

## Rapport sur la suppression des barrières douanières en Europe (Strasbourg, 26 novembre 1951)

**Légende:** Le 26 novembre 1951, le délégué libéral Roger Motz, président du comité belge de la Ligue européenne de coopération économique (LECE), présente à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe un rapport sur la réalisation d'une union douanière entre tous les États membres du Conseil et sur la création d'un "Low Tariff Club".

**Source:** Conseil de l'Europe-Assemblée consultative. Documents de séance. Troisième session ordinaire (Deuxième partie). 26 novembre au 11 décembre 1951. Tome III. Docs. 59 à 71. 1951. Strasbourg: Conseil de l'Europe. "Rapport relatif à la possibilité d'abaisser les tarifs douaniers entre les membres du Conseil de l'Europe et notamment de créer un Low Tariff Club", auteur: Motz, Roger , p. 607-628.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays. Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit. Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés. Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_sur\\_la\\_suppression\\_des\\_barrieres\\_douanieres\\_en\\_europe\\_strasbourg\\_26\\_novembre\\_1951-fr-915e3c87-01d5-4dof-80eb-8283bea57217.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_suppression_des_barrieres_douanieres_en_europe_strasbourg_26_novembre_1951-fr-915e3c87-01d5-4dof-80eb-8283bea57217.html)



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

# Rapport relatif à la possibilité d'abaisser les tarifs douaniers entre les Membres du Conseil de l'Europe et notamment de créer un " Low Tariff Club " (Strasbourg, 26 novembre 1951)

présenté, au nom de la commission des Questions économiques, par M. Motz

## Introduction

La commission des Questions économiques de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, lors de sa réunion du mois de juillet dernier, avait chargé le Secrétariat Général « d'étudier avec les personnalités qu'il estimera compétentes, le problème général de la création d'un marché unique en Europe, et tout particulièrement la possibilité de créer en Europe, comme première étape vers son unification, et vers la suppression des barrières douanières, un « Low Tariff Club ».

Le Secrétariat Général, tout en reconnaissant qu'une étude approfondie du problème de la réduction des barrières douanières en Europe répondait à une nécessité largement ressentie à l'heure actuelle, ne s'est pas dissimulé que ce problème relève du domaine technique dont la connaissance n'est pas généralement répandue.

Il a estimé, par conséquent, que la présentation de l'Assemblée d'un rapport sur les propositions que l'on pourrait retenir en vue d'une action concertée des Etats pour la réduction des barrières douanières ne pourrait être utile que si ce rapport était accompagné d'une étude théorique permettant d'examiner les solutions pratiques envisagés à la lumière des principes de la théorie générale du commerce international.

Quant aux propositions concrètes pour l'action à entreprendre en vue d'atteindre l'objectif ci-dessus mentionné, le Secrétariat Général a examiné les propositions qui lui avaient été soumises, aussi bien que d'autres n'émanant pas de membres de l'Assemblée Consultative mais qui lui ont paru dignes d'être retenues.

Pour l'étude de ces propositions, le Secrétariat Général a fait appel à la collaboration d'un certain nombre de personnalités particulièrement compétentes. Des réunions d'information et de discussion ont été tenues à plusieurs reprises à Paris. Ont pris part à ces réunions - à titre personnel - : M. R. Barton, Directeur des Services Techniques de la Chambre de Commerce Internationale ; M. M. Dreyfus, Président de la Fédération des Importateurs de la Métallurgie C. C. I. ; M. van Esbroek, Professeur à l'Université de Gand (Belgique) ; M. Janson, Délégué de la Banque Nationale de Belgique ; M. Ohlin, Représentant à l'Assemblée Consultative ; M. Roux, Président du Bureau Tarifaire Permanent du Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne (Bruxelles) ; M. Royer, Secrétaire exécutif adjoint de la Commission intérimaire de l'Organisation Internationale du Commerce ; M. de Sainte-Lorette, Directeur du Collège Libre des Sciences sociales et économiques (Paris) ; M. Sermon, Secrétaire général de la Ligue Européenne de Coopération Economique.

Le Secrétaire Général n'entend pas prendre position pour ou contre l'un ou l'autre des projets qui ont été exposés dans le présent Rapport. Il a considéré que sa tâche devait se borner à essayer de mettre en lumière les avantages de telle ou telle proposition et les obstacles auxquels se heurterait leur réalisation pratique.

Les experts qui ont prêté leur collaboration au Secrétariat Général, ont participé à ce travail à titre purement personnel et les opinions qu'ils ont exprimées individuellement sur cette question ne reflètent pas nécessairement le point de vue des organisations auxquelles certains d'entre eux appartiennent ou ont appartenu.

Il n'a pas été non plus demandé à chacun de ces experts d'adopter le Rapport dans son ensemble, et celui-ci est donc présenté sous la seule responsabilité de la commission.

## Chapitre I

**L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe préconise une réduction des barrières douanières**

## **entre les Etats membres. Brève esquisse des précédentes tentatives effectuées dans ce domaine.**

Lorsque le comte Goluchowski, ministre des Affaires Etrangères d'Autriche, proposa en 1897 dans une note aux chancelleries européennes une action concertée en vue de la réduction des barrières douanières en Europe, le langage qu'il employa ressemblait étrangement à celui qui a retenti si souvent au cours de ces dernières années dans la salle de l'Assemblée du Conseil de l'Europe à Strasbourg : « L'Europe est arrivée à un tournant décisif de son développement », écrivait le Comte. « La lutte douanière désastreuse que nous nous faisons entre nous et que l'on nous fait au delà des mers doit cesser si nous ne voulons pas que les intérêts vitaux de l'Europe en souffrent et que l'Europe ne tombe dans une progressive déchéance. Les nations européennes doivent s'unir pour défendre leur propre existence ».

La note du ministre autrichien constitue la première tentative sérieuse pour porter sur le plan diplomatique et politique le problème de l'abaissement des tarifs douaniers en Europe.

Les initiatives se multiplièrent depuis lors, avec plus ou moins d'insuccès. Il fallut arriver à la conférence économique mondiale, réunie à Genève en 1927 sous les auspices de la Société des Nations, pour que s'engage une véritable négociation sur les mesures à prendre pour atteindre cet objectif. Les recommandations adoptées par la Conférence furent accueillies avec une grande faveur par l'opinion publique mondiale, et vingt-neuf gouvernements se déclarèrent prêts à appuyer toute action collective qui serait entreprise. Mais la crise économique qui survint en 1929, arrêta ce mouvement de libération du commerce qu'avait suscité la Conférence et une importante étude, publiée par le Secrétariat de la Société des Nations à cette occasion, exposa les difficultés techniques de toute sorte auxquelles se heurte un projet aussi ambitieux que celui de réduire les barrières douanières.

Une initiative anglaise pour arrêter la nouvelle tendance à l'isolationnisme économique qui se manifestait de plus en plus nettement dans les derniers mois de 1929, aboutit à la convocation d'une conférence pour la conclusion d'une « Trêve douanière ». La crise économique prenait cependant des proportions tellement désastreuses que cette initiative aussi fut vouée à l'insuccès.

Quelques années plus tard les accords d'Ouchy et d'Oslo, dont l'application fut en dernier ressort abandonnée (celle de l'accord d'Ouchy à cause du refus de certains pays de renoncer aux bénéfices de la clause de la nation la plus favorisée) semblèrent confirmer la gravité des obstacles qui s'opposaient à la réalisation d'un « Low Tariff Club » (pour employer l'expression de M. Ohlin) en Europe.

C'est seulement au cours de ces dernières années que fut créée, par l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce, une méthode de négociations multilatérales qui a ouvert de nouvelles voies vers l'abaissement général des tarifs douaniers.

### **L'initiative des délégations du Benelux à Torquay.**

Au cours des négociations qui ont eu lieu à Torquay, de septembre 1950 au mois d'avril de l'année en cours, les représentants d'un certain nombre des membres européens du GATT échangèrent leurs vues sur les résultats que l'on aurait pu attendre des négociations bilatérales de Torquay, dans le domaine des tarifs européens.

Le sentiment régnait parmi ces délégués que la méthode du GATT, tout en ayant déjà permis d'obtenir des résultats appréciables, se révélait insuffisante si l'on avait en vue un objectif plus ambitieux comme celui d'aboutir assez rapidement à l'abaissement des tarifs au sein d'un groupe limité de pays. Ils estimaient que la situation actuelle de l'Europe, et les efforts déployés de plusieurs côtés pour en promouvoir l'intégration économique, permettraient d'envisager, comme un premier objectif, la réduction des tarifs entre pays européens.

Les délégations hollandaise et belge avancèrent des propositions qui furent prises en considération par les représentants d'un certain nombre de pays européens, dont la France, l'Allemagne et l'Italie. Ces représentants, tout en réservant leur attitude sur le fond, acceptaient de confier à un Groupe de Travail

l'examen de toute suggestion qui serait avancée en vue d'aboutir à un abaissement des tarifs douaniers européens.

Une résolution fut soumise aux Parties Contractantes qui l'approuvèrent, dans laquelle on invitait les gouvernements adhérents à « étudier et à proposer des méthodes multilatérales ou autres, propres à permettre, sur une base non discriminatoire, un nivellement des tarifs douaniers des pays européens en tenant compte, dans la mesure nécessaire, des différences de structure économiques et sociales des divers pays ».

On préconisait, dans la même résolution, la création d'un Groupe de Travail dont le mandat serait entre autres de :

(a) examiner, dans la mesure où elles seraient compatibles avec les principes généraux du GATT, les propositions soumises par les gouvernements, et formuler les recommandations qui seraient nécessaires pour faire entrer ces propositions dans le cadre général du GATT.

(b) étudier les problèmes qui pourraient se poser si l'on voulait obtenir des compensations adéquates des pays tiers auxquels seraient étendus, sur une base de non-discrimination, les bénéfices de l'accord.

### **Le problème de la réduction des barrières douanières discuté à l'Assemblée Consultative.**

Tout en appréciant les progrès réalisés au cours des différentes conférences du GATT, plusieurs représentants à l'Assemblée du Conseil de l'Europe émirent l'opinion – avant que la question fût soulevée par les délégations du Benelux à Torquay – qu'une négociation directe entre les pays européens aurait pu apporter des résultats plus concrets et plus rapides que les négociations menées sur le plan mondiale au sein du GATT. Il apparut aussi que l'un des objectifs principaux poursuivis par le Conseil étant « de réaliser une union plus étroite entre ses membres » dans le domaine économique aussi bien que dans le domaine politique, une telle unification ne pourrait être réalisée qu'en commençant par attaquer les barrières qui divisent actuellement les Etats ; la méthode des négociations du GATT n'ayant pas été conçue dans le but de promouvoir l'intégration économique de l'Europe, ce dernier objectif ne pourrait être atteint que par des initiatives se développant, au début tout au moins, sur le plan européen.

C'est dans le même esprit que M. Ohlin saisit l'Assemblée Consultative, lors de sa Session de l'année dernière, d'une proposition tendant à créer un « Low Tariff Club » entre les Membres du Conseil de l'Europe, et invitant le Secrétariat Général à entreprendre les études techniques que la mise en œuvre de la proposition elle-même impliquait.

M. Moutet déposait pour sa part un projet de résolution demandant la création d'une commission spéciale pour l'étude de l'Union Douanière Européenne.

Enfin, M. Mackay, après plusieurs interventions sur le problème de l'intégration économique de l'Europe, saisissait l'Assemblée d'un certain nombre de projets de résolutions dont un tendant à « procéder à un examen approfondi de propositions relatives à la suppression des barrières douanières en Europe ».

Toutes ces propositions obtinrent l'adhésion d'un grand nombre de Représentants ; des sérieux débats que l'Assemblée a consacrés au problème il est apparu que si de nouveaux efforts étaient entrepris pour chercher des solutions nouvelles sur le plan européen, ces efforts seraient approuvés et encouragés par la grande majorité des délégués.

Le Secrétariat Général a donc entrepris – sur l'instruction de la commission des Questions économiques – l'étude de la question, se proposant de présenter un premier rapport, suffisamment à temps pour qu'il puisse être discuté lors de la deuxième partie de la Troisième Session de l'Assemblée Consultative.

Il a déjà été indiqué dans l'introduction que le rapport définitif contiendrait deux parties ; dans la première, l'on fera une analyse des propositions concrètes en vue de l'abaissement des tarifs douaniers en Europe,

dans la deuxième, on décrira les aspects historiques et théoriques du problème, en le plaçant dans le cadre plus général de la création d'un marché unique en Europe.

Il a été aussi décidé qu'un chapitre de la première partie serait spécialement consacré à la proposition de M. Ohlin, la commission des Questions économiques ayant en effet demandé que cette proposition fasse l'objet d'une étude particulière.

Un autre chapitre de la première partie décrira un projet qui, s'inspirant des idées qui sont à la base de la proposition de M. Ohlin, envisage une réduction par étapes des barrières douanières en Europe en tenant compte de la résolution votée à Torquay sur l'initiative des délégations du Benelux.

## **Chapitre II**

### **Le projet de M. Ohlin pour la création d'un « Low Tariff Club » en Europe**

Dans la note explicative de la proposition de Recommandation qu'il présenta à l'Assemblée Consultative au mois d'août 1950, M. Ohlin disait : « Si l'on veut tirer un bienfait rapide d'une politique européenne des tarifs douaniers, il serait sans doute préférable de ne point prétendre à ce qui semble, à l'heure actuelle, impossible, mais de se fixer un but moins ambitieux, à savoir de maintenir en Europe démocratique les droits à l'importation à un niveau relativement bas. Ceci présuppose une réduction des tarifs dans les pays où ces tarifs sont, à l'heure présente, à un niveau relativement élevé, et l'engagement, de la part des pays à tarifs peu élevés, de s'abstenir de tout accroissement notable de leur niveau.

Et il poursuivit :

« Grâce à l'accord du GATT, à l'Organisation Internationale du Commerce et aux négociations qui se sont déroulées simultanément, des réductions de tarif considérables ont pu être opérées. Mais les progrès, à cette échelle mondiale, ont été lents, et la recherche d'un progrès plus rapide, sur le plan européen, dans le sens d'une politique libérale des échanges, vaut peut-être d'être tentée. La réussite d'une telle politique pourrait constituer une première étape vers l'union douanière. »

Après avoir justifié la présentation de son projet, M. Ohlin en précise le contenu en proposant qu'une enquête soit effectuée « sur les implications techniques d'un accord destiné à maintenir au-dessous d'un certain maximum le niveau moyen des droits à l'importation de tous les produits pris dans l'ensemble, en d'autres termes pour constituer un groupe de pays à tarifs réduits ».

« Un accord de ce genre – conclut M. Ohlin – permettrait aux gouvernements et aux parlements de résister plus facilement aux groupements qui font pression pour obtenir un relèvement de tarifs douaniers. Chaque pays disposerait ainsi d'une très grande liberté pour mener sa politique, sans être soumis à un contrôle étroit de la part d'un organisme international. »

Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre des réunions d'experts consultés par le Secrétariat Général, ont permis de préciser la portée de la proposition de M. Ohlin et d'en mettre en lumière les différents aspects politiques et techniques. L'unanimité s'est faite, au cours de ces réunions, sur la nécessité d'éviter que les pays extra-européens, et les Etats-Unis en particulier, puissent voir dans la création d'un Low Tariff Club en Europe une tentative discriminatoire dirigée contre eux. Le principe fondamental du Low Tariff Club, a-t-il été réaffirmé, doit être l'adoption d'une politique libérale de bas tarifs. C'est seulement en procédant de la sorte, et en montrant leur bonne volonté, que les Etats européens seraient dans une position favorable pour demander, à leur tour, aux Etats extra-européens, une réduction des droits à l'importation.

Quant à la compétence même du Conseil de l'Europe pour prendre des initiatives dans le domaine tarifaire, l'opinion a été émise que, puisque des progrès considérables sur la voie d'une réduction des tarifs douaniers ont déjà été réalisés par des négociations bilatérales au sein du GATT, cette organisation était la plus qualifiée, à l'heure actuelle, pour aborder ce problème. Tout en reconnaissant qu'il y a parfois double emploi entre les travaux des différentes organisations internationales, l'unanimité s'est faite sur le fait que le Conseil de l'Europe pourrait prêter au projet son appui politique, sans que cela exclue nécessairement la

possibilité que le GATT soit aussi saisi du problème et qu'une solution satisfaisante soit trouvée dans le cadre de cette organisation.

Ce qui apparaît essentiel à l'heure actuelle, c'est d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la gravité du problème des barrières douanières et sur la nécessité d'aboutir rapidement à un abaissement des tarifs.

Quant aux implications techniques d'un accord pour la création d'un Low Tariff Club en Europe, la méthode proposée par M. Ohlin et tendant à définir pour chaque pays le niveau moyen des droits à l'importation de tous les produits pris dans leur ensemble, a fait l'objet d'une discussion approfondie.

M. Ohlin a expliqué que la méthode qui consistait à définir pour chacun des pays Membres le niveau moyen des droits à l'importation et à demander à ces pays de s'engager non pas à réduire tel ou tel tarif déterminé, mais à maintenir le niveau moyen au-dessous d'un certain maximum, offrait l'avantage de laisser à chaque Etat pleine liberté d'élever ou de réduire certains tarifs, à condition, précisément, que le niveau moyen reste suffisamment bas.

Il a été souligné, toutefois, que l'établissement d'un index susceptible d'être accepté par les pays intéressés se heurterait à des difficultés considérables. Pour établir un tel indice de niveaux moyens il faudrait avant tout choisir une cinquantaine de produits qui seraient considérés comme particulièrement importants. On se heurterait là à une première difficulté. Les pays qui voudraient contester le niveau moyen qu'on leur aurait attribué, auraient beau jeu à affirmer que le choix des 50 produits a été fait d'une façon arbitraire. Il faudrait ensuite attribuer à chacun de ces produits un coefficient de pondération : la détermination de ces coefficients soulèverait des difficultés encore plus graves. La Société des Nations avait essayé de s'aventurer dans cette voie lorsqu'elle avait présenté en 1927 son importante étude sur les « Taux indices des tarifs. » De toute part s'élevèrent à cette époque des protestations et des accusations d'avoir procédé d'une façon arbitraire.

L'on a remarqué enfin que, même au cas où les Parties contractantes accepteraient les niveaux moyens qu'on leur attribuerait, il serait très facile pour ces pays de modifier, après un certain temps, leurs tarifs, en prétendant que le « niveau moyen » était resté le même et en démontrant cela par un abondant matériel statistique.

Une analyse détaillée des arguments pour et contre l'élaboration d'un index des niveaux moyens de tous les produits pris dans leur ensemble, sortirait du cadre de cette partie du rapport. Ils ont fait l'objet, ainsi que le demandait la proposition de M. Ohlin, d'une étude plus approfondie que l'on trouvera au chapitre VII du Mémoire.

### **Le « Low Tariff Club » et la clause de la nation la plus favorisée.**

En dehors des difficultés techniques décrites dans le paragraphe précédent, la création d'un Low Tariff Club en Europe se heurte à l'obstacle de la clause de la nation la plus favorisée, clause par laquelle les Etats sont liés, soit en vertu de l'article 1 du GATT (dont sont signataires tous les Membres du Conseil de l'Europe), soit en vertu de conventions bilatérales.

Aux termes des dispositions générales de l'Accord du GATT, il y a deux possibilités pour aboutir à un abaissement substantiel des tarifs entre un nombre limité de pays, en dérogation à la clause de la nation la plus favorisée.

La première, c'est la constitution d'une Union Douanière. Si celle-ci a pour objet de « faciliter le commerce entre les Parties Contractantes et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Etats membres avec ces Parties », les dispositions ne s'opposent pas, sous certaines réserves, à sa constitution.

La deuxième possibilité reconnue par le GATT est la création de « zones de libre échange ». La différence entre une « zone de libre échange » et une « union douanière » est que la première n'exige pas l'établissement d'un tarif extérieur commun. Cela constitue un avantage considérable, car l'on évite un grand nombre des problèmes techniques que l'on doit affronter lorsqu'on veut créer une union douanière.

Les pays constituant une zone de libre échange s'engagent donc seulement à éliminer les barrières douanières entre eux. Il va de soi que le processus de rééquilibrage économique déclenché par l'abolition progressive des tarifs douaniers entre les membres de la zone de libre échange aboutira à un ajustement des tarifs vis-à-vis des pays tiers sur une base de comparabilité.

L'Accord Général prévoit d'autre part que les mêmes dérogations à la clause de la nation la plus favorisée pourraient s'appliquer dans le cas d'un « accord provisoire conclu en vue de la formation d'une union douanière sous réserve que cet accord comprenne un plan et un programme détaillés pour la formation de l'union douanière dans un délai raisonnable ».

M. Ohlin semble avoir songé à cette possibilité. Dans le paragraphe 3 de la proposition qu'il a présentée à l'Assemblée Consultative, il est dit : « Les Etats membres devraient-ils être autorisés à fixer des droits d'entrée plus élevés sur les marchandises en provenance des « pays tiers »? S'il en est ainsi, la clause de la nation la plus favorisée doit être modifiée. L'accord serait alors conçu expressément de façon à constituer, a première étape vers l'Union Douanière ».

Mais les dispositions du GATT sont très strictes à cet égard et stipulent, comme on vient de le dire, que les Etats doivent présenter « un plan et un programme détaillés ». Est-il vraisemblable, en l'état actuel des choses, que les Membres du Conseil de l'Europe veuillent souscrire à un engagement aussi lourd de conséquences?

Le GATT ouvre peut-être une autre possibilité : « Dans des circonstances exceptionnelles, les Hautes Parties Contractantes pourront relever une partie contractante d'une obligation qui lui est imposée par le présent accord, à condition qu'une telle décision soit sanctionnée par une majorité des deux tiers des votes émis et que cette majorité comprenne plus de la moitié des parties contractantes ». (Art. 25 (5).

C'est en application de cet article, que le Plan Schuman pourrait être intégré dans le cadre du GATT. Mais si les membres du GATT accordaient aux pays de la Communauté du Charbon et de l'Acier leur consentement à la non-application de l'article premier de l'Accord Général, cela serait motivé par des considérations politiques d'un très grand poids. Il est peu vraisemblable que l'on veuille accorder le même traitement à un Low Tariff Club européen.

Il faudrait donc prévoir que si les pays européens veulent mettre en vigueur entre eux un accord préférentiel, sans l'accord des pays tiers, ils devraient renoncer à tous les avantages tarifaires qu'ils ont obtenus jusqu'à présent, notamment par l'Accord Général. Ils hésiteraient certainement beaucoup à prendre une décision comportant des conséquences aussi graves.

### **Le Low Tariff Club ne peut être fondé que sur une base de " non-discrimination " .**

Si l'on accepte les considérations ci-dessus exposées, il en découle nécessairement que la convention pour l'établissement d'un Low Tariff Club, tout en étant négociée au début entre Etats européens, devrait ensuite être ouverte à l'adhésion de tout autre pays.

M. Ohlin a clairement expliqué, lors de sa première réunion d'experts, qu'il considérait nécessaire de faire de l'accord pour la création du Low Tariff Club une Convention ouverte. Dans son projet, il n'est toutefois pas prévu de procédure particulière pour faciliter l'adhésion des Etats tiers à la Convention ou obtenir de ces derniers certaines compensations dans le cas où les réductions tarifaires consacrées dans la Convention leur seraient étendues sans discrimination.

Le Secrétariat Général a étudié tout particulièrement cet aspect du problème avec la collaboration des membres du Groupe d'Etude.

Plusieurs projets en ce sens, qui ont été récemment mis en avant, ont été analysés. Une attention particulière a été consacrée au projet présenté le 20 septembre 1951 par M. Pflimlin à la Conférence des Parties Contractantes du GATT à Genève. Des analogies considérables ont été relevées, comme on l'a dit

précédemment, entre ce projet et celui de M. Ohlin, en particulier en ce qui concerne l'établissement, préconisé dans les deux projets, d'un index des niveaux moyens. Le projet Pflimlin, d'autre part, envisage un abaissement « par étapes » des barrières douanières et rejoint en cela les suggestions avancées à Torquay lors des échanges de vues organisés à la suite de l'initiative du Benelux, mentionnée au chapitre précédent.

Le Secrétariat Général, conservant comme base de travail la proposition originale de M. Ohlin, a orienté ses travaux vers la recherche d'un abaissement des tarifs en Europe, combinée avec l'adoption d'une procédure permettant de négocier avec les Etats extra-européens l'extension à ces Etats du bénéfice des réductions de droits convenues entre les Membres du Low Tariff Club.

Le chapitre suivant expose une solution qui semble satisfaire à ces conditions.

### **Chapitre III**

#### **L'abaissement par étapes des tarifs douaniers permettrait la création d'un Low Tariff Club en Europe sur une base de « non-discrimination »**

Cette procédure par étapes est inspirée par deux sortes de considérations. L'on présuppose tout d'abord que la solution recherchée au problème de l'abaissement des tarifs douaniers en Europe doit être compatible avec les normes générales contenues dans l'Accord du GATT et doit en particulier respecter la règle de la non-discrimination. L'on considère en deuxième lieu que des dispositions doivent être prévues pour que les pays tiers auxquels les bénéfices de l'accord seraient garantis sans discrimination, offrent des compensations adéquates.

Il s'agit, comme on le voit, des deux mêmes principes qui avaient été introduits dans la résolution adoptée par les membres du GATT sur l'initiative d'un groupe de délégués des Etats européens à la fin de la session de Torquay et qui en constituaient le contenu essentiel.

Du point de vue procédure, le plan d'action suivant pourrait être adopté. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe serait appelée à approuver trois principes fondamentaux (que l'on expose au paragraphe suivant). Le Secrétariat Général du Conseil devrait ensuite procéder à un examen approfondi des implications techniques du projet, en collaboration avec les organisations internationales compétentes ; une fois réunis et étudiés tous les éléments techniques du problème, il appartiendrait alors au Comité des Ministres de faire passer le projet sur le plan des négociations diplomatiques entre les parties intéressées.

#### **Les trois principes :**

1. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne maintenir entre elles, après un délai que fixera la convention et qui en tout cas ne devra pas dépasser la période prévue pour la réalisation des étapes successives du projet, aucun droit dont l'incidence serait supérieure à 35 %.

Pour faciliter aux Hautes Parties Contractantes l'application du principe ci-dessus, il sera loisible aux Etats qui ont des droits de douane élevés à caractère fiscal de transformer ces droits en taxes intérieures non discriminatoires (frappant également les produits importés et les produits nationaux) dans le délai mentionné ci-dessus.

2. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne maintenir ni imposer sur les produits originaires des autres parties contractantes des droits à l'importation supérieurs à 5 % pour les matières premières, à 15 % pour les produits semi-finis, et à 25 % pour les produits finis et les produits alimentaires.

La disposition indiquée au deuxième alinéa du premier Principe, concernant la transformation possible d'une partie des droits de douane en taxes intérieures, s'applique également dans les cas visés ci-dessus.

Pendant la première année, l'engagement prévu au 1<sup>er</sup> alinéa de ce deuxième Principe ne s'appliquera qu'aux 70 % du commerce global d'importation de chaque pays pour chacune des catégories définies ci-dessus ; il s'étendra à 80 % pendant la deuxième année et à 90 % pendant la troisième année. Avant la fin de la

troisième année les Hautes Parties Contractantes s'engagent à arrêter la procédure et à fixer les conditions dans lesquelles les taux définis ci-dessus s'appliqueront à l'ensemble de leurs tarifs douaniers minima.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à entamer des négociations pour fixer des plafonds particuliers pour les produits intéressant particulièrement le commerce intra-européen.

3. La Convention sera ouverte à tous les Etats et territoires douaniers indépendants qui accepteront les obligations qu'elle comporte.

Considérant que l'adoption des trois principes indiqués ci-dessus ne représenterait qu'une étape vers la réalisation d'une Union Douanière Européenne, il conviendrait d'insérer soit dans la Convention qui serait signée par les Parties Contractantes, soit dans l'Acte final de la conférence où ces dispositions seraient acceptées, une disposition aux termes de laquelle les Etats s'engageraient à réunir, dans un délai raisonnable, une conférence chargée d'examiner un projet de suppression totale des droits de douane entre les pays intéressés.

### **Considérations générales.**

Tout en demeurant conforme aux principes fondamentaux du GATT et à son esprit, le projet que l'on vient d'exposer engage les Etats – il faut bien le souligner – beaucoup plus que les dispositions de cet accord.

Dans l'Accord Général les Etats s'accordent réciproquement des concessions tarifaires sur une base purement volontaire. Dans ce projet, par contre, les Etats s'engageraient dans une voie qui leur imposerait d'une manière en quelque sorte automatique une série de concessions tarifaires successives.

L'on remarquera que dans l'énoncé des trois principes fondamentaux du projet, il est fait abstraction de la question des limitations aux échanges internationaux que constituent les restrictions quantitatives. Ce problème n'a pas été pour autant perdu de vue. Mais c'eût été sortir des limites du mandat que la Commission Economique a donné au Secrétariat Général, que de traiter la question de la libération du commerce. Il apparaît toutefois que si l'Assemblée Consultative se prononçait pour l'adoption des trois principes, elle devrait réaffirmer solennellement, dans un préambule de sa recommandation, que les restrictions quantitatives sont condamnables comme moyens de protection et que, notamment, elles ne doivent jamais avoir pour effet de neutraliser ou d'atténuer la portée des abaissements de droits prévus dans la convention.

### **Commentaires des trois principes.**

#### **Premier principe.**

Ce premier principe formule l'obligation pour les Etats de ne maintenir aucun tarif dont l'incidence serait supérieure à 35 %. C'est intentionnellement que le délai n'a pas été précisé. Toutefois, comme il est prévu que dans la période transitoire les gouvernements conserveront la liberté tarifaire pour un certain pourcentage de leur commerce d'importation, ce délai devrait être relativement court. Il semble qu'un délai d'une année pourrait être considéré comme raisonnable.

La fixation du plafond maximum est une pièce maîtresse du projet. Pour qu'elle soit efficace elle doit être appliquée sans réserves, sauf dans les cas où des difficultés particulièrement sérieuses s'opposeraient à des réductions de cet ordre. Ces cas devraient être spécifiés avant la signature de l'accord et faire l'objet d'une réserve qui devrait être approuvée par toutes les Parties Contractantes.

Quant au niveau du plafond maximum, le taux proposé n'a qu'une valeur indicative, il se peut que des études ultérieures et plus approfondies révèlent qu'il y aurait lieu de prévoir un taux différent.

Le Secrétariat Général a d'ailleurs déjà entrepris une première étude dans le but de voir si l'application du taux maximum de 35 % soulèverait des difficultés pratiques insurmontables. Il est apparu que ce niveau est

suffisant pour ne pas rendre nécessaire une réduction des « British Key Industries Duties » (33 1/3 %). L'on a pu constater, d'autre part, que dans le groupe des produits chimiques – pour prendre un secteur important – l'Allemagne impose des droits supérieurs à 35 % sur 11 % des positions ; l'Italie sur 16 % des positions ; le Danemark, sur 9 %. Dans le groupe des matières plastiques artificielles, l'Allemagne impose des droits supérieurs à 35 % sur plus de 38 % des positions, suivie par l'Italie (16 % des positions) et la France (13 % des positions). Il y a enfin trois pays : Grèce, Autriche et Portugal, qui imposent sur un grand nombre de produits des droits supérieurs à 35 %.

Il serait évidemment prématuré de tirer de ces chiffres des conclusions définitives, car elles ne permettent pas d'apprécier les difficultés pratiques qu'il y aurait à faire adopter, comme plafond maximum, le taux de 35 %. Pour apprécier ces difficultés il faudrait connaître l'importance, dans le commerce d'importation, des produits frappés d'un droit supérieur à ce taux.

Il a d'ailleurs été expressément prévu au 2<sup>e</sup> paragraphe du point 1 que, « pour faciliter aux Hautes Parties Contractantes l'application du principe ci-dessus, il leur serait loisible de transformer en taxes, dans un délai déterminé, les tarifs fiscaux dont l'incidence serait supérieure à 35 % ».

C'est un fait connu que souvent les droits très élevés sont des droits fiscaux ; cela semble être particulièrement vrai pour des pays comme le Portugal ou la Grèce, dont le système tarifaire vise à fournir une source de revenus à l'Etat plutôt qu'à assurer une protection.

La transformation des tarifs fiscaux en taxes intérieures n'est pas interdite par l'Accord Général. Du point de vue administratif la procédure ne semble pas se heurter à de sérieux obstacles. Le gouvernement français a remplacé en 1948 une partie des droits sur les produits pétroliers par des taxes intérieures, et l'on ne s'est pas plaint que cette mesure ait donné lieu à des difficultés particulières.

## **Deuxième principe**

Le mécanisme d'application du projet et le but ultime à atteindre sont précisés dans ce deuxième principe.

Une fois fixé un plafond au-dessus duquel aucun droit ne serait admis, l'on serre de plus près le problème en définissant trois niveaux maxima pour les trois grandes catégories de produits. Les Etats disposent d'un certain laps de temps pour mettre leurs tarifs en concordance avec ces niveaux maxima ; simultanément, ils entament des négociations pour fixer des plafonds individuels pour les produits intéressant particulièrement le commerce inter-européen. L'objectif final du projet se révèle ici clairement. Après avoir déterminé le cadre extérieur des réductions tarifaires, l'on engage les gouvernements à négocier pour aboutir à un abaissement des tarifs douaniers sur la majeure partie du commerce inter-européen.

Ainsi qu'on l'a précédemment indiqué, par le mécanisme du projet les Etats sont engagés dans une procédure qui les oblige à consentir à des réductions de tarifs successives.

Le premier paragraphe du deuxième principe appelle certains commentaires quant aux taux des plafonds et à la subdivision des biens d'importation en trois catégories.

Les niveaux de 5 %, 15 % et 25 % n'ont qu'une valeur purement indicative. Comme on l'a dit à propos du plafond maximum de 35 %, ce n'est qu'ensuite, après une enquête approfondie, que l'on pourra déterminer les taux définitifs, mais il est évident que ces taux devraient être aussi bas que possible.

L'existence des limitations quantitatives du commerce international soulève en outre un problème en relation avec la fixation des trois plafonds. L'on peut penser qu'il conviendrait d'appliquer des plafonds différents suivant qu'il s'agit de produits contingentés ou de produits dont l'importation est libre. Ainsi, par exemple, au lieu d'un seul taux maximum pour les produits finis, on en fixerait deux : le taux de 25 % s'appliquerait aux produits finis libres, tandis qu'un autre plafond, plus bas, limiterait le niveau des droits des produits finis contingentés.

L'adoption de deux séries de plafonds soulèverait cependant de graves difficultés.

D'un côté, il faut noter qu'il n'existe pas de listes fixes de produits contingentés et de produits libres. Les efforts accomplis au sein de l'O.E.C.E. rétrécissent le nombre de produits soumis aux limitations quantitatives ; mais le mouvement inverse se produit aussi : la République Fédérale d'Allemagne, par exemple, a réintroduit certains contingents pour faire face à une situation exceptionnelle, et elle l'a fait sur l'invitation de l'O.E.C.E. elle-même. L'exemple de l'Allemagne n'est d'ailleurs pas resté, ces derniers mois, un cas isolé.

Il paraît donc plus opportun de s'en tenir à la présentation originale du projet et de ne prévoir qu'une seule série de plafonds qui s'appliqueraient indistinctement aux produits libérés et aux produits qui sont encore contingentés.

Certaines objections peuvent être formulées à l'égard de la subdivision des biens d'importation en trois catégories. Il y a des articles d'importation qu'il serait sans doute difficile de classer dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Il a paru nécessaire de mentionner à part, à l'alinéa 1 du deuxième principe, les produits alimentaires, et on les a assimilés aux produits finis. Il n'a pas paru nécessaire, par contre, de faire une mention spéciale des produits agricoles qui n'ont pas un caractère alimentaire. Ainsi, par exemple, le bois ou le coton seront tout naturellement rangés dans la catégorie des matières premières.

De toute façon il semble qu'il serait relativement facile de résoudre les cas douteux en prenant comme base la classification-type de l'O.N.U. que le Conseil Economique et Social a rendue obligatoire pour les statistiques internationales.

Le 2<sup>e</sup> paragraphe du deuxième principe détermine, sous forme de pourcentages, le volume du commerce global d'importation sur lequel les Etats s'engagent à appliquer les taux maxima précédemment définis pendant les premières années après l'entrée en vigueur de l'accord.

Cette formule, qui laisse à chaque Partie Contractante la liberté de choisir pendant une période de transition les produits pour lesquels des droits supérieurs à ce plafond sont maintenus temporairement, cherche à définir avec précision le but ultime à atteindre tout en accordant des délais raisonnables aux industries nationales pour s'adapter au niveau définitif des droits. Ainsi, un pays comme l'Allemagne pourrait, par exemple, maintenir provisoirement des droits supérieurs à 25 % dans un groupe des matières plastiques artificielles. En outre, les pays pourront mettre dans cette catégorie de produits réservés ceux qui intéressent particulièrement les Etats tiers. Ils auront ainsi le temps nécessaire pour procéder aux négociations indispensables avec ces pays pour obtenir des compensations adéquates suivant la procédure qui est décrite dans le commentaire au troisième principe ; ainsi, lorsqu'un accord sera obtenu, ils seront prêts à franchir l'étape suivante et à baisser leurs droits sur les 10 % des produits réservés au cours de l'année précédente.

### **Troisième principe**

Les engagements auxquels les Etats souscriraient en conformité avec les principes 1 et 2, trouveraient leur consécration dans une convention qui serait « ouverte à tous les Etats et territoires douaniers indépendants qui accepteraient les obligations qu'elle comporte ».

A cet égard il convient de rappeler que la plupart des Etats européens sont liés par la clause de la nation la plus favorisée, soit en vertu de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et sur le Commerce, soit par des accords bilatéraux conclus avec les Etats qui ne sont pas parties à l'Accord Général.

Il est probable que ces pays n'accepteront pas d'étendre automatiquement les bénéfices de cette convention sans contre-partie. Il faudrait donc, pour permettre la réalisation du projet, que les Etats européens désireux d'adhérer à cette convention entament des négociations avec ces autres pays qui ne pourraient pas adhérer à l'Accord et qui réclameraient, par contre, le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée en vertu

d'autres instruments internationaux.

L'on pourrait envisager que les Etats tiers offrent, en contre-partie des avantages dont ils bénéficieraient du fait de la réduction des tarifs européens, des compensations substantielles sous forme de réductions tarifaires sur les produits intéressant le commerce d'exportation européen.

Il semble que par des négociations, basées sur le principe des compensations, avec les pays qui, sans adhérer à l'accord, pourraient exciper de la clause de la nation la plus favorisée, et en demandant à ces mêmes pays d'avoir une attitude compréhensive vis-à-vis de la situation de l'Europe et de l'intérêt que présenterait la création d'un marché européen unique, l'on pourrait arriver à une transaction acceptable pour l'ensemble des pays intéressés.

On a déjà montré précédemment que les deux seules possibilités prévues par l'Accord Général d'aboutir à un abaissement ou à l'abolition des tarifs dans une zone limitée, sont la constitution d'une union douanière ou la constitution d'une zone de libre échange. Une solution telle que celle esquissée ci-dessus semble ouvrir une troisième voie, sans s'écarter des principes fondamentaux de l'Accord Général.

Se fondant sur les considérations développées dans l'exposé des motifs, votre Commission a adopté à l'unanimité le projet de Recommandation ci-après qu'elle soumet à l'Assemblée.

### **Projet de Recommandation**

L'Assemblée,

Considérant que les Etats-membres doivent s'assigner comme l'un de leurs objectifs la suppression des entraves à leur commerce mutuel, mais qu'une action limitée à la seule abolition des restrictions quantitatives n'est pas suffisante, en particulier si elle n'affecte que le commerce privé à l'exclusion du commerce d'Etat,

Estimant qu'il importe notamment que les Etats membres suivent une politique commune en vue de l'abaissement des barrières douanières en Europe,

Estimant en outre qu'une telle politique devrait tendre à fixer d'abord un plafond au-dessus duquel aucun droit ne serait admis, et aboutir ensuite, par étapes, à un abaissement des tarifs douaniers sur la majeure partie du commerce intra-européen,

1. Propose, comme lignes directrices d'une telle politique, les trois principes ci-dessous :

(a) Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à maintenir entre elles, après un délai que fixera la convention et qui en tout cas ne devra pas dépasser la période prévue pour la réalisation des étapes successives du projet, aucun droit dont l'incidence serait supérieure à 35 %.

Pour faciliter aux Hautes Parties Contractantes l'application du principe ci-dessus, il serait loisible aux Etats qui ont des droits de douane élevés à caractère fiscal de transformer ces droits en taxes intérieures non discriminatoires (frappant également les produits importés et les produits nationaux) dans le délai mentionné ci-dessus.

(b) Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne maintenir ni imposer sur les produits originaires des autres parties contractantes, des droits à l'importation supérieurs à 5 % pour les matières premières, à 15 % pour les produits semi-finis, et à 25 % pour les produits finis et les produits alimentaires.

La disposition indiquée au deuxième alinéa du premier principe, concernant la transformation possible d'une partie des droits de douane en taxes intérieures, s'applique également dans les cas visés ci-dessus.

Pendant la première année, l'engagement prévu au premier alinéa du présent paragraphe ne s'appliquera

qu'aux 70 % du commerce global d'importation de chaque pays pour chacune des catégories définies ci-dessus ; il s'étendra à 80 % pendant la deuxième année et à 90 % pendant la troisième. Avant la fin de la troisième année, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à arrêter la procédure et à fixer les conditions dans lesquelles les taux définis ci-dessus en ce qui concerne les droits à l'importation s'appliqueront à l'ensemble de leurs tarifs douaniers minima.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à entamer des négociations pour fixer des plafonds particuliers pour les produits intéressant particulièrement le commerce intra-européen.

(c) La Convention sera ouverte à tous les Etats et territoires douaniers indépendants qui accepteront les obligations qu'elle comporte.

Considérant, par ailleurs, que l'adoption des trois principes indiqués ci-dessus ne représenterait qu'une étape vers la réalisation d'une union douanière européenne,

2. Estime qu'il conviendrait d'insérer – soit dans la Convention qui serait signée par les Parties, Contractantes soit dans l'acte final de la conférence où ces dispositions seraient acceptées – une disposition aux termes de laquelle les Etats s'engageraient à réunir, dans un délai raisonnable, une conférence chargée d'examiner un projet de suppression totale des droits de douane entre les pays intéressés ;

3. Condamne les restrictions quantitatives comme moyen de protection et affirme qu'elles ne doivent, notamment, jamais avoir pour effet de neutraliser ou d'atténuer la portée des abaissements de droits prévus dans les paragraphes précédents ;

4. Charge le Secrétariat Général de se tenir en liaison avec les grandes organisations officielles intéressées à ces problèmes et, notamment, d'étudier en collaboration avec le GATT les implications d'ordre technique que soulève l'application des trois principes ci-dessus, en vue d'aboutir à un plan plus détaillé pour la mise en oeuvre d'un « Low Tariff Club », plan qui devrait tenir compte des difficultés particulières à chaque Etat ;

5. Charge en outre le Secrétariat Général de s'associer, si possible, aux travaux du comité spécial créé par les Parties Contractantes à l'Accord sur les Tarifs douaniers et le Commerce à Genève en octobre 1951, et qui a reçu mandat d'examiner les suggestions présentées en vue d'abaisser les tarifs douaniers dans un cadre régional et d'étudier le projet du Ministre français Pflimlin, et

6. Recommande au Comité des Ministres de porter à la connaissance des gouvernements les propositions contenues dans la présente Recommandation, en leur demandant de formuler des suggestions quant aux moyens les plus appropriés (conférence internationale, action commune dans le cadre de l'Accord général, etc.) pour en assurer la mise en oeuvre.