

Mémorandum de la Commission européenne (10 avril 1973)

Légende: Le 10 avril 1973, la Commission européenne transmet au Conseil ses suggestions sur la position à adopter par les Neuf lors des prochaines négociations commerciales et multilatérales du GATT.

Source: Europe Documents. Agence internationale d'information pour la presse. dir. de publ. Riccardi, Lodovico ; RRéd. Chef Gazzo, Emmanuele. 16.04.1973, n° 732. Bruxelles.

Copyright: (c) Agence Europe S.A.

URL: http://www.cvce.eu/obj/memorandum_de_la_commission_europeenne_10_avril_1973-fr-4b9c7048-0dfd-4a4e-83cd-5f5839ed76c6.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Élaboration d'une conception globale en vue des prochaines négociations multilatérales

(Communication de la Commission au Conseil)

(10 avril 1973)

1. La création de la CEE, en 1958, a donné lieu à une vaste expansion des échanges tant à l'intérieur de l'Europe Occidentale qu'avec les autres parties du monde. Ceci était, jusqu'à un certain degré, attribuable aux négociations commerciales multilatérales successives dans le cadre du GATT. Mais le système GATT, qui libérait le monde d'après-guerre de l'arbitraire des politiques commerciales purement nationales des années trente, n'était plus juste quand un grand nombre de partenaires de taille moyenne ou petite était confronté à un partenaire d'une puissance beaucoup plus grande. L'égalité de tous - s'exprimant dans la règle de la notion la plus favorisée - contrastait par trop avec l'inégalité de fait des partenaires en poids et donc en possibilités sur le plan commercial. De là, le mouvement vers des zones de libre-échange et des unions douanières.

Suite à la création de la CEE, dans des limites encore modestes lors des négociations-Dillon, mais avec une ampleur inconnue jusqu'alors après l'adoption du "trade Expansion Act" par le Congrès américain (Kennedy-round), les négociations industrialisées - et notamment l'Europe et les Etats-Unis - se concédaient des réductions réciproques des barrières aux échanges. La Communauté sortit de ces négociations avec le tarif douanier le plus bas des grandes entités commerciales, près de la moitié plus bas que le tarif qui serait résulté de la moyenne des tarifs originaux de ses Etats membres.

La perspective d'abord, puis la mise en œuvre de ce vaste mouvement de libéralisation, accompagnées d'une expansion économique quasi ininterrompue au sein de la Communauté, ont contribué à un accroissement remarquable des échanges internationaux. A son tour, se fondent sur celui-ci un niveau d'emploi élevé et stable et l'augmentation du standard de vie ces dernières années, éléments d'une importance politique considérable.

Il s'agit donc maintenant, pour la Communauté élargie, de poursuivre la politique de libéralisation des échanges à laquelle la Communauté originaire a tant contribué et qui a été si fondamentale pour son développement. Ce n'est d'ailleurs qu'ainsi qu'elle assumera les responsabilités que lui confèrent, au plan international, sa taille économique et sa puissance politique.

2. Déjà avant son élargissement, la Communauté avait, à plusieurs reprises, exprimé sa volonté politique d'entreprendre avec ses partenaires des négociations de vaste portée. En effet, le Conseil déclara, en décembre 1971, que la "Communauté est prête (...) à participer à des négociations globales sur la base de l'avantage mutuel et de la réciprocité, et comportant un effort de tous les participants". Ceci s'est trouvé confirmé dans la "Déclaration commune" accompagnant l'accord limité avec les Etats-Unis de 1972, et affirmant la nécessité de "commencer et appuyer activement des négociations multilatérales de vaste portée dans le cadre du GATT".

En octobre 1972, la conférence au "Sommet" a invité les Institutions de la Communauté à définir, pour le 1er juillet 1973, une "conception d'ensemble" pour ces négociations et a exprimé l'espoir qu'elles pourraient être terminées avant la fin de 1975. Il est essentiel, dès lors, que tous les partenaires se préparent dûment pour être en position de commencer effectivement les négociations dès après l'été de l'année en cours.

Le document que la Commission présente maintenant au Conseil constitue le projet d'une telle conception d'ensemble. Comme il ne peut pas encore s'agir, au stade actuel, d'une décision sur tous les points de la négociation sur lesquels la Communauté devra éventuellement établir sa position le moment venu, le document traite en grandes lignes des domaines à couvrir et des grandes lignes à suivre pour arriver à des résultats satisfaisants pour tous les partenaires.

Il convient cependant de noter clairement qu'une action internationale sur le plan commercial de l'envergure envisagée serait sérieusement compromise si des moyens n'étaient pas trouvés pour mettre l'économie mondiale à l'abri des secousses et des déséquilibres monétaires tels qu'ils se sont manifestés ces derniers

temps. La présente note ne traite que des négociations commerciales, en partant de l'hypothèse que, sur le plan monétaire, des mécanismes adéquats soient mis au point, propres à assurer à long terme l'équilibre et la stabilité essentiels.

Chapitre I

Objectifs généraux des négociations

La résolution du Conseil du 13 décembre 1971 déclarait : "Les changements dans les relations économiques rendent nécessaires un examen global de la structure de l'économie mondiale et des conditions d'un nouvel équilibre au niveau international, qui permette une amélioration du niveau de vie par une expansion des relations économiques internationales et une libération de plus en plus large du commerce mondial".

En partant de ces considérations générales, les objectifs de la négociation peuvent être indiqués comme suit :

1. Consolider et poursuivre la libéralisation des échanges internationaux sur la base de la réciprocité et de l'avantage mutuel.
2. Améliorer les possibilités des pays en voie de développement de participer à l'expansion du commerce mondial et assurer un meilleur équilibre entre pays développés et pays en voie de développement dans les possibilités de cette expansion. La Communauté entend, pour sa part, y contribuer activement sans altérer les avantages dont doivent bénéficier les pays avec lesquels elle entretient des relations particulières.

Chapitre II

Les tarifs douaniers industriels

1. Sur le plan tarifaire, les négociations commerciales doivent conduire à une baisse significative des tarifs douaniers.
2. La formule d'abaissement des tarifs douaniers, sur les produits industriels, doit être simple et d'application générale.
3. Tout en reconnaissant que l'avantage mutuel et la réciprocité doivent être recherchés sur un plan global, comprenant l'ensemble des éléments négociés, le but doit être de rechercher, dans la mesure du possible, une réciprocité dans les différents domaines pris individuellement parmi lesquels, notamment, le domaine tarifaire.
4. L'élimination totale de tous les tarifs douaniers a été évoquée comme hypothèse de travail. Dans les conditions actuelles des relations économiques internationales, une telle hypothèse ne paraît pas réaliste, principalement pour deux raisons : d'une part, l'importance des droits de douane qui subsistent pour certains produits et dans certains pays et qui protègent des secteurs économiques éprouvant déjà, à l'heure actuelle, de réelles difficultés à soutenir la concurrence et, d'autre part, en raison de l'absence d'organisation internationale et d'harmonisation des politiques nationales concernant, par exemple, la fiscalité, la législation sociale, les stimulants au développement économique.
5. La formule d'abaissement ne peut être conçue sans tenir compte des différences sensibles qui existent entre les tarifs douaniers des pays développés. Outre les différences quant au niveau général des tarifs, certains pays appliquent des droits d'un niveau à peu près homogène sur tous les produits alors que d'autres pays appliquent, pour certains produits, des droits très élevés et, pour d'autres, des droits plus bas. La formule à adopter devrait donc viser à réaliser, dans le cadre de l'objectif général d'abaissement des tarifs, un nivellement des différences dues à ces structures de crêtes et de creux.

Ceci aurait pour effet de créer des conditions plus équitables pour les échanges et d'atténuer les inégalités actuelles dans la protection tarifaire des différents pays développés. C'est la seule approche qui permette d'éviter qu'à la suite d'une nouvelle baisse des tarifs douaniers, certains de ceux-ci ne soient tellement bas que les pays concernés ne puissent plus guère espérer obtenir ultérieurement des réductions des droits de

douane élevés que certains de leurs partenaires auraient pu conserver.

6. La formule d'abaissement devrait donc répondre au principe selon lequel plus le droit est élevé, plus la réduction à appliquer est forte. Il serait opportun de prévoir un seuil ou plancher en-deçà duquel aucune réduction ne serait requise, ce qui éviterait que les pays ayant des tarifs douaniers très diversifiés ne soient obligés de les réduire au point qu'il leur serait difficile d'obtenir la réciprocité.

7. La formule devra tenir compte du fait que le niveau réel de la protection doit être calculé sur la base de la valeur ajoutée.

8. Ce schéma général n'excluerait nullement la possibilité de rechercher, pendant les négociations et sur une base de réciprocité, des concessions allant au-delà de la règle générale et visant à l'élimination des droits de douane sur certains produits.

9. La nouvelle baisse des tarifs douaniers qui est envisagée comporte, inévitablement, une réduction de la marge préférentielle dont les pays en voie de développement bénéficient dans les pays développés qui ont introduit le système généralisé des préférences. Dans l'attente de l'adoption par tous les pays développés du système de préférences généralisées, la Communauté devra préparer l'amélioration de son propre système, conformément aux directives données par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du mois d'octobre 1972 (voir chapitre V).

Chapitre III

Les mesures non tarifaires

1. La diversité des mesures non tarifaires rend irréaliste la recherche d'une solution de caractère général ; il convient donc de rechercher des solutions cas par cas, tout en gardant à l'esprit que, dans certains cas, il existe une interdépendance de certaines mesures.

2. Le grand nombre de types d'obstacles non tarifaires (classés par le GATT en près de trente catégories comprenant chacune un certain nombre de mesures individuelles plus ou moins similaires appliquées par différents pays) paraît exclure la possibilité de trouver des solutions à toutes les mesures recensées. Il convient donc de sélectionner certains types de mesures sur lesquels portera la négociation, tout en n'excluant pas qu'au cours de cette dernière, d'autres obstacles puissent être ajoutés si cela se révélait nécessaire.

3. Les travaux sont déjà entamés ou le seront à bref délai au sein du GATT ou de l'OCDE sur des sujets choisis de commun accord qui feront presque certainement l'objet de la négociation. Il s'agit de restrictions quantitatives (y compris les autolimitations à l'exportation), de l'évaluation en douane, des régimes de licences, des normes et réglementations techniques, de l'étiquetage et de l'emballage, des subventions à l'exportation et autres aides ayant un effet sur le commerce et des droits compensateurs et des achats gouvernementaux.

4. La réciprocité est plus difficile à apprécier dans le domaine des obstacles non tarifaires que dans celui des droits de douane. Un ensemble assez large de solutions sera nécessaire pour constituer un "paquet" significatif et bien équilibré.

5. Beaucoup de mesures similaires sont appliquées par un grand nombre de pays et se prêtent donc à des solutions multilatérales qui peuvent consister dans la suppression ou la modification des mesures ou l'accord sur une plus grande discipline ou harmonie. Ces solutions pourront comporter divers degrés de contrainte et revêtir, dans quelques cas, la forme de notes interprétatives aux dispositions existantes de l'Accord général et dans d'autres cas, de principes généraux ou de Codes de conduite. Bien qu'il soit souhaitable de rechercher le degré maximum d'équilibre des engagements dans chaque sujet négocié il convient de reconnaître que certains domaines contiennent dès l'origine certains déséquilibres.

6. Pour certaines mesures - qui sont le fait d'un ou de deux pays - la solution peut être ponctuelle

(suppression ou adaptation), sans qu'il soit nécessaire de prévoir à cet effet des règles générales.

7. La Communauté devra préciser les obstacles non-tarifaires de ces partenaires commerciaux qu'elle désire voir figurer dans les négociations, il conviendra sans doute de compléter la liste des sujets figurant au point 3 par un nombre limité d'autres mesures ⁽¹⁾. De leur part, la Communauté et ses Etats membres doivent se déclarer prêts à négocier certaines des mesures qu'ils appliquent, dans le cadre d'une solution multilatérale ou ponctuelle. Etant donné que, de par la nature du sujet, il s'agit ici essentiellement de mesures des Etats membres, il est indispensable que ceux-ci s'accordent, à bref délai, sur une liste suffisante de mesures négociables pour permettre d'offrir une réciprocité adéquate au regard des demandes que la Communauté adressera à ses partenaires ⁽²⁾.

8. Les solutions qui seront mises sur pied devraient être acceptées par le plus grand nombre de pays possible, sous peine de voir se renforcer le déséquilibre existant actuellement entre les différentes parties contractantes. En conséquence, il devrait être précisé que les avantages qui pourraient être tirés de solutions comportant des obligations allant au-delà des règles actuelles du GATT pourront être réservés aux pays qui adhèrent effectivement à ces solutions (application conditionnelle de la clause n.p.f.).

9. Dans le même souci d'équilibre, toutes les parties contractantes devraient cesser de bénéficier de l'exception du Protocole d'application provisoire.

10. L'accord concernant les obstacles non-tarifaires devrait comporter un mécanisme approprié de consultation et de règlement des litiges. Ce mécanisme traiterait à la fois des divergences d'interprétation de l'accord et de toutes difficultés susceptibles de surgir qui n'auraient pu être traitées dans les négociations, ou de tout obstacle non-tarifaire qui apparaîtrait après la conclusion des négociations.

Chapitre IV

Le secteur agricole

1. Les objectifs de la négociation dans le secteur agricole devraient être en harmonie avec les objectifs généraux de la Négociation, mais devraient également tenir compte des caractéristiques fondamentales et particulières de l'agriculture.

2. Les deux principales caractéristiques du secteur agricole consistent dans l'existence généralisée des politiques de soutien - dont les aspects internes et externes sont inextricablement liés - et dans l'instabilité des marchés mondiaux. L'objectif spécifique de la négociation agricole devrait être en conséquence "l'expansion des échanges dans la stabilité des marchés mondiaux".

3. La situation structurelle étant à l'origine des problèmes agricoles, l'engagement devrait être pris, en vue de réaliser cet objectif, d'intensifier les réformes structurelles, de manière à ce que les politiques des marchés et des prix soient fondées dans une mesure plus large sur des considérations économiques.

4. L'expansion des échanges pourrait être réalisée dans des conditions d'autant plus favorables que la stabilité des marchés mondiaux serait mieux assurée. Le meilleur moyen pour atteindre cet objectif consisterait dans l'adoption d'un code de bonne conduite sur les pratiques à l'exportation. Pour certains produits spécifiques des engagements complémentaires pourraient être pris dans le cadre d'arrangements internationaux.

5. Le code de bonne conduite concernant les pratiques à l'exportation devrait viser à l'instauration de disciplines de mise sur le marché, l'utilisation et la portée des règles convenues faisant l'objet d'une concertation.

6. Pour des produits tels que les céréales (blé, farine de blé et céréales fourragères), le riz, le sucre et les produits laitiers les plus homogènes (lait de conserve et beurre), la Communauté proposera de négocier un dispositif de prix (minimum et maximum) accompagné de mesures portant sur un aménagement de l'offre, dont des mesures de stockage, qui faciliteraient d'ailleurs l'application de programme d'aide alimentaire. La

Communauté estime que la meilleure méthode pour appliquer de tels engagements serait de conclure des arrangements internationaux.

7. Cette mise en ordre des marchés mondiaux pourrait permettre l'aménagement de certains éléments des systèmes à l'importation.

8. L'ensemble de ces mesures aurait pour but de favoriser l'expansion régulière des échanges. La Communauté pour sa part appliquerait les instruments de sa politique agricole commune de façon à assurer le respect des engagements ainsi pris.

9. Les problèmes soulevés par l'harmonisation des législations dans le domaine sanitaire et phytosanitaire et dans le domaine des différentes réglementations relatives à l'utilisation et au conditionnement des produits devraient également être traités dans la négociation.

10. Bien que les actions énoncées ci-dessus visent à une amélioration des marchés mondiaux qui serait bénéfique aussi pour les pays en voie de développement, une action complémentaire devrait être entreprise pour les produits d'intérêt particulier pour les pays en voie de développement, sous forme par exemple de mesures de portée préférentielle, permettant à ces pays d'améliorer le volume de leurs recettes à l'exportation.

Chapitre V

Les pays en voie de développement

1. Les pays développés sont convenus de tenir tout particulièrement compte, au cours des négociations, des intérêts des pays en voie de développement, c'est-à-dire : non seulement d'éviter que ces derniers n'en subissent indirectement des désavantages, mais encore de contribuer au progrès de leurs échanges et à l'amélioration de leurs recettes d'exportation. Cette préoccupation a été soulignée dans la déclaration d'intention de la Communauté du 13 décembre 1971, dans la déclaration commune Etats-Unis/Communauté de 1972 ainsi que dans le communiqué du Sommet d'octobre 1972 qui précise, en outre, que cette action devra se faire sans altérer les avantages dont bénéficient les pays en voie de développement avec lesquels la Communauté entretient des relations particulières ⁽³⁾.

Vis-à-vis des pays en voie de développement en général, la Communauté devra avoir comme objectif d'aboutir à un ensemble cohérent de mesures et à une contribution équilibrée des nations industrialisées. Il existe cependant de grandes diversités entre les niveaux et les possibilités de développement des différents pays en voie de développement. La Communauté doit se ménager la possibilité de modulation en fonction des besoins particuliers de ces pays pris individuellement. Une telle modulation pourra porter notamment sur le caractère des concessions faites aux différents pays en voie de développement, sur le choix des produits et sur un degré de réciprocité qui pourrait être demandé aux pays en voie de développement les plus avancés.

2. Secteur tarifaire

a) Dans le domaine des préférences généralisées, la Communauté désire améliorer le système appliqué depuis bientôt deux ans. Mais une telle amélioration doit dépendre de la mise en place par d'autres pays industrialisés, et notamment les Etats-Unis, d'un système qui soit comparable, dans ces effets, au système de la Communauté.

A cette condition, l'amélioration du système des préférences généralisées pourrait être réalisée notamment par deux moyens :

- par l'inclusion d'un plus grand nombre de produits agricoles transformés dans la liste des produits bénéficiant des préférences et l'augmentation de la marge préférentielle pour les produits déjà inclus ;
- par le relèvement des plafonds et l'assouplissement des modalités d'application.

b) La proposition faite au chapitre II, à savoir qu'aucune réduction de droits ne soit envisagée en-dessous d'un certain niveau, aurait pour conséquence le maintien d'une marge préférentielle en faveur des pays en voie de développement.

c) Enfin, dans le courant des négociations, la Communauté se réserve de proposer aux autres pays développés que des exceptions à l'application de la formule générale de réduction des tarifs puissent être introduites, d'un commun accord, pour un petit nombre de produits inclus dans le système des préférences généralisées et pour lesquels les pays peu développés ont un intérêt particulier.

3. Obstacles non tarifaires

Dans le secteur des obstacles non tarifaires, les pays développés devraient s'efforcer de tenir tout particulièrement compte des intérêts des pays en voie de développement dans l'adaptation de leurs réglementations ainsi que dans la réduction ou la suppression de certaines restrictions quantitatives affectant spécialement les exportations des pays en voie de développement.

En contrepartie, les pays en voie de développement pourraient apporter une contribution qui serait compatible avec leur propre intérêt en simplifiant leurs systèmes administratifs à l'importation.

4. Produits agricoles

a) Dans tous les accords internationaux ayant pour but de régulariser les marchés de certains produits agricoles, il conviendra de tenir compte des intérêts des pays en voie de développement, notamment en s'efforçant d'alléger les charges que pourraient comporter, pour ces pays, certains mécanismes de ces accords.

b) Des engagements d'aide alimentaire pourront être envisagés en relation avec la régularisation des marchés.

c) Par ailleurs, ainsi qu'il est dit au chapitre IV du présent document, "une action complémentaire devrait être entreprise pour les produits d'intérêt particulier pour les pays en voie de développement sous forme, par exemple, de mesures de portée préférentielle, permettant à ces pays d'améliorer le volume de leurs recettes à l'exportation".

Chapitre VI

La clause de sauvegarde

1. L'objectif d'une clause de sauvegarde doit être de permettre de surmonter des difficultés nettement passagères ou d'accorder aux branches d'activités concernées une période d'adaptation dans la mesure requise pour leur permettre de s'adapter aux nécessités de la concurrence internationale.

2. Les dispositions actuelles de l'article XIX de l'Accord général doivent être maintenues telles quelles. Il faut cependant reconnaître que le maniement efficace de cette clause s'est révélé assez difficile. C'est pourquoi il serait opportun d'envisager un mécanisme complémentaire, étant entendu que les pays concernés conserveraient le droit de recourir aux dispositions actuelles de l'article XIX. Un tel complément à l'article XIX pourrait permettre son application de façon sélective.

3. Ce nouveau mécanisme comporterait, d'une part, à la fois des assouplissements dans la nature des mesures de sauvegarde admises et une limitation des droits de compensation ou à rétorsion des pays tiers concernés, d'autre part, le pays qui s'en prévaudrait devrait accepter des procédures de contrôle renforcées et des obligations quant à la reconversion ou l'adaptation des secteurs économiques concernés.

4. Ces dispositions pourraient être les suivantes :

- quant à la nature et à la portée des mesures :

dans le souci d'éviter que l'impact des mesures n'aille au-delà de ce qui est requis, une application sélective quant à la forme de la mesure devrait être autorisée, tout en maintenant la non-discrimination quant au fond. Il s'agirait de traiter de même manière toutes les importations contribuant de la même façon à la désorganisation du marché ;

la forme des mesures de sauvegarde pourrait varier, étant entendu que les importations ne seraient pas limitées à un niveau inférieur à celui atteint au cours d'une brève période de référence, avant l'application de la mesure.

- quant à la durée des mesures :

le recours aux mesures de sauvegarde devrait demeurer temporaire et être dégressif dans ses modalités. Une condition nécessaire pour assurer le caractère temporaire des mesures est que des ajustements convenus soient appliqués pendant la période de recours.

- quant aux droits des pays tiers lésés :

le droit à la compensation ou au retrait compensatoire de la part des pays lésés serait suspendu dans la mesure où toutes les conditions se trouveraient remplies.

- quant aux procédures :

compte tenu des assouplissements ainsi prévus au dispositif actuel, il conviendrait de créer un mécanisme institutionnel permanent de surveillance, composé de personnalités indépendantes, qui pourrait être saisi de litiges éventuels ;

il serait nécessaire de rendre la procédure d'urgence réellement exceptionnelle. Une notification préalable devrait être exigée dans tous les cas.

(1) Le Groupe des Questions Commerciales est chargé de préparer ce dossier.

(2) Il est suggéré que le Groupe des Questions Commerciales soit chargé d'établir cette liste.

(3) Cf. la communication séparée au sujet de la préparation des négociations avec ces pays. Il est clair qu'il faut maintenir un lien entre les deux négociations pendant leurs développements respectifs .