

Premier rapport du Groupe d'études pour l'Union douanière (Mars 1948)

Légende: En mars 1948, le Groupe d'études pour l'Union douanière, créé à Paris en septembre 1947, publie son premier rapport sur les possibilités et les enjeux de la mise en place d'une union douanière en Europe.

Source: Groupe d'études pour l'Union douanière européenne: Premier Rapport, 10-14 novembre 1947, 2-6 février 1948, 18-23 mars 1948. Bruxelles: Groupe d'études pour l'Union douanière européenne, 1948. 110 p. p. 16-46.

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/premier_rapport_du_groupe_d_etudes_pour_l_union_douaniere_mars_1948-fr-00e49fa1-c8c6-4bb1-94a4-4614575f6e49.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Premier rapport du Groupe d'études pour l'Union douanière (Mars 1948)

CHAPITRE I - Nature et buts d'une union douanière

1. Le problème des Unions Douanières a fait l'objet d'études approfondies soit de la part du Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière créé à Paris en Septembre 1947, soit de la part des pays participant à la Conférence Internationale du Commerce. Ces études ont permis de préciser les définitions, les perspectives et les solutions que comporte ce problème.
2. La définition contenue dans le projet de Charte Internationale du Commerce (article 42) correspond aux tendances générales de la Charte quant à la suppression des entraves du commerce international et quant à l'établissement d'un système d'échanges internationaux plus libéral. Les travaux du Groupe d'Etudes fondés sur l'idée d'une coopération étroite entre les pays participants en vue d'obtenir une plus grande efficacité dans leur tâche de relèvement économique, ont complété les définitions de la Charte et montre la nature et l'importance des problèmes que soulevait leur application pratique.
3. A la lumière de ces différentes recherches, il paraît aujourd'hui possible d'élaborer une étude d'ensemble des problèmes de l'Union Douanière permettant de rassembler les résultats des travaux et des expériences acquis soit dans les discussions relatives à la Charte, soit dans celles qui se sont déroulées au sein du Groupe d'Etudes Européen. Mais avant d'exposer les modalités et les conséquences de la réalisation d'une Union Douanière, il est nécessaire de rappeler quels sont la nature et les buts d'une telle Union de façon à faire converger les enseignements que la théorie et l'expérience ont fourni sur ces problèmes.
4. Le projet de l'article 42 de la Charte internationale du commerce fournit à la fois une définition théorique de l'Union Douanière et des bases juridiques qui en conditionnent la mise en œuvre. Il convient donc d'une part, d'exposer les principes sur lesquels est fondée la déclaration formelle de l'article 42, d'autre part, d'envisager les conséquences pratiques de cette définition, de façon à dégager le contenu concret de la notion d'Union Douanière.
5. La définition de l'article 42, telle qu'elle ressort des travaux de la Conférence de La Havane élargit et précise la définition déjà élaborée auparavant par les pays signataires de l'accord général sur les tarifs et le commerce signé à Genève en Octobre 1947.
6. Cette définition, qui place le problème des Unions douanières dans la perspective de la libéralisation générale des échanges internationaux, est la suivante :

« On entend par union douanière la substitution d'un territoire douanier unique à deux ou plusieurs territoires douaniers, de sorte que :
 - 1) les tarifs et autres règlements restrictifs du commerce (sauf s'il est nécessaire, ceux qui sont autorisés par la section B du Chapitre IV et par l'article 43) soient supprimés "substantiellement" pour tout commerce entre les territoires membres de l'Union, ou du moins soient supprimés "substantiellement" pour tout commerce des produits originaires des dits territoires et que
 - 2) Sous réserve des dispositions du paragraphe 5, les mêmes tarifs et les mêmes règlements commerciaux soient "substantiellement" appliqués par chacun des membres de l'Union au commerce des territoires qui ne font pas partie de l'Union".
7. Cette définition comporte donc deux éléments distincts; l'Union Douanière suppose d'une part que, d'une manière substantielle, les barrières intérieures (tarifaires et autres) existant entre les pays participants sont supprimées dans une très grande mesure; d'autre part, qu'une barrière commune est établie aux limites extérieures de l'Union. Toutefois, ces deux modalités essentielles à la constitution d'une Union Douanière donnent lieu dans le texte même de la Charte à deux séries de précisions.
8. Tout d'abord la suppression des barrières intérieures à l'Union comporte certaines exceptions concernant

toute une série de cas particuliers prévus dans la section B du chapitre IV et dans l'article 43. Ces cas proviennent par exemple de la situation de la balance des paiements, de l'éventualité d'une pénurie alimentaire, de la présence de règlements particuliers à l'agriculture d'un pays déterminé ou de l'existence dans un pays de mesures d'hygiène, de protection de la santé publique, etc.

9. En outre, le fait qu'une barrière commune doit exister aux limites extérieures de l'Union Douanière, ne signifie pas que l'Union Douanière constituera un ensemble douanier ou économique fermé. Le paragraphe B 1 de l'article 42 spécifie en effet que la constitution d'une Union Douanière doit faciliter le commerce entre les parties, mais non pas élever de nouveaux obstacles entre les pays membres de l'Union et d'autres pays. Pour prévenir une telle difficulté, l'article 42 prévoit toute une procédure destinée à assurer la concordance des règles constitutives de l'Union Douanière avec les principes généraux contenus dans la Charte. Cette procédure soumet la constitution d'une Union Douanière à une autorisation impliquant un contrôle de l'Organisation Internationale du Commerce et à des règles particulières relatives à la fixation d'un tarif commun moyen.

10. Il est ainsi spécifié (paragraphe 3 de la partie B de l'article 42) que toute union douanière envisagée entre les pays membres de l'Organisation internationale du Commerce doit être notifiée à cette Organisation. Cette notification sera accompagnée de toutes informations relatives à l'Union projetée pour permettre à l'Organisation de faire aux Etats membres toutes recommandations qui lui sembleront appropriées. Si l'Organisation estime que les mesures projetées ne sont pas conformes à la réglementation fixant le niveau du tarif commun ou qu'elles ne sont pas de nature à permettre la réalisation d'une union dans un délai raisonnable, elle est en droit de faire aux parties des recommandations les invitant à modifier leur projet.

11. Les promoteurs de la Charte du commerce désireux d'éviter que l'Union Douanière n'aboutisse à édifier sur le pourtour de l'Union une barrière douanière plus élevée qu'elle ne l'était précédemment dans l'un ou l'autre des pays participants. Le texte de l'article 42 précise donc que les nouveaux tarifs résultant de la constitution de l'Union ne devront pas être dans l'ensemble plus élevés, ni les règlements plus restrictifs que les droits et les règlements applicables dans les territoires constituant l'Union avant la conclusion de cette Union. Cette prescription découle de nombreuses conséquences techniques et économiques qui seront étudiées dans la suite du présent rapport.

12. Il résulte de cet exposé que l'article 42 constitue en quelque sorte le cadre juridique présidant à la constitution des unions douanières plutôt qu'il ne définit le contenu concret de ces unions. Sous ce rapport, l'article 42 trace la limite existant entre l'Union Douanière proprement dite et la constitution d'une zone de libre échange ; la zone de libre échange est une forme d'union moins parfaite que l'Union Douanière proprement dite, comportant la suppression des droits à l'intérieur pour les seuls produits originaires des Etats membres de cette zone et n'instituant pas de tarif commun aux membres de la zone.

13. L'article 42 traite en outre comme suit la question des préférences accordées par un pays participant et des pays ne participant pas à l'Union : "Les préférences visées au paragraphe 2 de l'article 16 ne seront pas affectées par la formation d'une Union Douanière ou d'une zone de libre échange, mais elles peuvent être supprimées ou modifiées par la voie de négociations entre les membres intéressés. On recourra plus particulièrement à ce mode de négociations entre membres intéressés lorsqu'il s'agira de la suppression de préférences qui est requise conformément aux dispositions des sous-paragraphes (a) (i) et (b) du paragraphe 4."

14. "Si l'on veut se faire une idée plus exacte du contenu d'une Union Douanière, il semble nécessaire de définir brièvement les conséquences possibles des principes énoncés dans la Charte, en ce qui concerne tant l'élaboration d'un tarif commun que la suppression des droits entre membres de l'Union".

15. L'élaboration d'un tarif commun aux différents pays participants pose un certain nombre de problèmes, non seulement de technique tarifaire, mais aussi d'économie générale. Les problèmes purement tarifaires ne se réduisent pas à l'harmonisation des droits perçus sur certaines positions douanières, mais s'étendent à l'adaptation des droits de caractère fiscal ou des taxes compensatrices qui pourraient être perçues par l'un ou l'autre des Etats membres. L'harmonisation des méthodes de perception tarifaire pose à elle seule un certain

nombre de questions techniques relatives à la définition de la valeur imposable, à la forme du tarif, au choix de la base de perception, à l'unification des législations douanières, etc. D'autre part, les Etats doivent s'entendre sur l'établissement d'une nomenclature commune qui permette de comprendre sous des rubriques identiques des marchandises identiques.

16. Ces mesures doivent être complétées par des mesures de caractère économique. Les réglementations de la Charte ne sont pas en effet purement tarifaires, mais aussi des réglementations commerciales de caractère plus général, telles que les restrictions quantitatives ou les statuts préférentiels. Elles doivent être comparées entre elles par les différents pays participants. Cette comparaison entraînera vraisemblablement de la part de ceux-ci la nécessité de confrontations plus larges puisque les mesures de restriction prises aux frontières d'un pays ne sont en général que les conséquences et le reflet de certaines situations économiques intérieures particulières à ce pays. L'élaboration d'un tarif commun entraînera donc par elle-même une confrontation et une harmonisation très larges de la situation économique des pays participants.

17. La nécessité de cette harmonisation apparaît d'une façon plus nette encore quand il s'agit de dégager les conséquences de la suppression des droits de douane existant entre les membres de l'Union. Cette suppression aura pour effet de mettre en présence des systèmes économiques dont les principes de développement et les orientations peuvent être extrêmement disparates. L'exemple des unions douanières déjà réalisées montre que la suppression des barrières intérieures a comporté généralement un certain nombre d'étapes successives. Il serait utile de définir ici quelles formes d'union ces étapes ont représentées.

1) La communauté tarifaire dans laquelle les Etats membres adoptent un tarif commun des droits d'entrée et s'abstiennent, dans une mesure aussi considérable que possible, de percevoir des droits à l'importation de marchandises en provenance du territoire de tout autre état membre.

2) La communauté douanière, dans laquelle la communauté tarifaire visée ci-avant est complétée par l'adoption de législation et de réglementations douanières uniformes.

3) L'union douanière au sens fiscal du terme, qui prend naissance lorsque, après l'unification du tarif des douanes et de la législation douanière, est aussi réalisée l'unification des droits d'accise et autres impôts de consommation et, si possible, celle des taxes sur la transmission des biens meubles (taxe de transmission ou impôts sur le chiffre d'affaires). A ce stade, le passage des marchandises aux frontières communes des pays intéressés ne donne plus lieu à perception de droits de douane, ni de droits d'accise ni d'autres impôts de consommation dans une mesure substantielle.

4) L'Union Douanière conforme à l'Art. 42 de la Charte de l'O.I.C. Les entraves qui découlent des restrictions quantitatives (contingents et licences) et autres réglementations restrictives et sanitaires (contrôle sanitaire de personnes, des animaux, des denrées alimentaires) ainsi que les mesures qui relèvent du souci de la moralité ou de l'ordre public, sont en principe supprimées dans les relations entre pays membres. A ce stade, les marchandises franchissent librement les frontières communes des pays membres. Toutefois, les partenaires ont le droit, si nécessaire, d'instituer ou maintenir des restrictions quantitatives conformément aux dispositions de la Section B du Chapitre IV de la Charte de l'O.I.C. et des mesures sanitaires, etc., visées dans l'article 43 de la Charte. Il va de soi que, dans ce cas-là, il reste certaines entraves au libre passage des marchandises.

"Lorsque, dans la suite du présent rapport, il est question d'une Union Douanière, il faut entendre par là une Union Douanière au sens de l'Article 42, encore qu'il puisse s'agir, si mention en est faite expressément, d'une des formes d'association moins complètes, lesquelles peuvent constituer une étape vers la constitution d'une Union Douanière. Une Union Douanière pourrait encore, mais ne devrait pas nécessairement aboutir à une autre forme d'association".

5) L'Union économique, stade au cours duquel les pays intéressés ne pourront pas instituer des restrictions quantitatives et mettront en harmonie leur politique en matière économique, commerciale, financière, industrielle, agricole, portuaire, etc...

18. Une telle confrontation conduira l'Union Douanière, non seulement à assurer sur une base plus libérale les échanges entre certains pays, mais aussi à constituer une entité nouvelle à partir des systèmes économiques anciennement séparés par les frontières douanières.
19. L'étude des modalités et des méthodes suivant lesquelles cette transformation peut être accomplie fait l'objet des chapitres suivants du présent rapport. Toutefois, il y a lieu au préalable de définir quelle est l'orientation qui, dans l'esprit des promoteurs de la Charte et des pays participants au Groupe d'Etudes, doit être donnée aux nouveaux ensembles réalisés sous forme d'Unions Douanières. Les études et les expériences jusqu'ici réalisées permettent de préciser les objectifs dont la recherche donnera à l'Union Douanière élargie sa pleine efficacité. Toutefois avant d'en venir à la description positive de ces buts, il y a lieu d'exclure l'éventualité de certaines orientations qui pourraient être de nature à contrarier le développement et la réalisation d'une union douanière justement comprise. Il semble qu'une Union douanière risquerait en effet de n'être pas pleinement efficace si elle est trop impérative, ou trop limitée ou trop exclusive.
20. Si dans sa période de pleine réalisation, une union douanière doit provoquer une amélioration de la situation économique des pays participants, elle ne suppose pas moins dans sa période de maturation un certain nombre de sacrifices et d'adaptations. Une union douanière réalisée d'une façon trop impérative risquerait, soit, si les systèmes économiques des pays en présence se trouvent être d'une ampleur équivalente, de provoquer entre ces systèmes brusquement confrontés de graves désordres, soit s'il s'agit de systèmes économiques d'importance inégale, d'entraîner pour le plus faible des sacrifices unilatéraux. L'histoire montre que les unions économiques qui ont été imposées ont très souvent abouti à un abaissement de la situation économique de l'un des pays qui en faisait l'objet sans qu'il en résulte une amélioration pour l'ensemble. L'Union Douanière doit recourir pour être viable à une série d'études particulières aboutissant à des compromis progressifs ou à des ententes de façon à ménager la vitalité interne des économies en présence.
21. Un second défaut que pourrait présenter une Union Douanière serait celui d'une trop grande limitation. Il est à craindre en effet que si dès le début toutes les conséquences techniques et économiques de l'Union ne sont pas envisagées par les pays participants, ces conséquences ne viennent à apparaître d'elles-mêmes sans que des mesures aient été prises pour remédier aux inconvénients qu'elles pourraient comporter. Les économies comportent entre elles d'autant plus de liaison et d'interdépendance qu'elles possèdent plus de complexité interne. Cette dépendance réciproque et cette complexité intérieure laissent à penser qu'il serait dangereux de prétendre limiter à de pures réalisations d'ordre tarifaire la constitution d'une union douanière et que les solutions qui seront apportées aux problèmes tarifaires eux-mêmes seront d'autant plus viables que ces mesures auront été étudiées jusque dans leurs conséquences les plus lointaines.
22. Enfin l'Union Douanière ne doit pas non plus constituer une union trop exclusive. Le texte même de la Charte met en garde les pays participants contre la tentation qui consisterait à comprendre l'union douanière comme un moyen de rassembler sur elle-même dans une organisation à orientation autarcique des économies plus ou moins complémentaires. En effet, la constitution d'une union douanière ne doit pas aboutir normalement à diminuer mais à accroître les échanges de l'ensemble économique nouveau avec les pays extérieurs. L'interdiction générale portée par la Charte contre les Unions ayant ce caractère exclusif est donc conforme aux principes positifs qui doivent inspirer la réalisation d'une union douanière véritablement efficace.
23. Les travaux du Groupe d'Etudes et les réalisations jusqu'ici entreprises en Europe montrent qu'il est possible et souhaitable, conformément aux principes de la Charte, de conjuguer dans le développement de l'Union douanière, une tendance à une liberté plus grande et une augmentation de l'efficacité des systèmes économiques mis en présence. De tels principes se justifient par rapport aux conditions techniques de la production elle-même. L'utilisation rationnelle des moyens de production et des outillages dont dispose la technique moderne semble en effet rendre souhaitable dans certains domaines, la constitution de grands ensembles économiques dotés de matières premières abondantes, d'une industrie transformatrice importante et d'une main-d'œuvre nombreuse et qualifiée. Inversement, une pleine utilisation des forces de production permet la constitution d'un marché de consommation important et disposant d'un pouvoir d'achat suffisant pour assurer la rotation régulière du système de production. L'Union Douanière progressivement élargie

permettrait la constitution de pareils ensembles et un regroupement de forces de production dont l'efficacité est actuellement diminuée par la divergence des orientations.

24. C'est pour remédier à une semblable situation que plusieurs pays européens sont entrés dans la voie de la réalisation d'Unions Douanières. Il semble en effet que, pour beaucoup d'entre eux, il soit apparu que la diversité qui faisait naguère leur force fasse aujourd'hui leur faiblesse. Les frontières économiques superposées aux frontières politiques ont provoqué la constitution de systèmes économiques qui se sont développés suivant des orientations profondément différentes. Inversement, plus ces différences s'accroissent, plus les pays craignent d'être exposés à subir la répercussion des troubles qui peuvent survenir dans les autres pays et plus ils ont tendance à fortifier ces frontières. La spécialisation naturelle des productions est alors d'autant plus difficile à réaliser et les échanges se font sur la base de systèmes artificiels de compensation.

25. Le but d'une Union Douanière doit être au contraire d'améliorer l'utilisation des facteurs de production, permettant ainsi d'assurer une plus grande stabilité à l'économie des pays intéressés et d'autre part, d'accroître la quantité des biens disponibles de façon à augmenter le niveau de vie réel de la population. La réalisation d'une Union Douanière entre les pays européens pourrait être considérée comme souhaitable dans la mesure où elle permettra d'atteindre ces résultats.

26. Une meilleure utilisation des secteurs de production devrait être la conséquence de l'abolition des barrières commerciales entre les pays membres. A la suite de la suppression de ces barrières, les entreprises les mieux organisées et les mieux douées pourraient atteindre leur plein développement sur la base du marché constitué par l'Union. Au contraire, les entreprises moins bien placées et qui n'existaient que grâce à des tarifs ou d'autres mesures de protection seraient éliminées de la production, et leurs ressources, en particulier la main d'œuvre qu'elles emploient, pourraient être plus efficacement utilisées dans d'autres secteurs. En pratique, il arrivera probablement que dans chaque pays les entreprises qui se développeront seront les entreprises pour lesquelles ce pays offre les conditions relativement les plus favorables. Il s'agira en conséquence de réaliser un équilibre dans lequel chaque pays concentrera ses ressources limitées sur les productions qu'il se trouvera être relativement le mieux à même de réaliser.

27. D'autre part, la réalisation de l'Union permettra aux membres de disposer d'un marché intérieur plus étendu pour leurs produits et de sources d'approvisionnement plus aisées. L'élargissement du marché permettra aux industries particulières de mettre sur pied une production sur une grande échelle que l'étroitesse du marché national ne permettrait pas auparavant de réaliser, si ce n'est grâce à des mesures onéreuses pour la production. En outre, les approvisionnements plus aisés permettront une meilleure alimentation des industries en matières premières et, à la suite de l'abaissement des prix corrélatif à une plus grande abondance, conduiront à une élévation du niveau de vie de la population.

28. Les améliorations résultant naturellement de la constitution d'une Union Douanière devraient être complétées par des mesures d'adaptation et de coordination. Dans le domaine des structures de production, les pays participants devraient envisager des mesures destinées à faciliter la spécialisation des productions et à assurer une plus grande efficacité à ces productions, par exemple, par l'institution d'une étroite coopération en matière de recherches scientifiques, de licences, de brevets, de marques de fabriques, etc. Dans le domaine des échanges, une coopération du même genre pourrait être instituée pour l'importation et la répartition des produits nécessaires et pour l'exportation des produits disponibles. Une telle coordination devrait permettre éventuellement une meilleure répartition des efforts et une économie des ressources en or ou en devises des pays participants. Ces différents objectifs devraient conduire à une augmentation et non pas à une restriction des échanges existant entre l'Union et les pays extérieurs à l'Union. Si l'Union Douanière atteint ces objectifs, elle devrait être dans une meilleure position que les pays participants pris séparément pour développer son commerce extérieur en relation avec l'existence d'un large marché intérieur et pour s'assurer les moyens d'augmenter ses achats en provenance des pays extérieurs à l'Union.

29. Tels sont les buts que les Unions régionales actuellement envisagées en Europe semblent s'être fixés, tels sont les buts que se fixera également une Union plus étendue vers laquelle ces Unions particulières sont peut-être des étapes. La nature et les buts d'une Union Douanière ayant ainsi été définis, le présent rapport

étudiera tour à tour les mesures techniques que comporte la réalisation de ces Unions, les conséquences économiques qui en découlent.

30. Ces études feront apparaître les difficultés de toute nature que comporte à ses différents stades la constitution d'une Union Douanière. Les définitions développées dans le présent chapitre ne préjugent pas de ces difficultés si ce n'est en exposant les dangers auxquels une mauvaise compréhension de l'œuvre entreprise exposerait les promoteurs d'une Union Douanière. Il y a lieu de penser toutefois que les renseignements et les travaux dont ces définitions sont issues permettront d'avoir une vue plus claire et par conséquent de parvenir à une solution plus aisée des problèmes posés par la réalisation d'une Union Douanière.

CHAPITRE II - Mesures techniques nécessaires

31. La réalisation d'une union douanière implique l'étude d'un certain nombre de mesures techniques destinées à permettre, soit l'établissement d'un tarif commun sur le pourtour c'est-à-dire aux frontières extérieures de l'Union Douanière, soit la suppression progressive des tarifs douaniers entre les pays participants à l'Union.

32. Il est ainsi apparu que les mesures techniques nécessaires comprenaient un certain nombre de problèmes de technique douanière proprement dite, relatifs à la forme du tarif commun, au calcul du niveau de celui-ci, à la suppression progressive des droits entre les Etats membres et d'autres problèmes relatifs à l'aménagement des mesures envisagées par rapport aux législations des pays intéressés. Ce problème de la suppression des droits de douane en vigueur à l'intérieur de l'Union doit être considéré comme le but essentiel d'une union douanière, mais les questions techniques les plus nombreuses sont celles que soulève l'établissement d'un tarif commun aux frontières extérieures.

33. Les questions de technique douanière sont de quatre sortes : celles relatives à la forme du tarif commun, à la définition de la valeur imposable, au niveau des droits, à la suppression progressive des droits de douane entre Etats Membres.

34. Les problèmes relatifs à la forme du tarif commun sont au nombre de trois : établissement d'une nomenclature, choix entre un tarif unique et un tarif à double colonne, fixation d'une base commune de perception.

35. Les nomenclatures utilisées par les différents pays présentent en général, des caractères très dissemblables; les unes, par exemple, groupent en chapitres les produits de nature similaire (nomenclature méthodique), d'autres énumèrent les produits par ordre alphabétique, dans d'autres pays il n'existe pas de nomenclature rationnelle mais seulement une série de lois tarifaires. Il est à noter que la Société des Nations avait établi, en 1931, un projet de nomenclature internationale qui fut légèrement amendé en 1937.

36. La présentation du tarif sous la forme d'un tarif à simple ou à double colonne dépend de la manière dont les différents pays désirent faire figurer dans leurs tarifs les droits de rétorsion ou les droits préférentiels qui constituent une exception aux tarifs d'usage.

37. Le problème de la base de perception implique le choix d'une tarification comprenant principalement soit des droits ad valorem, soit des droits spécifiques. Il semble qu'il soit très difficile de concevoir un système d'unions douanières dans lequel certains pays maintiendraient une imposition spécifique, d'autres une imposition ad valorem. Le choix entre les deux systèmes de perception dépendra des situations économiques particulières à l'ensemble de l'union envisagée. En période d'instabilité, la tarification ad valorem paraît préférable à la tarification spécifique parce qu'elle permet une adaptation automatique du taux aux fluctuations des marchés alors que l'incidence des droits spécifiques ne peut être maintenue constante que par des rajustements continuels. L'unification des tarifs serait d'ailleurs facilitée par l'adoption des droits ad valorem. Il y aurait lieu d'étudier dans quels cas certaines impositions spécifiques pourraient être maintenues à côté d'un tarif ad valorem si celui-ci devait, à titre général être adopté comme base de perception des droits.

38. Les solutions apportées à ces derniers problèmes sont liées à la réalisation d'une entente sur les définitions données par les différents pays à la notion de valeur en douane. Ces définitions présentent en général peu d'uniformité soit qu'elles aient été établies par les lois des différents pays en vue de percevoir des droits ad valorem, soit qu'elles reposent, principalement lorsque les tarifs douaniers sont spécifiques, sur des dispositions administratives. La définition d'une notion commune de la valeur requiert une triple forme d'entente : sur les prix, sur le moment et sur le lieu qui doivent être pris en considération.

39. Les problèmes de l'établissement du niveau des droits est en relation avec les prescriptions de la Charte internationale du commerce qui ont été mentionnées au Chapitre I. Ce problème soulève deux ordres de questions; il est nécessaire de fixer d'une part les méthodes suivant lesquelles une catégorie de droits pourrait être ramenée à une autre catégorie, par exemple des droits spécifiques à des droits ad valorem, d'autre part les méthodes suivant lesquelles une moyenne approximative pourrait être obtenue entre les droits de même nature en vigueur dans les différents Etats, afin de ne pas augmenter, dans l'ensemble, l'incidence générale des tarifs actuels.

40. Pour la solution de la première question, on doit s'efforcer d'éviter que la convention aboutisse à diminuer ou à accroître l'incidence réelle des droits spécifiques d'avant-guerre. Diverses formules sont étudiées au Chapitre V en vue d'atteindre ce but.

41. La suppression des barrières douanières entre les Etats membres, qui constitue l'objectif essentiel de la réalisation de l'Union, doit évidemment faire l'objet d'études parallèles aux études relatives à l'élaboration d'un tarif commun sur les frontières extérieures de l'Union. Plusieurs méthodes peuvent être suggérées pour résoudre ce problème.

42. On peut envisager en premier lieu, de supprimer progressivement les droits en commençant par une ou plusieurs catégories déterminées de produits. Cette méthode présente l'inconvénient de léser certains secteurs de la production d'un pays par rapport à d'autres, car les branches pour lesquelles les droits seraient supprimés pourraient se trouver exposées à une concurrence à laquelle échapperaient les secteurs où les droits seraient maintenus. Une seconde méthode consisterait à diminuer uniformément les droits et par paliers successifs, de façon à parvenir, au bout d'un laps de temps plus ou moins long, à la suppression complète des droits. En pratique, il semble que ces deux méthodes devraient être conjuguées et que la suppression des droits pourrait être réalisée plus rapidement sur certains produits que sur d'autres, selon la situation de la production et des échanges de ces produits dans les pays intéressés.

43. La suppression des droits de douane entre les Etats Membres devra donc sans doute être examinée pour chaque produit afin de décider selon les circonstances économiques particulières les solutions à adopter dans chaque cas. Il apparaît que, dans l'ensemble, ces mesures techniques devront être assorties de mesures parallèles de caractère économique qui seront étudiées dans un chapitre ultérieur.

44. Outre les dispositions de technique douanière, d'autres mesures seront également à prévoir. Ces mesures comprennent l'organisation d'un système commun de législation douanière pour les pays participants et l'élaboration de dispositions fixant les nouveaux rapports qui, du fait de la constitution de l'ensemble douanier commun, existeront d'une part entre les Etats participants, d'autre part entre l'Union et les pays extérieurs à celle-ci.

45. L'unification des législations douanières comprend deux aspects : un aspect réglementaire et un aspect contentieux. Du point de vue réglementaire, il y aurait lieu d'harmoniser les différentes procédures relatives aux régimes suspensifs sous lesquels peuvent être placées les marchandises passibles de droits de douane : importation et exportation temporaires, entrepôt, transit etc. D'autre part, les litiges qui pourraient surgir devraient être réglés de façon uniforme suivant une procédure qui pourrait être établie en commun.

46. Ces mesures devraient être assorties de dispositions de caractère plus général, soit dans l'ordre financier, soit dans l'ordre constitutionnel, soit dans l'ordre des relations avec les Etats extérieurs à l'Union. Dans l'ordre financier, il y aurait lieu de prévoir de quelle manière les recettes fournies par l'établissement d'une

ligne douanière commune pourront être réparties entre les différents Etats Membres. Un certain nombre de critères peuvent être proposés pour procéder à cette répartition : consommation des produits importés ou pouvoir d'achat des pays participants, nombre d'habitants, importance du commerce extérieur des Etats Membres, importance du revenu national, etc... Il y a lieu de penser que des études et des négociations particulières pourront être envisagées entre les différents Etats pour déterminer les critères les mieux adaptés à leurs situations économiques particulières.

47. D'autre part, l'idée même de l'unité tarifaire implique qu'aucune modification au tarif commun ne pourrait être réalisée, même à titre provisoire, par un des Etats membres sans l'accord des autres.

48. Un dernier problème juridique est posé par les obligations découlant des traités en vigueur. La Charte de l'O.I.C. prévoit dans son Art. 42 que ces obligations et notamment celle d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée ne doivent pas s'opposer à la constitution d'une union douanière, mais il est possible que les pays participants aient contracté des obligations dans leurs traités en vigueur avec des pays non-participants en ce qui concerne certains taux de droits consolidés. Tel sera certainement le cas dans une Union européenne et il serait impossible d'arriver à établir un tarif commun satisfaisant sans majorer certains de ces droits consolidés. Dans cette hypothèse, les pays qui auraient souscrit de telles obligations devraient s'en dégager ou s'efforcer de conclure avec les pays intéressés non-membres de l'Union des accords mutuellement satisfaisants.

CHAPITRE III - Considérations d'ordre économique se rapportant à ces problèmes techniques

49. Le présent chapitre traite uniquement des considérations d'ordre économique qui se rapportent aux mesures techniques traitées au Chapitre II. Il expose ces considérations sans présenter de conclusions, car on estime que des études plus approfondies sont nécessaires. Ces considérations concernant les autres questions d'ordre économique ou administratif font l'objet d'autres études.

50. Les modifications de tarif qu'entraînerait la formation d'une union douanière peuvent être considérées sous deux aspects : établissement d'un tarif douanier commun et suppression des droits de douane entre les Etats membres. En examinant leurs effets sur une industrie donnée dans un des pays participants, on sera conduit, en règle générale, à constater que si l'Union dans son ensemble produit - ou peut produire - en quantité suffisante par rapport à la demande une marchandise déterminée, la suppression des droits entre les Etats membres constituera le facteur prédominant. Si, au contraire, l'Union est, dans une large mesure, placée sous la dépendance des approvisionnements venus de l'extérieur, le niveau du tarif commun aura une plus grande influence sur les prix, et ce point pourra présenter plus d'importance que la suppression des droits entre les Etats membres.

51. Le tarif doit être conforme à l'article 42 de la Charte internationale du Commerce et doit par conséquent :

- (a) être essentiellement uniforme;
- (b) ne pas dépasser dans l'ensemble l'incidence générale des tarifs existant dans les pays membres.

Mais, tout en se conformant à l'art. 42 de la Charte, les pays peuvent, au moyen de procédés divers, éviter que les règles ainsi posées entraînent pour eux de graves préjudices.

52. En premier lieu le tarif "commun" n'est pas nécessairement un tarif tout-à-fait identique. L'article 42 de la Charte exige que les pays participants pratiquent un tarif essentiellement ("substantially") uniforme à l'égard du monde extérieur; il apparaît donc que certaines exceptions au tarif commun peuvent être admises : quelques articles pourraient être négligés; dans d'autres cas, un ou plusieurs pays se trouvant dans des circonstances particulières pourraient être autorisés à instituer, pour un petit nombre d'articles, des taux de droits différents de ceux des autres pays.

53. En second lieu, le niveau du tarif commun pourrait, dans certains cas, s'écarter de celui des tarifs

préexistants. Il existe plusieurs méthodes pour calculer ces moyennes en ce qui concerne un article donné, mais les mots "dans l'ensemble" impliquent obligatoirement que le résultat final n'est pas une simple combinaison de moyennes mathématiques et qu'il pourrait être en quelque sorte une moyenne des tarifs dans leur ensemble, les taux particuliers pouvant résulter de négociations.

54. Nous examinerons maintenant plus en détail les problèmes que supposerait l'institution éventuelle entre les pays membres d'une Union douanière européenne d'un tarif :

(a) qui serait commun à tous les Etats membres

(b) et qui ne dépasserait pas, dans son ensemble, l'incidence générale des tarifs antérieurement appliqués par ces Etats membres.

55. Les tarifs des pays participants peuvent établir certaines relations entre les droits des matières premières, des produits semi-ouvrés et des produits fabriqués ou entre des produits concurrents les uns des autres. Par exemple, un pays qui a une industrie d'assemblage pour les véhicules automobiles et qui importe les pièces détachées cherchera tout naturellement à se procurer, au plus bas prix, ces pièces détachées. Il frappera celles-ci de droits peu élevés ou les admettra en franchise tout en appliquant des droits élevés aux voitures finies. Un pays où l'une des branches de l'industrie textile est très développée lui accordera moins de protection qu'à une autre branche moins développée ou pour laquelle l'approvisionnement en matières premières est onéreux. Certains pays peuvent, pour protéger telle industrie, ne pas percevoir de droits sur les produits similaires d'origine étrangère, mais instituer un tarif élevé sur les importations d'un autre produit différent en concurrence avec le premier. Même s'il était établi à la suite de compromis successifs un tarif commun serait susceptible de troubler ces rapports et pourrait entraîner des conséquences imprévisibles pour les industries intéressées. C'est là un point qui mérite la plus grande attention.

56. Les droits de douane sur chaque article d'un tarif commun devraient - par hypothèse - être perçus selon une base commune c'est-à-dire être tous spécifiques ou tous ad valorem.

57. Il pourrait être souhaitable, en certains cas, de maintenir des droits spécifiques quitte à les ajuster de temps en temps pour conserver leur incidence ad valorem. Comme ces ajustements demandent un certain délai, les pays qui appliquent des droits spécifiques pourraient être placés dans une situation plus ou moins favorable que les autres pays. Une telle situation serait susceptible d'entraîner quelque incertitude parmi les commerçants de ces pays et d'altérer ainsi son développement normal du trafic. Le choix entre les deux systèmes soulèverait, d'ailleurs, pour les pays en cause, de délicats problèmes d'ordre administratif et fiscal. Quant à l'hypothèse inverse, celle d'un tarif commun à base spécifique, avec la possibilité pour certains membres, d'utiliser quelques droits ad valorem, elle est moins vraisemblable; elle poserait des problèmes analogues.

58. Les droits spécifiques donnent lieu à une autre difficulté. Certains pays ont jugé opportun d'en frapper certains articles ou de combiner, à l'égard de ceux-ci, les droits ad valorem et les droits spécifiques afin d'obtenir une protection efficace contre la concurrence à bas prix des pays dont les salaires et le niveau de vie sont peu élevés. On pourrait juger utile de maintenir ces pratiques si l'adoption d'un tarif commun ne risquait pas d'exposer ces pays, et peut-être l'Union toute entière, à subir, au moins pendant une brève période des perturbations considérables. Il ne semble pas qu'il existe dans ce cas de raisons pour ne pas procéder aux ajustements nécessaires du tarif commun.

59. Les droits spécifiques pèsent plus lourdement sur les importations à bon marché et, si ces droits sont élevés, leur incidence est telle sur le prix final de vente de ces produits qu'ils peuvent décourager leur importation. Il est naturel, lorsque les droits spécifiques constituent une protection efficace contre une concurrence anormale, qu'ils soient portés à un niveau très élevé. On admet généralement que pour certains articles qui font l'objet d'une forte concurrence de la part des pays à salaires et à niveau de vie peu élevés, il est nécessaire de prendre des mesures de protection plus sévères que celles des droits ad valorem, ceux-ci étant conçus pour assurer une protection normale contre une concurrence également normale. Si, comme on

peut le présumer, les mesures les plus efficaces de protection comme les contingents viennent à être interdites, il deviendrait opportun de prendre en considération d'autres moyens de protection tarifaire.

60. D'autres cas encore peuvent se présenter dans lesquels une fluctuation accentuée des prix, saisonnière ou autre, conduirait à prévoir d'autres droits de douane spécifiques.

61. Nous avons considéré jusqu'ici les problèmes soulevés par l'application d'un tarif commun à tous les pays participants. On a soutenu que des exceptions à cette unification soient conciliables avec l'art. 42 de la Charte. Mais ces exceptions soulèveraient des problèmes arides. Dans les conditions actuelles de l'Europe, où les transports sont relativement faciles et bon marché, il serait à peu près impossible de conserver la liberté du commerce entre les membres d'une union douanière si les marchandises provenant des pays extérieurs à l'Union pouvaient entrer dans un Etat membre en payant des droits de douane moins élevés que dans un autre pays contractant. Les possibilités de détournement et de substitution seraient tellement grandes qu'il faudrait recourir à des contrôles administratifs extrêmement gênants qui diminueraient beaucoup les avantages dérivant de la suppression des barrières à l'intérieur de l'Union. Mais ils pourraient présenter des cas où il serait absolument nécessaire de déroger au tarif commun; par exemple lorsqu'un pays a en vue les conséquences générales d'une importation sur son économie nationale plutôt que la protection d'une industrie déterminée. S'il est admis, en pareil cas, que la fixation du tarif commun à la moyenne des droits présente des dangers, il vaut mieux, semble-t-il, prévoir une exception au principe de l'uniformité plutôt que d'essayer d'atteindre un compromis sur le "niveau moyen des droits".

62. Les tarifs protecteurs des futurs membres de l'Union reflètent nécessairement les divers aspects de leurs économies. L'élaboration des tarifs n'est pas une science exacte et ce n'est pas toujours la production qui a le plus besoin de protection qui est en réalité la plus protégée. Néanmoins, il est probable qu'une moyenne arithmétique des taux des droits signifierait d'une part, que chaque pays devrait se résigner à des abandons douloureux (même s'ils sont de faible amplitude), en ce qui concerne la protection accordée à ses principales industries; et, d'autre part, qu'un certain nombre de pays devraient accepter des majorations indésirables de droits sur les biens de consommation, tels que les denrées alimentaires, et peut-être sur les matières premières. Jusqu'à ce que des exemples concrets puissent être donnés, il est impossible de mesurer l'ampleur de ce problème, mais il est probable qu'il faudra aboutir à un certain nombre de compromis pour concilier les différents intérêts en cause. Il n'y a cependant pas de raison de croire qu'il soit impossible d'élaborer, dans l'ensemble un tarif commun qui réaliserait un équilibre entre les cas où le taux commun serait supérieur à la moyenne arithmétique et ceux dans lesquels il serait moins élevé. On peut observer, qu'il existe entre les structures des tarifs des pays participant à ces études, une certaine analogie. Les problèmes de ce genre sont souvent d'ordre secondaire, les différences entre le tarif théorique et le tarif pratique n'étant pas considérables, il se peut qu'une différence de 5 % par exemple sépare la protection raisonnable d'une protection tout à fait inopérante. Toutefois, des difficultés se présenteront certainement lorsque l'écart entre les droits est très supérieur et ces cas risquent précisément d'être ceux où les apports de l'extérieur seront importants et où un tarif élevé ou peu élevé, suivant le cas, du tarif aura une grande signification pour l'économie du pays qui l'applique.

63. On peut observer en passant que, pour un pays exportateur membre de l'Union la réduction qui résulterait pour sa protection intérieure de l'établissement d'un niveau moyen du tarif pourrait être compensée par le fait que ses exportations seraient mieux protégées sur les marchés de l'Union puisqu'il bénéficierait là d'une préférence (égale à l'intégralité du tarif commun) par rapport aux pays n'appartenant pas à l'Union.

64. Des considérations spéciales ont trait aux moins-values budgétaires qu'entraînera, pour chacun des Etats membres, la suppression des droits de douane entre nations participantes. Ces moins-values ne devront pas être calculées uniquement d'après le volume des importations antérieures en provenance des seuls pays membres, mais en tenant compte également des modifications que la création d'une union douanière pourrait entraîner dans les échanges avec les pays non membres. La perte de recettes pourra être comblée à longue échéance par les développements des importations en provenance de l'étranger, conséquence de la prospérité croissante de l'Union; mais il y aura certainement une perte initiale. Les recettes douanières seront plus spécialement affectées par la suppression de ceux des droits de douane proprement dits qui présentent un

caractère essentiellement fiscal. L'importance de ce facteur, qui dépendra naturellement de l'importance que les droits de douane proprement dits représentent dans le budget national, ne doit pas être exagérée. Les articles qui font l'objet dans les divers pays de tarifs fiscaux sont des plus variables et il en est de même des taux des droits de douane qui leur sont appliqués. Il sera sans doute nécessaire dans la pratique de tenir compte de cet élément pour l'établissement du tarif commun. Il faudrait même peut-être laisser complètement de côté certains articles de cette catégorie pour en faire des exceptions au tarif commun.

65. Une tout autre question est celle de la perception à l'importation, de droits ou taxes équivalant aux taxes intérieures (droits d'accises, taxes sur le chiffre d'affaires, taxes de luxe, etc.) qui frappent, à l'intérieur de chaque pays membre, les produits indigènes. Il va de soi que l'adoption d'un tarif commun et la suppression des droits de douane proprement dits entre Etats membres n'impliquent pas nécessairement la suppression de ces droits ou taxes, dont on peut cependant concevoir l'unification dans l'esprit des dispositions du chapitre I, Art. 15, paragraphe 3.

66. Il existe depuis longtemps dans certains pays européens des accords comportant la franchise douanière ou la perception de droits réduits en faveur de produits d'autres pays ou territoires. Ces régimes préférentiels qui correspondent dans certains cas à des obligations résultant de traités, ont été généralement admis dans le passé et des dispositions particulières ont été prévues pour les maintenir en vigueur sous réserve de leur élimination par voie de négociations, soit dans l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce, soit dans le projet de Charte Internationale du Commerce. En particulier, l'article 42 de la Charte aborde ce problème en relation avec l'institution d'une union douanière.

67. Dans le cas des pays européens ces régimes préférentiels s'appliquent en général à des territoires avec lesquels ces pays entretiennent des relations politiques et sociales étroites; ils se présentent habituellement comme permettant l'admission en franchise douanière des marchandises qui bénéficient du régime préférentiel. Ces dispositions ont pris, au cours de leur développement historique, une importance à la fois politique et sentimentale. En outre, elles exercent une influence sur la structure commerciale des pays intéressés de sorte que toute modification notable de ce régime serait susceptible de provoquer des perturbations non seulement dans le commerce des Etats-membres, mais aussi dans celui d'importants territoires d'outre-mer.

68. Les répercussions que l'institution d'un tarif pourrait entraîner sur les préférences et l'influence que celles-ci pourraient exercer sur l'élaboration de certains taux particuliers de ce tarif constituent un problème complexe qui devra être examiné avec le plus grand soin de concert avec les pays non européens intéressés. Il n'est pas encore possible avant d'avoir des spécimens du tarif commun, de former des suggestions précises, mais il est évident que, si l'on ne tenait pas compte de cette question et si l'on n'acceptait pas au besoin de prévoir des exceptions soit en ce qui concerne l'unification des tarifs, soit peut-être aussi en ce qui concerne la suppression des barrières douanières entre les différents Etats membres, il pourrait en résulter de graves répercussions économiques tant sur les économies de certains pays membres que sur celles des pays extérieurs à l'Union. Peu d'entre eux pourraient en supporter les effets. La solution la plus simple serait de permettre aux pays qui pratiquent des régimes préférentiels d'en continuer l'application, bien que cette solution revienne à maintenir des exceptions pro tanto au tarif commun. Les autres Etats membres n'auraient pas à consentir de semblables préférences. Le maintien de ces régimes préférentiels n'empêcherait pas que la portée de certains d'entre eux s'atténuerait dans la mesure où les marchandises provenant d'autres pays de l'Union entreraient en franchise douanière dans le pays qui accorde le régime préférentiel, ce qui aurait pour effet de supprimer tout régime préférentiel, sauf à l'égard des pays non membres. Il pourrait y avoir quelques exceptions à cette règle. On pourrait également soutenir que l'Union dans son ensemble devrait accorder les régimes préférentiels précédemment accordés par un Etat membre individuellement, mais dans ce cas l'étendue des marges préférentielles pourrait être diminuée. Il est vraisemblable qu'aucune de ces méthodes ne sera reconnue comme satisfaisante et qu'il faudra avoir recours à divers systèmes pour résoudre les divers cas particuliers.

69. Un dernier problème doit être signalé brièvement. Dans le processus d'ajustement beaucoup d'individus et d'industries subiraient à coup sûr quelque préjudice ne fût-ce qu'en raison des changements apportés à leurs activités. On pourrait sans doute songer à leur allouer des indemnités. Il y a lieu d'ailleurs de noter que

les changements dans la politique tarifaire n'ont jamais été considérés comme justifiant de telles mesures. On pourrait envisager d'élaborer une politique concertée en cette matière.

70. La conclusion provisoire qui découle du premier examen de ces faits est que la création d'un tarif commun aurait de sérieuses conséquences économiques, qui devront être étudiées ultérieurement. Afin d'éviter des perturbations, ce tarif devra comporter quelques exceptions et les droits ne devraient pas être établis suivant une formule mathématique mais à faire l'objet de discussions préalables.

[...]