

Walter Hallstein, Union douanière et zone de libre-échange (1959)

Légende: Le 13 janvier 1959 à Strasbourg, Walter Hallstein, président de la Commission de la Communauté économique européenne (CEE), explique devant l'Assemblée parlementaire européenne les différences économiques entre le Marché commun et la future Association européenne de libre-échange (AELE).

Source: Bulletin de la Communauté économique européenne. Février 1959, n° 1. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Union douanière et zone de libre-échange", auteur:Hallstein, Walter , p. 5-12.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/walter_hallstein_union_douaniere_et_zone_de_libre_echange_1959-fr-98aa88e9-ee3a-4494-b11c-0646a0627692.html

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

Union douanière et zone de libre-échange

Par le professeur Walter HALLSTEIN, président de la Commission de la Communauté Economique Européenne

Il semble que, dans un système économique moderne, on ne puisse envisager de façon réaliste une suppression complète des droits de douane et des contingents, que si les cinq conditions ci-après sont remplies:

- Maintien, entre les Etats, d'un équilibre général se reflétant dans la situation de la balance des paiements, ce qui exige une coordination des politiques monétaires et conjoncturelles;
- Absence de mesures privées ou étatiques venant fausser le jeu de la concurrence, désormais inéluctable;
- Octroi d'une aide spéciale aux partenaires éventuellement moins développés, sinon les disparités entre les Etats membres ne feraient que s'accroître;
- Elaboration d'une politique commune à l'égard des marchés non soumis au libre jeu de la concurrence (notre traité respecte cette condition dans le domaine de l'agriculture et des transports);
- Application d'une politique commune dans le domaine du commerce extérieur, afin d'éviter notamment que là encore, la concurrence ne soit faussée.

En résumé, on peut dire qu'une union douanière pure et simple, une union douanière qui ne serait que cela, représenterait dans l'économie moderne une conception dépourvue de réalisme.

De cette analyse, peut-on tirer des enseignements pour la zone de libre échange? La définition de la zone de libre échange, qui a pris aujourd'hui une sorte d'autorité canonique, figure dans le traité du G.A.T.T., à l'art. 24, paragraphe 8, à l'alinéa b), la zone de libre échange est définie comme - je cite - « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers, entre lesquels les droits de douane et autres réglementations restrictives des échanges commerciaux sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre échange ».

Il ressort de la comparaison entre le paragraphe a) et l'alinéa a) de ce second paragraphe que l'union douanière a pour caractère distinctif de comporter un tarif extérieur commun.

Cette définition est le produit des négociations qui ont précédé la conclusion de la Charte de la Havane. On est mal documenté sur sa genèse. Elle semble avoir été insérée dans la Charte de la Havane - d'où elle a été reprise dans la Charte du G.A.T.T. - à l'instigation des Européens, qui entendaient laisser toutes les voies ouvertes aux négociations alors en cours sur la création de l'O.E.C.E. L'euphémisme de son titre semble avoir été choisi pour donner au gouvernement américain, qui poussait fortement en 1947 et 1948 à l'intégration économique de l'Europe, tout au moins une satisfaction de forme.

Comment peut-on maintenant insuffler la vie à cette définition? C'est la grande question.

Les liens entre la suppression des droits de douane et des contingents et les conditions énumérées plus haut à propos de l'union douanière sont-ils, ici aussi, indissolubles? L'absence d'un tarif extérieur commun, en particulier, entraîne-t-elle d'une part des détournements de trafic et des atteintes aux conditions de concurrence, d'autre part, une distorsion générale au profit des pays à faibles droits de douane? Car une forte protection douanière conduit à un cours du change relativement élevé. Si donc on procède à une élimination partielle des droits de douane au sein d'une zone de libre échange tout en maintenant des droits de douane élevés à l'égard des pays tiers, le cours du change doit nécessairement baisser. Un nouvel équilibre s'établit. Il en résulte un excédent d'exportations vers les pays tiers et un excédent d'importations en provenance de la zone de libre échange. Mais cet équilibre s'établit surtout au profit des pays à faibles droits de douane, qui réalisent un excédent net d'exportations vers les pays à droits de douane élevés. Si de telles conséquences sont à prévoir, comment peut-on les prévenir dans la mesure où elles sont inopportunes?

Dans ce dilemme, nous sommes tentés de nous en référer à l'expérience. En l'occurrence, malheureusement

elle nous est de peu de secours. Ainsi l'unité de législation suédo-norvégienne qui est encore l'exemple qui soutient le mieux la comparaison, s'est rompue après de longues années d'interminables différends, entre autres raisons parce que l'établissement d'une liaison ferroviaire entre les deux pays avait fait aux tentatives de fraude et aux falsifications de certificats d'origine une telle ampleur qu'elles devenaient intolérables. A ma connaissance, aucune expérience de zone de libre échange entre Etats industriels, c'est à dire dans des conditions comparables à celles qui sont les nôtres, n'a jamais été réellement tentée. Il semble donc que cette notion de zone de libre échange ne soit pas une abstraction tirée de l'expérience acquise dans le domaine de la politique commerciale. Il semble même qu'elle ne représente nullement une abstraction, mais une invention théorique qui attend encore d'être mise à l'épreuve.

La méthode employée par la conférence intergouvernementale de l'O.E.C.E. semble confirmer cette constatation. A défaut d'un autre modèle éprouvé - et quel législateur ou quel auteur de traité ne commence pas par chercher un modèle? - on a eu recours, en pratique, au procédé consistant à passer en revue le traité instituant notre Communauté Economique Européenne pour y découvrir ce qui pourrait en être repris dans un traité portant création d'une zone de libre échange. Certes, la méthode apparaît quelque peu paradoxale surtout si l'on considère que ces négociations ont été engagées précisément parce que les autres Etats membres de l'O.E.C.E. notaient pas disposés à se soumettre à une discipline comme celle qui caractérise une union économique. Or, si les hypothèses dont je suis parti sont exactes, le fait que la zone de libre échange ne comporte ni tarif extérieur commun, ni politique commerciale commune, exige plutôt, de toute évidence, un renforcement de la discipline communautaire afin de compenser cette lacune.

La raison pour laquelle on s'est ainsi inspiré du modèle fourni par notre Communauté est finalement moins logique que psychologique. J'en viens ainsi - bien malgré moi - à la théorie de la discrimination. Les onze autres Etats membres de l'O.E.C.E. réclament pour eux-mêmes un traitement identique à celui que les six pays de notre Communauté s'accordent mutuellement. Mais ils veulent bénéficier du même traitement, sans se soumettre aux mêmes règles, et cela bien que notre Communauté soit ouverte à tous les pays européens; car ce n'est pas nous qui avons fixé à six le nombre des pays membres, mais les Etats qui se refusent à adhérer à notre Communauté - cette remarque n'étant d'ailleurs pas un reproche.

Combien de fois encore faudra-t-il répéter que cette théorie de la discrimination sur laquelle s'appuient les revendications des Onze constitue un argument tout à fait insoutenable?

Réclamer les avantages dont bénéficient les membres de notre Communauté sans consentir les sacrifices qu'elle exige, voilà qui postule une discrimination, et non l'inverse. C'est pourquoi la résolution adoptée par l'Assemblée Parlementaire Européenne le 27 juin dernier suggère des solutions qui s'écartent de celles de la Communauté. Pour bien comprendre cette situation, il faut certes - je le concède - embrasser d'un seul coup d'oeil toute la vie de notre Communauté. Il faut pouvoir se représenter cette Communauté dans la plénitude de son développement, au terme de la période de transition. Du point de vue de la politique commerciale, elle formera alors une unité au même titre que chacun des onze autres Etats. Quand deux êtres se marient, ils exercent aussi une discrimination envers tous les autres. Si l'on veut éliminer cette « discrimination », il n'est qu'un moyen d'y parvenir, c'est de supprimer le mariage en tant qu'institution. Or l'union économique est une institution légale. L'ordre économique mondial l'autorise, je dirais même l'appelle, l'encourage. Il n'est donc pas exact que cet ordre n'admette qu'un seul principe, un principe universaliste, celui de la non-discrimination. Celui-ci au contraire est battu en brèche par un principe régionaliste favorable aux unions douanières et aux zones de libre échange.

Il n'est peut-être pas inutile de citer le texte intégral des dispositions qui en font foi. L'article 24 du traité du G.A.T.T. stipule en son § 4:

« Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange devra avoir pour but de faciliter le commerce entre les parties constituantes, et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces parties. » Et, en son § 5: « En conséquence, les dispositions du présent accord ne s'opposeront pas à la formation d'unions douanières

ou de zones de libre échange entre les territoires des parties contractantes, ni à la conclusion d'accords provisoires nécessaires pour la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre échange ». Certaines conditions à la conclusion de tels accords sont ensuite énumérées.

Quant à l'article 8 du Code de libération de l'O.E.C.E., il stipule: « Deux ou plusieurs pays membres liés par un régime monétaire ou douanier particulier peuvent prendre entre eux, en plus des mesures de libération des échanges prises conformément à l'art. 2, des mesures de libération des échanges qu'ils n'étendront pas aux autres pays membres ».

Nous n'avons jamais entendu dire non plus que l'union douanière du Bénélux ou les projets d'union douanière nordique aient été taxés de discrimination. Sans compter que le reproche de discrimination, s'il était justifié, s'appliquerait à la zone de libre échange, et, comme on l'a récemment souligné dans la presse, avec encore plus d'acuité, puisque cette zone n'est pas une union économique.

Je m'en tiendrai à ces quelques remarques sur le thème de la discrimination et je rappellerai seulement une fois encore que l'oubli du facteur « temps » a contribué dans une large mesure à susciter la confusion. S'il nous avait été donné de créer notre Communauté d'un seul coup, sans période de transition, ou si la question de l'association ne s'était posée qu'à la fin de cette période, le danger de confusion eût été moindre. Je me permets, pour le reste, de me référer à ce que j'ai déjà dit sur ce sujet devant l'Assemblée Parlementaire Européenne en mars dernier.

De mes propos d'alors, je me bornerai à reprendre ceci: nous considérons comme injuste le reproche qui nous est fait d'avoir provoqué une scission de l'Europe, puisque, grâce à notre Communauté, des milliers de kilomètres de barrières douanières vont disparaître de la carte commerciale et que le nombre des unités économiques participant aux échanges bilatéraux et aux associations multilatérales se trouve considérablement réduit par la création de cette autorité unique que constitue la Communauté dans le domaine de la politique commerciale.

Et puisque nous en sommes aux arguments d'ordre sentimental, le reproche de protectionnisme qui est fait à la Communauté est, lui aussi, injustifié. Son tarif extérieur respecte en effet les conditions fixées par le G.A.T.T., à savoir que la perception douanière frappant l'ensemble des importations de la Communauté ne doit pas être supérieur au total de celles qui frappaient précédemment les importations de chacun des pays de la Communauté. Comme on a choisi pour ce tarif la moyenne arithmétique des perceptions douanières existantes, il se traduira même en fait par une charge moindre qu'auparavant.

En effet, les faibles droits de douane appliqués par le Bénélux entrent en ligne de compte au même titre que les droits de douane des « grands » Etats membres, bien que le Bénélux ne représente qu'une population de 20 millions d'âmes, sur les 165 millions d'habitants groupés dans le Marché Commun. Le Bénélux verra donc augmenter ses droits de douane, l'Allemagne enregistrera quelques augmentations, mais aussi - pour les matières premières, les produits alimentaires et les huiles minérales - des réductions parfois considérables, tandis que 95 millions de Français et d'Italiens bénéficieront de baisses importantes. Et ce n'est là que le tarif de départ qui doit servir de base aux négociations douanières. Notre étroite dépendance à l'égard des importations et la nécessité où nous sommes de trouver des débouchés pour notre production sans cesse croissante « feront le reste » pour libéraliser notre politique commerciale¹.

¹ Extrait du discours prononcé le 13 janvier 1959 par le Président Walter HALLSTEIN devant l'Assemblée Parlementaire Européenne.