

Note du Comité intérimaire pour le Marché commun et l'Euratom sur la zone européenne de libre-échange (Bruxelles, 21 juin 1957)

Légende: Le 21 juin 1957, le groupe du Marché commun au sein du Comité intérimaire pour le Marché commun et l'Euratom dresse une note qui pointe une série de problèmes relatifs au détournement de trafic et d'activités commerciales dans une zone de libre-échange.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant la CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Comité intérimaire : réunion du Comité intérimaire pour le Marché commun et l'Euratom, Bruxelles, 22-24.07.1957, CM3/NEGO/402.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_du_comite_interimair_pour_le_marche_commun_et_l_euratom_sur_la_zone_europeenne_de_libre_echange_bruxelles_21_juin_1957-fr-f47e0c7-a6c4-4624-b477-66d8bdd7d97e.html



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

Note d'étude sur quelques problèmes relatifs au détournement de trafic dans une zone de libre-échange

1. Dans une Union douanière comme dans une zone de libre-échange, le détournement de trafic désigne des déplacements d'activité commerciale tendant à utiliser l'inégalité des conditions de concurrence déterminée, lors de la fusion des marchés, tant par la diversité des règles nationales en vigueur que par la réglementation de cette fusion.

Le problème de détournement du trafic revêt dans le cadre d'une zone de libre-échange, une acuité toute particulière. Envisagé du point de vue juridique, il peut revêtir la forme soit de fraude aux règles de la zone, soit d'utilisation intégrale des possibilités qu'ouvrent ces règles. Du point de vue économique, il comporte le déplacement de courants commerciaux ou même celui d'activités de production et d'investissements.

2. Il est assurément naturel que l'ouverture d'une zone de libre-échange comporte, avec une spécialisation nouvelle des industries européennes, de multiples transferts d'activité. Mais il serait anormal que la réglementation même de la zone faussât les conditions de concurrence entre entreprises analogues, et il importe de rechercher attentivement les altérations possibles ou fatales de cette concurrence, en ne méconnaissant pas que ces altérations, sur un marché libre, sont fatales dès lors qu'elles sont possibles.

Nous distinguerons à cet égard :

1 - Les problèmes liés à l'incidence sur les prix de l'acquisition, à un stade déterminé de la transformation, de la franchise douanière (distorsions verticales);

2 - les problèmes liés à la diversité des régimes douaniers et des politiques commerciales (distorsions horizontales);

3 - les problèmes procédant de la combinaison de ces deux types de distorsions;

4 - l'aggravation de ces diverses distorsions par des phénomènes de transferts internes.

I. Détournement vertical

3. Il semble que certains détournements de trafic puissent résulter du fait que, selon le stade de transformation auquel commence l'activité des entreprises de la zone, les mêmes produits seront considérés comme originaires ou comme exogènes.

Il ne paraît pas douteux, de ce point de vue, que les entreprises des pays disposant d'une chaîne complète de transformation depuis l'importation des matières premières jusqu'à l'élaboration complète du produit fini, bénéficieront d'un avantage très net dans la concurrence sur celles des pays qui ne procèdent qu'à des transformations partielles.

4. Pour comprendre clairement la situation, on peut envisager quatre cas :

1 - Le premier est celui de la transformation en demi-produit d'une matière exogène, lorsque la valeur de cette transformation est inférieure à la proportion prescrite. Si le pays de production ne peut utiliser lui-même ce demi-produit il devra l'exporter, mais cette exportation demeurera soumise aux droits normaux, lesquels grèveront toutes les transformations ultérieures. Il y a donc intérêt à concentrer dans un même pays les premières transformations dont l'ensemble atteint la proportion prescrite.

2.- Le second cas est celui de la transformation en produit fini d'un demi-produit lorsque cette transformation n'atteint pas la proportion prescrite. Les industries de transformation qui achètent les demi-produits en dehors de la zone verront leurs produits taxés dans la zone et ne pourront concurrencer celles qui achètent leurs demi-produits dans leur propre pays ou les fabriquent elles-mêmes. Elles auront intérêt à acheter leurs demi-produits dans la zone et seront plus ou moins dépendantes des producteurs de demi-

produits.

3 - Le troisième cas est celui d'une série de transformations intermédiaires de demi-produits dans un même pays lorsqu'elles n'atteignent pas la proportion prescrite. S'ils veulent exporter dans la zone, les intéressés devront renoncer aux premières opérations qu'il a pratiquées pour acquérir, dans les pays important directement des matières premières, les demi-produits ayant acquis eux-mêmes l'origine de la zone.

4 - Le dernier cas est celui d'une série de transformations opérées successivement dans plusieurs pays de la zone, la proportion prescrite n'étant obtenue qu'après une ou plusieurs exportations. En pareil cas, les droits seront normalement perçus sur les opérations intermédiaires, et la collaboration entre les entreprises de plusieurs pays se trouve ainsi pénalisée par rapport à celle des entreprises d'un seul pays. Si l'admission temporaire ou le *draw back* permettent dans une certaine mesure de pallier cette distorsion, ils ne le font qu'au prix de complications administratives redoutables et ils ne peuvent au surplus que difficilement jouer dans le cas où la proportion prescrite ne s'atteint qu'après trois transformations, opérées dans trois pays. Notons enfin, qu'il paraît difficile d'admettre l'admission temporaire et le *draw back* dans ce cas particulier, alors qu'ils doivent en général être interdits dans la zone.

5. Le système risque ainsi de tendre :

- à détourner la production de produits finis de l'importation de demi-produits des pays tiers;
- à concentrer dans les pays disposant le plus facilement des matières premières des opérations initiales de transformation jusqu'au niveau de la proportion prescrite;
- à subordonner l'économie des pays qui ne comprennent que les derniers stades à celle des pays qui disposent de toutes les phases de transformation.

II. Distorsions horizontales

6. Il importe de considérer l'inégalité dans les conditions de concurrence qui procède de la disparité tarifaire et de la diversité des politiques commerciales.

7. Pour assurer l'exacte ampleur du problème, on doit tenir compte des facteurs suivants :

1 – La disparité tarifaire à retenir s'applique non seulement aux matières premières, mais aussi aux demi-produits, aux pièces détachées, aux machines-outils et à l'outillage en général. La proximité, d'ailleurs partielle, des tarifs sur les matières premières ne résout donc nullement la question.

2 – La diversité des politiques commerciales a une incidence aussi grave sur les conditions de la concurrence que la disparité tarifaire, si cette incidence est plus difficile à mesurer exactement. Les entreprises de la zone peuvent être déterminées par la politique commerciale de leurs Etats respectifs à s'approvisionner dans des conditions et à des prix très différents.

3 – Les distorsions dans la concurrence qui résultent de ces disparités affectent non seulement la zone, mais aussi les marchés des pays tiers (distorsions extérieures).

4 – Le détournement de trafic qu'il y a lieu de redouter peut prendre la forme, non seulement de déplacements de courants commerciaux, mais aussi de transferts d'activités, d'investissements, d'implantation industrielle.

5 – S'il est vrai que le détournement de trafic ne se développera que progressivement, au cours de la période transitoire, parallèlement à l'élimination des obstacles internes aux échanges, ce développement n'en est pas moins certain si des moyens sûrs de l'empêcher ne sont pas, dès le principe, institués, et les prévisions des entreprises sur l'évolution du marché de la zone peuvent même en accélérer le rythme.

8. Il est nécessaire d'imaginer un moyen efficace d'empêcher le détournement de trafic procédant de ces distorsions horizontales. Car une zone de libre-échange implique l'autonomie de la politique tarifaire et de la

politique commerciale. Pour que cette autonomie ait un sens réel, on doit éviter que le fonctionnement de la zone ne crée une telle inégalité dans les conditions de concurrence entre les entreprises des divers pays qu'il n'exerce une pression inéluctable dans le sens des tarifs les plus bas et des politiques commerciales les moins restrictives.

Sans doute le fonctionnement de la zone rendra-t-il nécessaire un certain rapprochement des politiques commerciales et des tarifs. Mais ce rapprochement doit être discuté sans parti pris préalable en faveur des bas tarifs, et il n'y a aucune raison d'instituer un système qui fasse en toute circonstance les pays à haut tarif demandeurs d'exceptions.

9. Le groupe 17 a eu l'occasion d'étudier un système qui limitait l'exonération à la valeur ajoutée dans la zone. On n'examinera pas ici s'il existe un moyen approprié de permettre une application simple d'un tel système, ni s'il ne serait pas pratiquement opportun et économiquement justifié de taxer, dans le pays d'importation, le produit fini, pour sa fraction exogène, aux droits applicables aux produits finis eux-mêmes et non aux matières premières ou demi-produits incorporés. On se bornera à l'observation suivante : s'il peut être raisonnable dans de nombreux cas et dans un dessein de simplification administrative, d'étendre l'exonération à la valeur totale du produit, cette extension n'est légitime que dans la mesure où l'exonération de la valeur des éléments exogènes n'affecte pas d'une façon sensible les conditions de la concurrence, et il n'y a aucune raison de mettre à la charge des pays intéressés la preuve que la concurrence est affectée. Le principe rationnel d'une zone de libre-échange est l'exonération des valeurs créées ou ajoutées dans la zone; l'extension de l'exonération à des éléments exogènes n'est justifiée que s'il est établi qu'elle n'altère pas les conditions de la concurrence.

III. Incidence cumulée des distorsions horizontales et verticales

10. Deux points doivent retenir particulièrement l'attention :

1 – Lorsque les entreprises d'un pays membre disposent de facilités particulières d'approvisionnement en matières premières ou en demi-produits, soit à cause de tarifs bas, soit par suite de préférences particulières, soit pour tout autre motif de politique commerciale, et que de surcroît il existe dans ce pays des industries de transformation jusqu'au niveau de la proportion prescrite, ces entreprises et industries auront un double privilège par rapport à celles des pays dans lesquels il n'existe pas de telles facilités d'approvisionnement ou de ceux dont la structure industrielle ne permet pas d'atteindre la proportion prescrite. Il peut ainsi exister un danger que les règles de la zone ne rendent les producteurs de produits finis tributaires, pour leur approvisionnement en demi-produits aux prix les plus bas, des entreprises de quelques pays seulement de la zone.

2 – Si l'on peut concevoir que la réduction de la proportion prescrite atténuée dans une certaine mesure l'incidence des distorsions verticales, elle aggrave en revanche celle des distorsions horizontales puisqu'elle étend la qualification de produits originaires à des produits mixtes dont la partie exogène est plus forte. Il est donc nécessaire de comparer, pour déterminer la proportion prescrite dans chaque secteur, les risques respectifs de détournement vertical et de détournement horizontal.

IV. Risques de déséquilibre du marché dans son ensemble

11. La zone de libre-échange comportera la circulation simultanée de produits originaires, bénéficiant de la franchise, et de produits exogènes, privés de cet avantage. Cette inégalité fondamentale dans les conditions de circulation des marchandises, peut impliquer à la fois l'apparition d'une catégorie de vendeurs privilégiés et des perturbations profondes dans le mécanisme de formation des prix.

Dans l'hypothèse où les besoins de la zone excèdent sa production, les entreprises des pays les plus producteurs auront intérêt à exporter dans la zone les produits nationaux et à couvrir les besoins nationaux par des importations. Elles bénéficient ainsi, en tant que vendeurs sur le marché de la zone, et par rapport aux entreprises des pays tiers, de la préférence inhérente à la suppression des droits de douane; elles bénéficient en outre, en tant qu'acheteurs, sur le marché des pays tiers, et par rapport aux importateurs des

autres pays de la zone, de la possibilité de réexporter sans droit de douane des produits nationaux substitués aux produits importés.

12. Plus généralement, dans la mesure où il permettrait de façon permanente la substitution d'articles importés des pays tiers aux articles nationaux pour les besoins de la consommation intérieure, le fonctionnement de la zone de libre-échange conduit à une forme de concurrence imparfaite qui s'apparente très étroitement à celle connue des économistes sous le nom d'oligopole visqueux ou d'oligopoloïde. A ce titre, la possibilité de substitution d'articles ne constitue pas, à proprement parler, une distorsion, mais plutôt un accélérateur des distorsions possibles et des déséquilibres du marché dans son ensemble; elle renforce les tendances à la constitution de position dominantes et elle détermine une grande instabilité des prix.

Un vendeur donné ne pourra plus fixer le prix pour sa production en fonction d'une certaine demande et pour parvenir à un certain équilibre. Le prix sur le marché pourra être modifié, non seulement par le jeu des autres offres, mais par l'intervention de vendeurs privilégiés qui, à leur action normale sur le volume de l'offre et les conditions de prix, pourront ajouter une action directe sur les prix sans considération de l'offre, par la substitution d'articles extérieurs.

Cette action directe sera impossible à prévoir, la production d'articles nationaux qui sera réservée à l'exportation pour bénéficier de l'absence de droits de douane pouvant être variable.

Il sera impossible pour chaque échangiste de définir une courbe à la demande en vue de se fixer une attitude et les modifications de prix seront sans lien logique avec les variations de la demande elle-même, compte tenu des interventions des vendeurs privilégiés ayant à leur disposition un marché intérieur et un marché extérieur. Étant donné que les articles en vente n'auront pas les mêmes possibilités de circulation, il n'y aura pas d'unité fondamentale du marché de nature à permettre aux mécanismes normaux de compensation de l'offre et de la demande de tendre vers un point d'équilibre. Chaque échangeur devra donc établir pour lui-même sa courbe de demande en cherchant par des manœuvres et des attitudes les plus diverses à faire prévaloir ses intérêts. On se rapprochera ainsi du cas ci-dessus évoqué où quelques vendeurs mieux placés recherchent, soit en jouant sur les prix, soit en jouant sur les quantités, à dominer la vente de produits non exactement comparables. Il en résultera une instabilité et une précarité continuelles de la demande pour chacun.

Les inconvénients graves d'un tel marché tendront à accroître encore l'incitation des vendeurs à rechercher une position dominante, en fournissant en même temps à certains d'entre eux, mieux placés commercialement, de puissants moyens d'assurer une telle position.

13. Des considérations précédentes sur les conditions de la concurrence dans une zone de libre-échange, il apparaît que les solutions techniques envisagées pour la définition du contenu de la zone ne peuvent être examinées sans référence au type de marché auquel on entend parvenir. Il semble, à ce titre, que ces solutions techniques de définition et de contrôle de l'origine doivent être soigneusement élaborées en vue de conduire à une forme de marché où les risques de déséquilibre ou de perturbation d'ordre commercial auront été réduits au minimum.

Il importe aussi que ces solutions techniques, satisfaisantes du point de vue du fonctionnement des mécanismes de l'offre et de la demande, soient aussi équilibrées du point de vue économique. Le système adopté devrait être conçu de telle façon que les problèmes propres aux différents pays de la zone ne soient pas aggravés mais aussi et surtout que les risques comme les possibilités inhérentes à la zone soient également répartis entre pays à structures économiques différentes, notamment entre pays à bas tarifs et pays à hauts tarifs. Autrement dit, il serait tout à fait fâcheux pour l'avenir de la zone et l'unité du développement de l'Europe que les mécanismes techniques adoptés soient tels que toutes les nécessités de souplesse, tous les recours éventuels à des possibilités de correction ou de sauvegarde soient en fait à la charge d'une seule catégorie de pays.

14. L'établissement d'une zone de libre-échange fondée sur la notion de l'origine des produits liée à celle de la valeur ajoutée dans la zone, suscite des difficultés considérables, difficultés techniques de définition et de

contrôle, mais aussi économiques en ce qui concerne l'équilibre des rapports commerciaux européens tel qu'il a été évoqué ci-dessus. Aussi, tout en poursuivant les études assez complexes déjà entreprises sur l'origine afin de les rendre concrètes, il pourrait être recherché parallèlement une base de fonctionnement de la zone de libre-échange qui n'écarterait pas initialement la prise en considération des problèmes économiques fondamentaux. Il pourrait ainsi être étudié un système de taxes forfaitaires à l'importation ou de baisse progressive des droits de douane jusqu'à un plancher, fixés par pays et par catégories de produits qui tiendrait compte tant des niveaux des tarifs extérieurs que des conditions générales d'approvisionnement, de production et des échanges.