactions du parti travailliste britannique à l'égard de toutes les propositions d'intégration, y compris celle du Conseil de l'Europe, connue sous le nom de « Plan de Strasbourg », qui visait à associer plus étroitement l'Europe et le Commonwealth dans son ensemble. De telles réactions trouvèrent un appui naturel dans les secteurs industriels qui avaient leurs propres raisons pour refuser de se voir entraîner dans l'orbite d'une quelconque autorité supranationale (l'industrie britannique de l'acier, par exemple, s'est toujours opposée à la CECA et a préféré maintenir des rapports étroits avec le cartel d'exportations de Bruxelles).

Si j'ai relevé ces faits avec quelques détails, c'est qu'ils sont expressifs d'un des deux pôles entre lesquels oscille la politique anglaise. Il est intéressant de noter que l'aile gauche du parti travailliste défend toujours des opinions analogues à celles qui ont été rapportées ci-dessus ; si les négociations sur la zone de libre-échange échouaient et si les termes de l'échange redevenaient favorables aux matières premières, il est à prévoir que ces vues prédomineraient à nouveau. La vision d'une zone sterling autarcique ne s'est pas complètement dissipée, que ce soit en Grande-Bretagne ou chez ses partenaires. La conférence économique du Commonwealth, qui se tiendra à Montreal en septembre, sera certainement appelée à examiner les demandes de certains pays de la zone sterling, qui proposeront un retour partiel au système de prix garantis pour les matières premières et qui solliciteront un accroissement du flux des investissements britanniques dans la zone sterling.

Toutefois, l'intérêt que présente la zone sterling pour la Grande-Bretagne est allé en déclinant depuis 1951 et, récemment, il a été suggéré que le Royaume-Uni pourrait bénéficier d'une liquidation de la zone, si cela était possible. Les motifs du mécontentement croissant que les Anglais éprouvent au sujet de la zone sterling, telle qu'elle fonctionne actuellement, sont les suivants :

1. Les changements intervenus dans les termes de l'échange ont diminué les avantages que représentait pour la Grande-Bretagne une source assurée de matières premières ; de plus, la baisse des cours des produits de

base a contribué à affaiblir les économies des autres membres de la zone sterling et a restreint leur capacité de gagner des dollars et d'absorber les produits d'exportation britanniques.

2. Dans le reste de la zone sterling, ces difficultés ont été accrues par la poussée générale vers l'industrialisation. Presque sans exception, tous les gouvernements indépendants de la zone déploient de grands efforts en vue de diversifier leurs économies. C'est là une réaction toute naturelle face à la chute des prix des matières premières, bien que d'autres facteurs entrent aussi en ligne de compte (en Afrique du Sud et en Australie, par exemple, les programmes d'industrialisation ont été lancés en plein boom des matières premières). Quoi qu'il en soit, ces tendances ont d'importantes conséquences :

a) la Grande-Bretagne n'a plus été en mesure de satisfaire entièrement la demande de capital du reste de la zone sterling, ce qui a pour effet de susciter un déficit chronique dans la balance des paiements de l'ensemble de la zone. La crise du sterling de l'année passée a été due, dans une large mesure, à l'utilisation par l'Inde de ses « balances sterling » afin de financer son second plan quinquennal. Il en est résulté que la tâche de gagner des dollars a été peu à peu dévolue entièrement aux colonies, qui n'exercent qu'un contrôle limité sur leurs propres dépenses<sup>1</sup>. Cependant, comme la plupart des colonies productrices de dollars, tels que le Ghana, la Malaisie, le Nigeria, acquièrent leur statut d'indépendance, la tendance à l'instabilité et au déficit dans la balance des paiements de la zone sterling risque de s'accroître, à moins qu'un arrangement ne soit trouvé qui permette de régulariser les prélèvements sur les réserves centrales. Il est vraiment extraordinaire que la zone sterling ait pu se maintenir aussi longtemps en l'absence de tout organe central de planification et de direction, mais il est difficile d'imaginer que cette situation puisse se prolonger ;

b) en s'efforçant de continuer ses exportations de capitaux en direction de la zone sterling, la Grande-Bretagne aurait — aux dires de nombreux observateurs — privé de capital sa propre industrie. Depuis des années, les économistes ont souligné que la proportion du revenu national qui est consacrée, en Grande-Bretagne, à la formation des investissements se compare défavorablement avec le taux de la plupart des pays du continent ;

c) dans la mesure où les autres membres de la zone sterling ont développé leurs industries productrices de biens de consommation, la demande pour les produits britanniques correspondants (par opposition aux biens d'investissement) s'est mise à diminuer. Le plus souvent, ces nouvelles industries ont dû être protégées par des tarifs douaniers ou par des restrictions quantitatives. Ce sont les réflexes de défense de telles industries qui ont contribué à faire échouer, l'année dernière, le plan britannique d'une zone de libre-échange anglo-canadienne.

---

<sup>1</sup> L'un des fondements de la zone sterling est constitué par la centralisation à Londres, dans un « pool » commun, des réserves d'or et de dollars ; le Trésor britannique en est l'administrateur. Les membres de la zone possèdent des droits de tirage sur le « pool » dans la mesure où ils disposent de droits de créance contre le Trésor sous forme de « balance sterling ».

3. Une troisième raison qui explique le relâchement des rapports commerciaux dans le cadre du Commonwealth depuis 1951 provient de ce que le dirigisme a évolué vers le libéralisme en Grande-Bretagne et dans le reste de la zone sterling. La pénurie de dollars s'étant atténuée après 1952 et les pays continentaux ayant repris leurs exportations, les importateurs de la zone sterling ne tardèrent pas à découvrir les avantages que pouvaient offrir d'autres sources d'approvisionnement ; les exportateurs anglais se trouvèrent bientôt en butte à une concurrence croissante sur des marchés où ils jouissaient auparavant d'un monopole quasi absolu. Cette évolution ne doit pas être exagérée ; la zone sterling demeure encore, et de loin, le principal marché de la Grande-Bretagne. Néanmoins, la zone n'offre plus les mêmes facilités d'écoulement (l'on devrait ajouter que cela est, en somme, assez heureux pour l'industrie anglaise ! Je suis convaincu que les faiblesses les plus notoires de la politique de vente des entreprises anglaises à l'étranger sont dues au fait que la prospection des marchés du Commonwealth n'exige aucun effort particulier).

Si la demande de produits britanniques a diminué dans le Commonwealth, on constate une évolution parallèle en Grande-Bretagne même, depuis que les conservateurs ont supprimé le « bulk buying », réouvert les marchés de matières premières et libéralisé les importations de produits primaires. Cette politique, qui est en partie le fruit de l'application des principes libéraux, doit être aussi considérée comme une tentative habile de tirer parti des modifications accusées par les termes de l'échange. L'un de ses effets a été, cependant, d'affaiblir encore plus les relations avec le Commonwealth.

Il n'est aucunement dans mon propos d'exagérer l'ampleur des transformations intervenues dans les rapports entre la Grande-Bretagne et le reste de la zone sterling depuis 1951. Le Commonwealth absorbe encore quelque 50 % des exportations anglaises. Toutefois son importance relative a diminué, surtout si on le compare avec l'Europe occidentale, qui a été sans doute le plus expansionniste des marchés ouverts aux exportateurs britanniques (quoique cette année la tendance se soit, du moins temporairement, renversée). La leçon la plus claire que l'on puisse tirer de l'étude des cinq dernières années est que les échanges se sont développés le plus rapidement surtout entre pays industriels et non pas tellement entre pays industriels et pays producteurs de matières premières. La théorie des coûts comparatifs serait donc susceptible d'être affinée beaucoup plus qu'on ne le supposait immédiatement après la guerre.

Les tendances que j'ai décrites se sont affirmées sans discontinuer depuis la fin du « boom » coréen en 1952, qui coïncide avec l'accession au pouvoir des conservateurs en Angleterre ; elles ont eu pour effet d'augmenter l'attrait de l'Europe comme partenaire commercial de l'Angleterre, au détriment du Commonwealth. Elles ont aussi éliminé la plupart des objections que la Grande-Bretagne avait soulevées contre le Plan de Strasbourg. Actuellement, non seulement l'Europe occidentale se trouve en meilleure position vis-à-vis du dollar, mais il se pourrait bien qu'elle réalise bientôt un surplus substantiel en compte capital. Ainsi que je le montrerai plus loin, cela signifie que la Grande-Bretagne serait sage de reconsidérer avec d'autres yeux le Plan de Strasbourg.

Si toutefois le problème du choix entre l'Europe et le Commonwealth devait se poser, la Grande-Bretagne ne pourrait opter que pour le Commonwealth, et cela pour des raisons économiques et politiques. Le Commonwealth est toujours le plus important partenaire commercial de l'Angleterre et constitue le débouché naturel pour son surplus de capital. Quels que soient les inconvénients de la fonction de banquier de la zone sterling qu'assume la Grande-Bretagne, le coût de liquidation du système serait fantastique. Le remboursement des « balances sterling » dues aux membres du Commonwealth imposerait une charge annuelle de £ 200 millions pendant les vingt prochaines années. De plus, il faut tenir compte du prestige, de l'influence et de la puissance dont jouit la Grande-Bretagne en tant que chef du Commonwealth et du fait que la livre sterling est l'une des principales monnaies internationales. Je serais enclin à ne pas accorder trop d'importance à ces facteurs. Il me semble que ce sont là, au même titre que la possession de la bombe H, des méthodes plutôt coûteuses de prouver au monde que la Grande-Bretagne est toujours une grande puissance (quoique le monde sache, et les Anglais aussi, que cela n'est plus le cas). Néanmoins, je crois que l'opinion publique anglaise n'est pas préparée à accepter les conséquences d'une liquidation de la zone sterling, même si une telle opération était techniquement possible.

Tel a donc été le dilemme qui s'est posé aux Anglais depuis que le mouvement en faveur de l'intégration européenne a été sauvé de l'impasse de la Communauté européenne de défense (CED) et que les perspectives du marché commun se sont précisées. La première réaction du gouvernement britannique, en 1955, fut de persuader les Six de limiter ou d'ajourner leurs plans de marché commun. Lorsqu'il devint évident que ce dernier serait réalisé et que la Grande-Bretagne courrait le risque de se voir exclure des marchés des Six, on s'efforça d'imaginer un compromis permettant à l'Angleterre de pratiquer le libre-échange avec l'Europe, tout en maintenant intactes la zone sterling et les préférences impériales.

En 1956, le Gouvernement anglais suggéra de créer une zone de libre-échange avec l'Europe occidentale, mais seulement pour les produits industriels. Le premier avantage de ce plan était qu'il sauvegardait la protection dont bénéficie l'agriculture du Royaume-Uni. Malgré la faible densité de la population paysanne britannique, un bon nombre de sièges parlementaires marginaux dépendent de circonscriptions rurales ; ainsi les électeurs de la campagne, qui ne se rattachent pas fermement à l'un ou à l'autre des deux principaux partis politiques, pourraient jouer un rôle décisif lors d'une élection générale chaudement disputée. Les deux grands partis se sont donc prononcés en faveur de la protection agricole, afin de conserver leur clientèle électorale.

Le second avantage de la proposition de 1956 est qu'elle sauvegardait les préférences impériales. Les produits industriels ne représentent que 10 % du total des importations anglaises en provenance du Commonwealth. Les 90 % restant n'auraient donc pas été affectés. De cette manière, le gouvernement anglais se trouvait en mesure de convaincre le reste du Commonwealth que ses intérêts ne seraient pas gravement touchés par la création de la zone de libre-échange. A l'époque, il ne fut pas envisagé que l'un ou l'autre des membres du Commonwealth pût adhérer lui-même à la zone de libre-échange.

En dépit de ces réserves, il est clair que la décision du gouvernement anglais de participer à une zone de libre-échange contrastait nettement avec l'attitude de retrait observée précédemment à l'égard du continent. Les milieux économiques intéressés réagirent d'ailleurs d'une façon étonnamment positive. Le parti travailliste, bien que réservant son jugement final, se montra en principe favorable à l'idée ; malgré certaines réticences à l'aile gauche, on ne vit plus les fortes tendances isolationnistes qui étaient de rigueur quand le parti était au pouvoir. Le parti n'a certainement pas voulu passer aux yeux du public pour le défenseur d'une politique de restriction. L'industrie et les syndicats adoptèrent des points de vue semblables. Le projet de zone de libre-échange fut bientôt paré, dans les discussions, de toutes les vertus de dynamisme et d'efficacité, alors que l'opposition était chargée des péchés d'inefficacité, de timidité, de mollesse. Cet arrière-plan « moral » ayant perduré, le nombre des opposants déclarés à la zone de libre-échange a été faible, plus faible que ne le justifieraient les critiques qu'il est apparemment possible d'adresser au projet.

Un événement tout à fait fortuit facilita la conversion de l'opinion publique anglaise en faveur de la zone de libre-échange ; ce fut le fiasco de Suez qui, en révélant la faiblesse de la Grande-Bretagne, provoqua une manière de choc traumatique dans les esprits. Dès lors, de nouvelles alliances et de nouveaux rapprochements furent admis avec plus de facilité afin d'échapper à un dangereux isolement. Il y avait aussi dans l'enthousiasme naissant pour l'Europe une teinte d'antiaméricanisme.

Dans ces conditions, l'opinion publique anglaise se déclara avec ferveur pour le libre-échange avec l'Europe et entraîna à sa suite beaucoup de ceux qui, au moins à court terme, allaient faire les frais de l'opération. Le conseil général du Congrès des Trades Unions adopta le projet avec une large majorité, à condition toutefois que le texte du traité contint une clause aux termes de laquelle les membres de la zone de libre-échange s'engageraient à maintenir le plein emploi (on ne voit pas comment le gouvernement italien pourrait accepter une telle clause, à moins que le « plein emploi » soit défini d'une manière très souple.)

La fédération des industries britanniques fit, en automne 1956, une enquête sur les réactions de ses membres face à la zone de libre-échange. Bien que la plupart des associations professionnelles eussent émis des réserves, une nette majorité se dégagea en faveur du projet. L'opposition fut représentée par une industrie de base, celle du papier, qui craignait les effets de la concurrence des pays scandinaves, et par quelques groupes secondaires, comprenant des industries en déclin, telles que le jute et le lin, des industries qui dépendent d'un seul gros acheteur sur le marché anglais (les fabricants de locomotives, d'équipement minier et de câbles), et des associations professionnelles qui avaient comparu devant la Commission sur les monopoles. Une telle opposition n'avait rien d'impressionnant.

Une année plus tard une seconde enquête plus approfondie aboutit à un vote formel du grand conseil de la Fédération, qui se prononça en faveur de la continuation des négociations sur la zone de libre-échange. Il n'a pas été publié de détails sur cette consultation, mais il paraîtrait que la seule industrie importante qui ait révisé son attitude a été celle du papier, et cela pour des raisons de prestige. On ne saurait ignorer toutefois que plusieurs des industries et des

associations qui se sont déclarées collectivement partisans de la zone de libre-échange sont en réalité fortement divisées. C'est le cas en particulier de l'industrie du coton du Lancashire et probablement de bien d'autres encore. S'il devait naître des doutes sur le succès du marché commun ou si les conditions auxquelles la Grande-Bretagne peut s'associer avec l'Europe devenaient plus dures, il est certain que l'opposition à la zone de libre-échange pourrait redevenir très forte dans l'industrie britannique, et cela d'un jour à l'autre. La crainte de perdre le marché européen au profit de l'industrie allemande est le principal motif qui détermine actuellement le soutien que l'industrie anglaise accorde au projet de zone de libre-échange.

Le comportement à l'égard du projet diffère d'ailleurs beaucoup selon la dimension des entreprises. Alors que les grandes firmes sont plutôt favorables, les petites entreprises, qui n'ont pas les ressources ou les connaissances pour exploiter le marché continental, sont très craintives. Il semble en tous les cas que l'un des effets prévisibles de la zone de libre-échange sera d'accélérer le rythme des fusions et de la concentration dans l'industrie ; déjà des entreprises anglaises, suivant le mouvement en cours sur le continent, se préparent à grouper leurs moyens afin de relever le déficit du libre-échange.

Au fur et à mesure des négociations, il devint évident qu'il n'y avait guère d'espoir d'organiser la zone de libre-échange conformément à la proposition britannique. La signature du traité du Marché commun plaça la Grande-Bretagne dans une position technique désavantageuse et il apparut peu à peu clairement que l'opposition de la France à la zone de libre-échange était très forte (le gouvernement anglais fut très lent à s'en rendre compte). La politique anglaise actuelle, pour autant qu'il soit possible d'en discerner les contours, tend à se servir des craintes qui se font jour en Allemagne et dans le Benelux, selon lesquelles un marché commun sans zone de libre-échange signifierait un engagement coûteux tendant à garantir une économie française protégée et à subsidier l'« action de police » poursuivie en Algérie. Ces derniers mois, les événements en France semblent avoir augmenté les chances des thèses britanniques, bien qu'à ce moment même l'atmosphère à Whitehall ne soit pas particulièrement optimiste. Entre temps, l'opinion publique, qui avait bien accueilli l'idée de la zone de libre-échange, se trouve déroutée par la complexité inattendue des négociations et elle est totalement impréparée à leur éventuel échec.

L'attitude actuelle du gouvernement anglais se rapproche beaucoup de celle exprimée dans le memorandum du 14 avril 1958 des fédérations industrielles centrales et des organisations centrales d'employeurs des six pays non membres du Marché commun, à savoir de l'Autriche, du Danemark, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse<sup>1</sup>. Je suis d'avis que cette déclaration commune constitue une importante étape dans les négociations en faveur de la zone de libre-échange, ne serait-ce que parce qu'elle a révélé une remarquable unité de vue entre les « non-Six », notamment entre la Grande-Bretagne et la Suisse.

<sup>1</sup> Cf. « Free Trade in Western Europe », A joint statement by the Industrial Federations and Employers' Organisations of Austria, Denmark, Norway, Sweden, Switzerland, The United Kingdom », Paris, 14 avril 1958. Une traduction française de ce texte se trouve dans le *Journal des Associations patronales*, N° 16, du 18 avril 1958, p. 281.



Le document en question fait état de nombreuses concessions du côté anglais. Tout d'abord, la prétention d'exclure le secteur agricole a été abandonnée, avec l'assentiment de la British National Farmers Union. En second lieu, il n'est plus question de maintenir la zone de libre-échange dans le cadre de l'OECE. Le document du 14 avril prévoit en effet une ou des institutions permanentes pour la zone, au sein desquelles un certain nombre de décisions seraient prises à la majorité. Le but essentiel de ces institutions serait d'examiner les plaintes provoquées par les détournements de trafic résultant de la diversité des tarifs douaniers des membres de la zone. En même temps, la déclaration commune rejette certains aspects du marché commun, d'inspiration française généralement, tels que l'harmonisation des salaires, des charges sociales et des conditions de travail, la banque européenne d'investissements et le fonds social. Elle repousse aussi les propositions françaises et italiennes qui suggéraient de résoudre la question essentielle des détournements de trafic par des négociations tarifaires entreprises secteur par secteur ou par une harmonisation préalable des tarifs ainsi que le prévoit le plan Carli.

Voilà donc où en sont les négociations. Maintenant tout le monde se tourne du côté de la France et attend. Pendant ce temps, la Grande-Bretagne n'a pas suivi la Suisse dans son refus de reconduire l'Union européenne de paiements pour une année entière dans sa structure actuelle. Mais en Angleterre comme en Suisse, l'on s'accorde pour penser que l'UEP ne pourrait subsister s'il y avait un marché commun sans zone de libre-échange. En fait, l'avenir de l'UEP a été l'un des principaux sujets abordés lors de la récente rencontre Maudling-Erhard à Londres. Les deux pays se sont trouvés d'accord pour admettre qu'au-delà d'une certaine limite les membres de l'Union ne pourraient pas bénéficier de crédits de l'UEP sans l'assentiment préalable d'une autorité supranationale. Les Anglais ont en outre préconisé que le « plafond » des crédits automatiques soit relevé, point de vue qui est aussi mentionné dans la déclaration du 14 avril. Cependant, l'Allemagne, qui est le principal créancier dans l'UEP, a, au contraire, exprimé le désir que les quotas soient plus rigoureusement contrôlés.

Il est indubitable que le principal problème technique à résoudre maintenant si l'on veut faire avancer les négociations sur la zone est ce lui des détournements de trafic. Je ne désire pourtant pas m'allonger ici sur le plan Carli, ni sur les questions de certificats d'origine, de procédures de plaintes ou autres. Je suis sûr qu'une solution satisfaisante pourrait être obtenue par une combinaison de ces méthodes, à condition pourtant que la communauté européenne en devenir soit une unité à bas tarif douanier. Ceci est essentiel. Si l'Europe a l'intention d'ériger une protection contre le monde extérieur par une élévation des barrières douanières, le fonctionnement de la zone de libre-échange deviendra extrêmement difficile, car il y aura toujours une forte tendance pour les marchandises provenant des marchés extérieurs de franchir l'obstacle là où il est le plus faible. Il va de soi qu'aucun des membres de la zone n'a intérêt à renchérir le coût des matières premières importées. Plus la divergence entre le tarif du marché commun et les tarifs des membres de la zone de libre-échange sera grande et plus les difficultés seront nombreuses.

Il faut aussi envisager les réactions du GATT, ce dont les six pays du Marché commun se sont relativement peu souciés. En particulier, il n'est pas aisé de voir comment la formule de M. Hallstein, qui prévoit un tarif ad hoc et des ajustements de quotas entre les membres de la zone de libre-échange au moment où le marché commun entrera en vigueur, peut être admise aux termes de l'Accord général.

Cette question de l'importation des matières premières est fondamentale du point de vue britannique. Il s'agit de savoir si le Commonwealth lui-même peut être avantageusement associé au marché commun selon les grandes lignes du Plan de Strasbourg. Ce sujet fait l'objet d'études de la part des experts du Commonwealth qui préparent l'ordre du jour de la Conférence de Montréal. En raison des limitations de la zone sterling exposées plus haut, un tel plan aurait de sérieux avantages.

La Grande-Bretagne a commis une regrettable erreur psychologique en essayant de faire du Commonwealth et de la zone de libre-échange deux compartiments séparés. Elle s'est exposée à être accusée injustement de vouloir le beurre et l'argent du beurre. La France, qui a manœuvré de façon diamétralement opposée, a été plus habile ; elle a réussi à promouvoir la création d'un fonds d'investissements en faveur de ses territoires coloniaux, auquel participent ses partenaires du Marché commun. Parallèlement, elle a obtenu un traitement préférentiel pour les produits de ses colonies écoulés sur les marchés des Six, en partie au détriment de pays du Commonwealth, comme le Ghana et le Nigeria, qui sont en compétition avec l'Afrique équatoriale française.

Il est généralement admis sur le continent que les « préférences impériales », négociées à Ottawa en 1932, octroient de substantiels avantages aux marchandises anglaises dans le Commonwealth. En fait, il n'en va pas ainsi. Les préférences impériales ont eu une grande importance dans les années 30, lorsqu'elles orientèrent des courants d'échange, mais depuis lors leur efficacité a beaucoup diminué et, à l'époque actuelle, elles ne doivent affecter que marginalement la structure des échanges internationaux. En offrant de partager ses préférences sur les marchés du Commonwealth — pour autant que les membres du Commonwealth soient d'accord — la Grande-Bretagne ne consentirait pas de grands sacrifices sur le plan commercial. Ce geste serait considéré sur le continent comme une marque de bonne volonté particulièrement valable, et je suis, pour cette raison, porté à croire qu'une telle initiative devrait être prise.

Ce serait le premier pas vers un nouveau plan de Strasbourg. Les autres étapes seraient plus ardues. Les deux besoins les plus urgents du reste de la zone sterling sont, ainsi que je l'ai montré, la demande de capital d'investissement et le désir de voir se régulariser les marchés des matières premières. Il y a peu de chances de pouvoir négocier un accord avec les Six (ou avec la zone de libre-échange) sur le modèle de l'Eurafrique, dans le cadre duquel les signataires acceptent de fournir du capital. Mais il pourrait être prévu de conférer aux producteurs de matières premières de la zone sterling un droit d'accès privilégié aux marchés financiers européens.

Certes, il y a concurrence, pour certaines matières premières importantes, entre les producteurs du Commonwealth et ceux du Marché commun ; ces

derniers risquent de ne pas agréer l'idée d'une association trop étroite avec le Commonwealth, ce qui ne veut pas dire que la Grande-Bretagne et ses partenaires doivent renoncer à s'engager dans cette direction. Si quelqu'un doit dire « non », il est préférable que ce soit les Six et non l'Angleterre ! Il est en effet tout à fait illogique de la part des Six de se plaindre que la Grande-Bretagne obtienne ses matières premières à bon marché dans le Commonwealth et en même temps de refuser au Commonwealth la possibilité de livrer ces produits aux mêmes conditions sur leurs propres marchés !

Un autre problème découle de ce que les nouvelles industries qui se sont établies dans le reste de la zone sterling désireront maintenir la protection dont elles bénéficient. Il s'ensuit qu'il serait vain de vouloir incorporer l'ensemble du Commonwealth dans une zone de libre-échange sans accords préalables tenant compte de cette situation. Ceci dit, on ne saurait nier que les perspectives d'une association entre le Commonwealth et la zone de libre-échange ouvrent de si grandes possibilités, que des arrangements satisfaisants devraient pouvoir être mis sur pied. La zone sterling dans sa forme actuelle est déséquilibrée : la base industrielle, à savoir la Grande-Bretagne, qui est la source de capital, est trop petite et faible pour répondre aux demandes du reste de la zone. L'unité économique de l'Eurafric, qui est en train de naître, souffrira du déséquilibre inverse. Une communauté s'inspirant du plan de Strasbourg et incorporant les deux entités ainsi que les autres membres de l'OECE, serait plus stable du point de vue économique et aurait plus d'influence politique que les deux systèmes isolés.

La solution me paraît être approximativement la suivante : le Commonwealth devrait participer formellement aux négociations sur la zone de libre-échange. En ce qui concerne ses exportations en Europe de matières premières, celles-ci seraient incluses dans la même classe que l'« agriculture et les pêcheries », qui feront l'objet d'arrangements spéciaux dans la zone de libre-échange. Les importations du Commonwealth en provenance d'Europe seraient admises aux mêmes conditions que les produits britanniques. Les industries nouvelles du Commonwealth d'outre-mer se verraient accorder le statut de « pays sous-développés nécessitant une protection douanière temporaire », au même titre que l'Irlande, la Grèce, la Turquie, le Portugal et l'Afrique française. Une manière d'accroître les ventes de matières premières du Commonwealth sur les marchés européens sans provoquer de conflit avec les producteurs européens concurrents consisterait à négocier des contrats d'achat en gros sur la base de quotas.

La réalisation éventuelle d'une association de ce genre signifierait inévitablement la fin de la zone sterling en sa forme actuelle. Si les membres du Commonwealth participent individuellement à la zone de libre-échange, ils deviendront aussi membres indépendants de l'Union européenne de paiements, sans passer par la Grande-Bretagne. S'ils sont habilités à recourir aux marchés financiers européens, il n'y aurait pas de raison de conserver le « pool » des réserves centrales d'or et de dollars, sous forme de crédits auprès de la Banque d'Angleterre.

Ainsi que je l'ai prétendu plus haut, je ne crois pas que la zone sterling soit viable à long terme, à moins que ses membres n'acceptent une certaine

dose de planification et de coordination dans l'emploi des réserves centrales. Jusqu'à ce qu'ils se soient décidés à franchir ce pas, la position de la Grande-Bretagne en tant que gardienne de ces réserves deviendra de plus en plus difficile. Il faut qu'une solution soit trouvée à bref délai.

Si aucune méthode de gestion de la zone sterling n'était mise en œuvre dans le sens indiqué, la transformation automatique du système actuel, qui ferait logiquement suite à une association avec l'Europe occidentale, aurait des avantages évidents. La fonction de banque centrale, qui est maintenant assumée par la Grande-Bretagne, passerait probablement à l'Union européenne de paiements, et il n'est pas exclu qu'une monnaie unique ne soit finalement adoptée pour l'ensemble du bloc de Strasbourg. La situation de la Cité de Londres en serait quelque peu diminuée et la balance des revenus invisibles de la Grande-Bretagne subirait une perte, qui ne serait toutefois que de quelque £ 50 millions par an.

Les avantages qu'un pays peut tirer de l'administration d'une monnaie internationale me paraissent relatifs. De toute façon, si le marché commun va de l'avant sans zone de libre-échange, on peut prévoir qu'il y aura tôt ou tard une banque centrale et une monnaie unique pour les Six, et que cette monnaie pourrait, si cela était voulu, usurper la position de monnaie internationale qui est encore celle de la livre sterling.

L'une des objections sérieuses que soulève l'inclusion de la zone sterling dans une Union européenne de paiements élargie est la suivante : il se poserait le problème de la répartition des réserves centrales entre les différents membres de la zone sterling, ce qui n'irait pas sans peine si l'on se souvient que les créances des membres de la zone contre la Grande-Bretagne sont considérablement supérieures au montant des réserves disponibles. Ceux qui comme moi-même sont prêts à envisager une liquidation de la zone sterling devront approfondir cet aspect fondamental de la question.

Pour conclure, je ne doute pas qu'une concurrence accrue qui résulterait d'une zone de libre-échange profiterait à long terme à l'industrie anglaise ; la création de la zone devrait avoir pour conséquence un élargissement des marchés et une expansion des exportations britanniques. D'autre part, je ne crois pas qu'il faille exagérer les effets que pourrait avoir une zone de libre-échange sur la structure des échanges internationaux. Il me semble, par exemple, que les relations commerciales actuelles entre la Grande-Bretagne et le Commonwealth subsisteront, quel que soit le sort des préférences impériales ou même de l'organisation financière de la zone sterling ; les liens économiques et culturels sont les garants d'une certaine permanence. Le Commonwealth continuera d'acheter des produits britanniques de préférence aux articles d'autre origine. De ce fait, la Grande-Bretagne se trouvera probablement dans une situation avantageuse au centre d'une combinaison Europe-Commonwealth, ne serait-ce que parce qu'elle est la mieux à même d'attirer les capitalistes américains ou autres, qui seront désireux de créer des industries à l'intérieur du bloc. Ainsi, par un curieux paradoxe, je crois que les avantages que l'Angleterre tente d'obtenir en maintenant séparés le Commonwealth et la zone de libre-échange seront plus certainement acquis par la réunion des deux groupes.