2.541-4

# PREMIER RAPPORT (110 pages)

du

Groupe d'Etudes

pour

l'Union Douanière Européenne

Bruxelles - mars 1948

# Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne

10-14 novembre 1947 — 2-6 février 1948 18-23 mars 1948

## PREMIER RAPPORT

## TABLE DES MATIERES.

			Pages.
Préface		***************************************	i.
Préliminaires		•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••	1 - 15
Chapitre I	:	Nature et But d'une Union douanière	I6 <b>-</b> 29
Chapitre II	:	Mesures techniques nécessaires	30 - 35
Chapitre III	:	Considérations d'ordre économique se rapportant à ces problèmes techniques	36 <b>–</b> 46
Chapitre IV	:	Mesures nécessaires pendant la période de transition	47 - 57
Chapitre V		Travaux du Groupe d'Etudes pour l'Union douanière	58 - 76
Chapitre VI	:	Programme des Unions régionales	77 -102
Chapitre VII	:	Conclusions générales	103 -110

### PREFACE

Le présent rapport tend à servir un double but : d'abord celui d'un rapport exposant les progrès des travaux accomplis et des résultats obtenus par le Groupe d'Etudes pour une Union douanière européenne, ensuite de prendre en considération les problèmes techniques et économiques que soulève la création d'une Union douanière, et d'indiquer des solutions possibles pour certains de ces problèmes.

Il résulte de la nature des derniers chapitres du rapport que les considérations exprimées et les solutions indiquées ont un caractère provisoire et même hypothétique; elles sont susceptibles d'âtre modifiées au fur et à mesure des progrès réalisés par le Groupe et ne devraient donc pas être considérées comme étant les opinions finales de tous les membres du Groupe.

Fendant plus de trois mois, un groupe de pays européens (1) a étudié activement les possibilités d'établir une union douanière européenne. Ces études ont été menées à Bruxelles. Elles ont eu comme point de départ la Conférence de Paris de l'été dernier, qui a indiqué dans son rapport que les pays intéressés devraient. si possible dans les trois mois qui suivront leur première réunion, établir un premier rapport sur les problèmes posés ainsi que sur les mesures nécessitées par la création d'une union douanière. Le présent rapport a été élaboré conformément à cette résolution. Il s'efforce d'expliquer. dans des termes généraux, la nature et les buts d'une union douanière; il expose ensuite en détail les mesures techniques qui, de l'avis du Groupe d'Etudes, s'imposeraient avant la création d'une telle union; il décrit enfin les problèmes économiques auxquels il faudrait faire face tant pendant la période transitoire qu'ultérieurement, après la création de cette union. Le rapport expose ensuite le travail accompli jusqu'à ce jour par le Groupe d'Etudes et donne un compte rendu des développements qui se sont produits déjà et qui se poursuivent encore en Europe dans le domaine des unions do uanières régionales.

<sup>(1)</sup> Pays membres : Autriche, Benelux (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas)
Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie,
Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse,
Turquie.

Observateurs: Australie, Canada, Indes, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Union Sud Africaine, Zones d'Occupation en Allemagne (américaine, britannique, française).

ce rapport a nécessairement un caractère provisoire. Le Groupe d'Etudesa commencé ce qu'il croit être
des études étendues et constructives, mais une certaine
période s'écoulera encore avant que ces études puissent
être terminées; en sttendant, toutefois, il a le sentiment
que l'analyse des problèmes et la description des tâches
qu'il s'est proposé d'accomplir pour l'avenir constituent
un travail utile.

Des unions douanières de portée limitée ont déjà existé dans le passé, mais jamais encore dans l'histoire n'a-t-on tenté d'examiner sérieusement s'il serait possible d'associer, selon cette formule, les économies d'un grand nombre d'Etats indépendants, dont beaucoup sont très industrialisés et presque tous possèdent des systèmes économiques complexes. Les unions douanières qui se sont formées ou que l'on a tenté de former dans le passé ne se fondaient pas sur une formule unique.

Il n'y avait donc pas de définition précise de l'Union douanière. Cette définition est aujourd'hui donnée par l'Article 42 B de la Charte de l'Organisation Internationale du Commerce, et c'est cette définition que les études européennes ont en général prise pour base. D'une façon générale, une union douanière ainsi définie est une région dans laquelle les entraves au commerce entre les membres ont été pour la plupart supprimées, tandis que les obstacles que les membres de l'union maintiennent à l'égard des pays non-membres sont, en général, identiques sans que leur incidence soit dans l'ensemble ni plus élevée ni plus restrictive que l'incidence générale de mesures qui, avant la formation de l'union, existaient dans les pays membres. En d'autres termes, l'Union doit avoir un tarif pratiquement commun à l'égard des pays non-membres, tandis que les obstacles au commerce à l'intérieur de l'union soit sous la forme de tarifs, soit sous toute autre forme, doivent être virtuellement éliminées. Les travaux du Groupe d'Etudes européen se sont jusqu'ici divisés en deux parties, dont chacune a trait à l'un de ces aspects fondamentaux d'une union.

Etant donné la complexité technique des questions tarifaires le Groupe d'Etudes a été d'avis qu'il serait possible de gagner du temps en examinant tout d'abord le problème de l'établissement d'un tarif commun. Dans ce travail, il a pu bénéficier de l'expérience des pays de Benelux qui, dans un délai de moins de trois ans, ont réussi à unifier les tarifs particuliers des Pays-Bas et de l'Union Belgo-Luxembourgeoise. Dans le cas d'un plus grand nombre de pays, le problème est d'autant plus compliqué. Il n'est pas possible d'établir un tarif commun, même à titre d'exemple, sans arriver à une définition commune des produits sur lesquels sont perçus des droits de douane dans les divers pays. A l'heure actuelle, les nomenclatures douanières présentent d'un pays à l'autre des différences importentes. A titre d'exemple, les tarifs de certains pays contiennent des positions différentes pour les viandes fraîches, réfrigérées et congelées tandis que ceux d'autres pays assimilent les viandes réfrigérées les uns aux viandes fratches, les autres aux viandes congelées. La première tâche du Bureau tarifaire permanent qui a été institué par le Groupe d'Etudes afin de s'occuper de ce problème, consiste donc à élaborer une nomenclature commune prenant pour base la nomenclature douanière de Genève. L'établissement d'une nomenclature commune doit nécessairement précéder la mise en vigueur d'un tarif commun au sein d'une union douanière éventuelle, et les travaux qui sont, en ce moment, effectués dans ce domaine, ont par conséquent une importance pratique Propre. L'objet essentiel de cette étude n'est pas pour le moment de préparer le terrain pour la mise en vigueur

d'un tarif commun; il consiste plutôt à jeter des bases de travail qui permettront d'élaborer des specimens de taux de droits communs pour les marchandises principales du commerce international. Les différents pays pourront ainsi se rendre compte de ce que représenterait un tarif commun pour leur propre économie.

Ces specimens de taux seront élaborés au fur et à mesure de l'établissement d'une nomenclature commune. Des méthodes arithmétiques devront sans doute être employée afin d'obtenir à titre d'indication une moyenne approximative des tarifs existants. Il n'est toutefois dans la pensée de personne que les taux définitifs qui pourraient être mis en vigueur ne puissent être établis autrement qu'à la suite de négociations qui tiendraient compte des besoins des divers pays intéressés. Le niveau du tarif commun aurait des conséquences importantes aussi bien sur les industries, y compris l'agriculture, que sur les niveau de/prix et sur les économies nationales en général. L'étude de ce tarif tend donc à fournir aux pays intéressés une partie des renseignements sur la base desquels ils peuvent décider s'ils désirent adhérer à une union douanière éventuelle ou non.

La nécessité d'un accord sur d'autres questions techniques telle que la base de perception et la définition de la valeur imposable, est étroitement liée à l'élaboration d'un tarif commun. Le Groupe d'Etudes a procédé à un examen préliminaire de ces questions et a chargé son Comité douanier de procéder à une étude plus approfondie.

L'autre aspect d'une union douanière qui a attiré l'attention du Goupe d'Etudes est l'élimination des tarifs et des autres restrictions entre les membres éventuels d'une union. Ces problèmes ont un caractère plutôt économique que technique. Il est vrai que des décisions

qui, dans une certaine mesure, ont un caractère technique, doivent être prises en ce qui concerne la méthode à suivre en vue de cette élimination. On ne saurait supposer que, dans une économie moderne et complexe, de telles restrictions puissent être éliminées d'un seul coup: elles doivent s'atténuer progressivement soit par des réductions du pourcentage des droits, soit par secteurs économiques. Ces questions pourront faire l'objet ultérieurement d'examens appropriés. L'étude des conséquences sur l'économie des pays intéressés, de la suppression des restrictions entravant le commerce entre eux est cependant beaucoup plus importante et demande à être abordée plus tôt. Tout pays envisageant d'adhérer à une union douanière doit se demander s'il existe certains secteurs de son économie que la concurrence des secteurs correspondants de l'économie d'autres membres de l'union projetée affecterait si profondément qu'il en résulterait un grave préjudice pour sa structure industrielle ou agricole, un chômage étendu ou une diminution notable de ses possibilités d'obtenir des devises étrangères. Il doit également examiner dans la mesure où la prévision est possible dans ce domaine, si ces conséquences préjudiciables peuvent être efficacement contrebalacées par les avantages correspondants qui permettent d'espérer l'accroissement de ses possibilités de concurrence dans d'autres domaines à l'intérieur de l'Union et son association avec un groupe économique plus étendu où l'on est en droit de supposer que la rationalisation de la production et l'augmentation du rendement économique général renforcent la position de tous les membres dans l'ensemble également.

Il convient notamment d'examiner avec tous les effets que produirait l'adoption d'un tarif commun dans les pays dans lesquels un grand nombre de produits, par exemple les matières premières, entrent actuellement en franchise.

Tenant compte de ces considérations, le Groupe d'Etudes a institué un Comité Economique qui aura pour tâche d'examiner les effets probables d'une Union Douanière sur les Economies membres. Ces études complèteront celles qui sont effectuées simultanément par le Comité douanier et par le Groupe d'Etudes lui-même.

Elles porteront en premier lieu sur les effets que produirait sur l'industrie et l'agriculture des pays membres de l'Union projetée, l'élimination des entraves au commerce à l'intérieur de l'Union. Le Comité examinera de même ultérieurement les répercussions économiques d'un tarif commun, mais ces études restent subordonnées aux renseignements complémentaires qui devront être données sur le niveau probable de ce tarif. Ultérieurement, le Comité Economique devra peut-être examiner les conséquences économiques probables d'une Union, dans un sens plus large, c'est-à-dire les effets produits sur le niveau de vie et la prospérité des populations intéressées.

Comme première mesure, le Comité Economique invitera les pays membres à faire rapport sur les répercussic qu'entraînerait une Union Douanière sur les secteurs de leurs économies qu'ils estiment devoir être sensiblement affectés dans un sens ou dans l'autre. A condition que ces études se complètent suffisamment et soient fondées sur des hypothèses semblables qui devront faire l'objet d'un examen attentif, le Comité Economique pourra effectuer une synthèse utile des études élaborées par les différents pays et fournir ainsi aux membres du Groupe d'Etu des de nouveaux renseignements leur permettant de voir plus clairement qu'il n'est actuellement possible ce que signifierait pour eux la participation à une Union Douanière, européenne ou régionale.

Ces deux mêmes aspects d'une Union Douanière ont influencé en des sens différents les travaux importants qui ont été réalisés directement par les pays membres en vue de la création d'Unions régionales. Les pays du Benelux, entre lesquels une Union Douanière commence à entrer en vigueur, ont abordé le problème en l'envisageant surtout du point de vue du tarif commun; ils ont mis au point un tarif commun et aboli les droits entre-eux.

Ils procèdent actuellement encore aux aménagements nécessités par les effets économiques découlant de la suppression des droits entre-eux.

La France et l'Italie, de leur côté, ont abordé l'examen des effets économiques que produirait la suppression des barrières qui les séparent sur des secteurs déterminés de leur industrie et de leur agriculture et ils sont arrivés à des conclusions importantes et encourageantes touchant la manière dont leurs économies pourraien se développer en coordination avec l'autre. Ces pays n'ont pas jusqu'à présent envisagé en détail la question d'un tarif commun applicable aux autres pays, considérant qu'il s'agit là d'un problème technique à étudier lorsque les problèmes économiques essentiels deront sur le point d'être résolus. Ces deux initiatives se sont révélées à des titres différents, très utiles pour aider le Groupe d'Etudes dans la tâche plus complexe qui est la sienne. Des pourparlers tendant à la constitution d'Unions Douanières régionales se poursuivent également entre les Pays Scandinaves ainsi qu'entre la Grèce et la Turquie.

Les travaux réalisés sur une base régionale, combinés avec les études entreprises, sur une base plus large, permettront de mettre en évidence les possibilités de réaliser une Union Douanière comprenant un nombre considérable d'Etats de l'Europe occidentale. Grâce à un effort collectif, des aspects de la question que ne laisseraient pas apparaître les études effectuées séparément

- 0 -

par les différents pays seront mis en lumière. Les éléments réunis sur cette série de questions complexes permettront aux pays membres d'estimer s'il est possible de
s'engager dans une région restée jusqu'à présent presque
inexplorée et dans laquelle peu de poteaux indicateurs
guident le voyageur. La décision d'entreprendre ce voyage ne peut être prise à la légère; elle doit se fonder sur
la documentation la plus complète qu'il soit possible de
se procurer sur la nature du terrain et même dans ce cas,
l'entreprise restera nécessairement un peu hasardeuse.
Il est impossible de perdre de vue que, bien que les avantages puissent être considérables à longue échéance, il
est difficile de les évaluer; les risques immédiats peuvent être relativement moindres, mais il est plus facile
de les prévoir.

Il reste deux autres questions liées à tout projet d'Union Douanière Européenne:

(1) l'un des facteurs qui complique les affaires économiques en Furope à l'heure actuelle est l'incapacité de l'Allemagne de jouer le rôle qui lui revient dans la vie économique de l'Europe et l'incertitude qui règne touchant son avenir.

Il y a toutefois lieu de prévoir que l'Allemagne jouera un rôle d'importance croissante, dans le commerce européen et il est de l'intérêt des pays européens qu'elle se donne une économie saine et pacifique et qu'elle contribue ainsi au bien-être général de l'Europe.

En vue d'atteindre ce but, le Groupe d'Etudes a invité les puissances occupantes à envoyer des observateurs aux prochaines réunions et il y a lieu d'espérer que ces mesures contribueront à faire apparaître les conditions d'une participation allemande à une union éventuelle.

(2) Plusieurs des pays membres du Groupe ont depuis longtemps des arrangements accordant des préférences avec leurs colonies ou d'autres pays d'outremer, en vertu desquelles les marchandises en provenance de ces territoires sont admises, soit en franchise, soit à des taux inférieurs à ceux du tarif d'usage. Ces arrangements dont certains ont le caractère d'engagements souscrits par traité, sont depuis longtemps reconnus et la Charte de 1'0.I.C. en prévoit le maintien, notamment dans l'article relatif aux Unions Douanières. Sans parler de leur importance sur le plan historique et sentimental. ils reflètent des relations complémentaires étroites entre les pays intéressés. Toute atteinte à ces arrangements aura des conséquences lointaines non seulement pour l'économie du pays membre intéressé, mais aussi pour tous les pays d'outre-mer qui bénéficient des préférences. Il sera donc nécessaire de faire en sorte que, si une Union Douanière est constituée, des mesures appropriées soient prises pour que ces arrangements préférentiels soient le moins touchés possible et pour éviter la désorganisation tant des économies des pays intéressés, que du commerce international en général.

Les études actuellement en cours devraient toutefois fournir aux Pays tous les renseignements qui peuvent être obtenus en vue de leur permettre de prendre une
décision sur les questions principales. Si cette décision était favorable, il conviendrait d'élaborer un plan
ou un programme conformément à la procédure prévue à l'ar
ticle 42 de la Charte de l'O.I.C. Ce programme indiquerait l'ordre qu'on se propose de suivre et, probablement,
les mesures d'ordre pratique qui devraient être prises

en vue de l'établissement d'un tarif commun et de la suppression des entraves au commerce dans un délai déterminé. Les différents stades de cette procédure devraient être déterminés avec soin et, au cours de la période de transition, il serait sans doute nécessaire de prendre des mesures en vue de préserver de tout dommage injustifié les secteurs de l'éconopie qui pourraient être affectés défavorablement par les modifications tarifaires envisagé ces mesures auraient naturellement un caractère provisoire mais devraient néanmoins faire l'objet d'une discussion approfondie et être décidées d'avance d'un commun accord. L'une des questions les plus importantes à examiner à ce stade est celle du recours aux restrictions quantitatives entre membres de l'Union; tant en vue d'assurer l'équilibre de la balance des paiements que pour des raisons de protection. Il y a lieu également de mentionner le problème de l'élaboration par phases successives d'une politique commune en ce qui concerne le recours aux restrictions quantitatives à l'égard des pays non membres. La pratique du contrôle des changes devrait de même faire l'objet d'un examen attentif. Il convient de se rappeler qu'au moment où l'engagement est pris et où le programme est tracé, une association commencera d'exister entre un groupe de pays dont la situation présente de notables différences sur le plan financier comme sur le plan fiscal et qu'il conviendra d'examiner avec soin comment et jusqu'à quel point il conviendra d'assimiler les différents régimes pour qu'une Union Douanière complète puisse être effectivement réalisée.

Il s'agit là de questions très sérieuses qui devront faire l'objet d'une étude approfondie. Il ne faut pas oublier cependant, que les modifications qui devront être apportées au tarif auront par elles-mêmes, des conséquences économiques qui ne pourront être exactement mesurées qu'avec le temps. Les mesures nécessaires pour assurer l'établissement d'un tarif commun affecteront, sans aucun doute, la protection à l'égard des pays étrangers, des industries particulières des divers membres de l'Union. Ces mesures, d'une part, et l'abolition des tarifs au sein de l'Union d'autre part, altèreront la structure du commerce au sein de l'Union. Toute une série de problèmes se t rouvera ainsi posée, dont la solution pourre être prouvée en recourant, à la fois, aux méthodes dont il vient d'être parlé, et à certaines modifications des conventions tarifaires antérieures.

Le problème de la main-d'oeuvre est à la base de toute considération économique. Il est bien certain que, si les avantages d'une Union Douanière doivent produire tout leur effet, il est nécessaire d'intensifier dans la plus grande mesure possible le libre mouvement de la main-d'oeuvre entre les pays intéressés. C'est un problème complexe ayant une portée sociale en même temps qu'une portée économique. Il y aurait lieu de l'étudier plutot en relation avec le développement à long terme d'une Union Bouanière; mais, dès le début, on constatera que la modification de la structure industrielle a pour conséquence un chômage temporaire et une sérieuse pression sera faite pour que scient supprimés les obstacles légaux et traditionnels qui restreignent les mouvements de la main-d'oeuvre qualifiée, non seulement entre les différents pays, mais - et c'est peut-être aussi important- au sein même d'un pays donné.

Enfin, nous avons à retenir deux considérations d'ordre juridique. D'abord, la législation des divers pays traitant de questions douanières et tarifaires prépays traitant de questions douanières et tarifaires présente des différences considérables. La mise en application d'un tarif commun implique une assimilation très

étendue de cette législation, dans la mesure, tout au moins, qui permettra d'établir, d'appliquer et de modifier, si nécessaire, un tarif commun. Deuxièmement, un certain nombre de pays auront certainement à faire face à une situation difficile en raison de l'existence de traités avec des pays étrangers à l'Union.

Ce n'est qu'après que la décision aura été prise de former une Union douanière que des mesures définies pourront être prises pour régler les problèmes visés dans les paragraphes précédents; mais, nombre d'entre-eux exigeront une étude préliminaire afin qu'une based'accord puisse intervenir entre les pays intéressés sur la manière d'envisager ces mesures avant que ne soient conclus des engagements de former une Union Douanière.

Il est probable que plusieurs années s'écouleront entre le moment où la décision aura été prise de créer une Union Douanière et le moment où celle-ci mourra être réalisée. Durant cette période, il faudra envisager la question des mesures à prendre en vue de l'extension de la coopération à des domaines nouveaux. Certaines de ces mesures résulteront naturellement de la décision qui a été prise de créer une Union douanière; d'autres pourront être jugées nécessaires pour donner plein effet à cette Union. Il est plusieurs domaines dans lesquels cette coopération pourra être avantageuse en tant que moyen de s'assurer de ce que le maximum d'avantages pouvant résulter d'une Union Douanière sera effectivement atteint et de ce que les mesures prises pour créer l'Union Douanière ne sont pas vidées de leur substance faute d'être complétées par des dispositions prises dans des domaines qui s'y rattachent étroitement.

Le tarif et d'autres adaptations indispensables à la formation d'une Union Douanière auront pour effet

de créer en quelque mesure, de nouvelles relations complémentaires entre les différents pays constituent l'Union cependant, cette perspective sera affectée par la politique que certains pays pratiqueront dans de nombreux autres domaines. L'intervention gouvernementale dans la production et les échanges de marchandises revêt de nombreuses formes dont la nature et l'étendue varient d'un pays à l'autre. D'autre part, en dehors de l'intervention directe en matière, par exemple, de nationalisations. de ration.lement et de stabilisation des prix, la politique gouvernementale en ce qui concerne la taxation, le contrôle des prix et, des salaires -pour ne rien dire de la politique budgétaire et monétaire- peut avoir une influence sur la structure de l'industrie. Et, réciproquement, les changements de structure de l'industrie peuvent influencer la politique du Gouvernement en ces matières. Enfin, dans le domaine des relations sociales, différentes politiques existent quant au plein emploi de la main-d'oeuvre et aux services sociaux. Les rapports existant entre cos éléments et la politique économique oeuvent avoir une influence profonde sur l'une et l'autre question.

Il semble qu'il y aurait au moins une tendance à faire en sorte que la conduite des affaires dans ces domaines plus étendus favorise ou, du moins, ne gêne pas le développement des nouvelles relations complémentaires entre économies nationales. Manifestement, il y a là un vaste champ d'étude. Il faudra se livrerà un examen poussé de ces questions à longue échéance avant qu'une décision puisse être prise, car il est indispensable que les pays intéressés, avant de se décider, aient quelque idée de l'ampleur de l'action commune qu'il s'agira d'entreprendre et des répercussions que cette action entraînera. On propose que ces questions retiennent en temps utile l'attention du Comité Economique.

La nature de l'Union Douanière envisagée par le Groupe d'Etudes tient à la fois de la coopération entre les pays membres et de la liberté qu'a chacun d'eux de développer autant que possible son économie en suivant ses voies naturelles propres. D'autre part, cette Union s'insérerait adans le cadre du projet qui est envisagé dans la Charte de l'O.I.C. En effet, le but est de créer une entité qui serait quelque chose de plus que la totalité des pays qui la composeraient et qui permettrait à l'Union, prise dans son ensemble, à chacun des pays membres, de faire meilleure figure dans les échanges multilatéraux. La mesure dans laquelle les pays intéressés, pris dans leur ensemble, pourront atteindre cet objectif sera un des critères qui permettront de juger de l'utilité de former pareille Union. C'est une entreprise compliquée dont il est impossible de prévoir dans le détail toutes les conséquences ou tous les dangers et c'est à quoi doit s'employer le Groupe d'Etudes en examinant d'une manière approfondie tous les facteurs qui peuvent être circonscrits. Si l'on décide finalement à former une Union Douanière, il conviendra d'aborder les problèmes d'une manière empirique. On ne pourra progresser que lentement, mais on peut s'attendre avec confiance à ce que l'expérience de la première étape jette les bases des étapes suivantes en même temps que se forme ra un état d'esprit qui rendra cet acheminement possible.

C'est en utilisant dans la plus large mesure possible les facteurs de production qu'on peut espérer qu'une Union Douanière atteindréit ses objectifs. Des industries saines seraient plus libres d'atteindre leur plus complet développement et, grâce à un marché intérieur important, mieux à même d'apporter leur pleine contribution au commerce multilatéral. Mais il faudrait un

certain temps pour que cette évolution naturelle puisse avoir lieu. En effet, l'Europe doit faire face au problème critique et immédiat qui consiste à se mettre en mesure de s'aider elle-même, de manière à assurer l'équilibre de sa balance des paiements avec le reste du monde. La création d'une Union Douanière ne pourrait pas contribuer dans une large mesure à la solution de ce problème immédiat. Il ne serait pas raisonnable de tenter de la contraindre, dès ses premières étapes, à jouer un rôle qu'elle ne serait pas encore en mesure d'assumer. Parielle Union serait surtout utile dans I avenir en ce sens qu'elle fournirait un cadre stable dans lequel pourraient être affermies et consolidées les mesures prises entretemps. Dans les circors tances qui règnent actuellement en Europe, il est indispensable que toute proposition qui pourrait exercer une influence stabilisatrice à long terme, tant dans le demaine économique que dans le domaine politique, soit étudiée dans un esprit sérieux et positif. C'est dans cet esprit et avec une pleine conscience des implications lointaines qu'il comporte que le Groupe d'Etudes poursuit ses travaux.

#### CHAPITRE VII.

#### CONCLUSIONS GENERALES.

205. Le présent rapport résume les travaux accomplis par le Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne et s'efforce de dégager les perspectives suivant lesquelles, à la suite de ces travaux, paraissent pouvoir être considérés la nature, les buts et les méthodes de réalisation d'une Union Douanière. Il devient ainsi possible après avoir indiqué les grandes lignes suivant lesquelles cette étude a été conduite, de proposer un certain nombre de conclusions relatives à la formation d'une Union Douanière et aux conséquences que la constitution d'une telle Union pourrait avoir pour l'économie européenne en particulier.

206. L'examen du problème liminaire de la nature et des buts d'une Union Douanière a permis de conjuguer les tentatives parallèles menées dans ce domaine au cours des travaux de la rédaction de la Charte Internationale du Commerce et des études relatives à la coopération européenne. Une Union Douanière justement comprise est ainsi apparue comme étant de nature à concilier les deux idées de liberté et de coopération qui ont inspiré ces différents travaux et à donner à l'une et à l'autre leur pleine efficacité.

207. Ceci ne signifie nullement que l'on ne tienne pas compte des difficultés que doit rencontrer en pratique la réalisation d'une Union Douanière. Ce sont à la fois des difficultés touchant à la technique douanière et aux difficultés relatives aux conséquences économiques des mesures techniques envisagées; leur étude conduisait à prévoir des mesures destinées à faciliter la transition entre des économies

séparées par des frontières douanières et des économies rassemblées à l'intérieur de l'Union.

En premier lieu, les mesures techniques nécessaires représentent un groupe important de problèmes. Elles doivent conduire d'une part à une suppression progressive des droits à l'intérieur de l'Union, d'autre part, à l'établissement sur le pourtour d'une frontière douanière commune. C'est cette seconde catégorie de problèmes qui, du point de vue technique, a paru soulever le plus grand nombre de questions. La suppression des droits de douane à l'intérieur de l'Union requiert, en revanche, un grand nombre d'adaptations complexes entre les pays participants, dans l'ordre économique comme dans l'ordre financier. La constitution de l'Union Douanière suppose donc la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures transitoires dont l'application doit être progressive. Ces mesures sont relatives soit à l'aménagement des droits et des taxes frappant les échanges en fonction des conditions nouvelles de l'économie de l'Union, soit à l'adaptation des différents secteurs de la production mis en contact au sein de l'Union de façon à éviter que la suppression des frontières n'entraîne une diminution de l'activité dans ces secteurs de production. Il a été envisagé, en conséquence, de maintenir ou d'instituer un certain nombre de contrôles destinés à amortir les répercussions les plus dangereuses dans l'immédiat et à favoriser l'adaptation progressive du nouveau système économique constitué par l'Union aux liens particuliers existant entre certains pays participants et aux systèmes économiques extérieurs à l'Union.

208. Le Groupe d'Etudes n'a pas pu évidemment examiner dans le détail toutes les conséquences pratiques des principes et des conclusions que ses travaux et les tentatives faites par les pays européens ont permis de dégager. Il a cependant fixé les méthodes de travail qui lui paraissent

sur le plan tarifaire et sur le plan économique les plus propres à éclairer rapidement le problème. Il a réalisé un accord général des pays participants sur un certain nombre de problèmes, en particulier les problèmes tarifaires tels que la forme du tarif, les bases de perception, l'établissement d'une nomenclature commune, etc... D'autre part, il a entrepris l'établissement d'un spécimen de tarif commun.

209. Dans le domaine économique, il a décidé de procéder à l'étude des répercussions économiques que pourrait avoir l'Union Douanière sur un certain nombre de produits et de secteurs de production. Ces études seront facilitées par les travaux déjà accomplis parallèlement sur le plan régional. Dès sa création, le Groupe avait bénéficié de l'expérience acquise en matière d'union douanière par les pays de Benelux. Depuis lors, les travaux de ces pays se sont étendus et perfectionnés; d'autre part, de nouvelles études entre d'autres groupes de pays ont eu lieu en Europe. Le présent rapport comprend l'historique de ces travaux et ses conclusions et ses exposés sont inspirés aussi bien par les expériences acquises sur le plan régional que par les résultats des discussions menées au sein du Groupe d'Etudes lui-même.

2IO.La relation des travaux du Groupe d'Etudes a conduit ainsi à ébaucher une étude à la foi progressive et synthétique des différents problèmes que pose actuellement la réalisation d'une Union Douanière. Ces problèmes se complètent et s'engendrent l'un lautre et les expériences pratiques réalisées ont montré à la foi leur variété et leur dépendance réciproque. L'union Douanière semble posséder, en effet, une sorte de vertu intérieure qui tend à lui faire déborder, dès le principe, les limites des adaptations purement techniques. Au terme de son développement ce mouvement générateur semble devoir donner naissance à de nouveaux ensembles dotés

d'une vie qui leur serait propre et qui serait touteautre chose que la simple addition des termes qui les composeraient.

2II. Les difficultés que l'Union Douanière est appelée à surmonter proviennent des différences entre les systèmes économiques qui seront groupés à l'intérieur de cette union. Ce ne sont pas seulement des différences de structure qui peuvent être dégagées par une description telle que celle qui a été tentée dans le présent rapport. Ce sont aussi des différences de rythme touchant à la vitesse de rotation des économies, à la stabilité ou à la fragilité plus ou moins grande qui résulte pour ces économies de leur liaison avec les divers procédés de répartition du crédit ou de leur dépendance à l'égard des marchés d'exportation. Ce sont enfin des différences de densité, selon que les structures des entreprises sont plus ou moins concentrées ou déconcentrées ou qu'elles sont liées de façon plus ou moins étroite à la proximité des approvisionnements qui leur sont nécessaires.

2I2. L'espace européen se présente en effet, à la suite des perturbations provoquées par les crises et les guerres successives, comme une mosafque de systèmes économiques différents dont les disparités entravent l'équilibre. Non seulement ces systèmes présentent entre eux des différences internes, mais ces différences ont été encore accentuées par la présence de liens traditionnels existant entre certains pays d'Europe et des pays cu des territoires extra-européens, et, sous un aspect très différent, par la distorsion que la nécessité d'acquérir des devises appréciées fait subir au commerce européen.

2I3.Il n'en existe pas moins entre les pays européens une étroite interdépendance qui pourrait être la condition de la réalisation d'une communauté organique entre eux. D'une part, la faible étendue géographique de ces pays et la facilité des systèmes de communication qui les relient, les rendent particulièrement sensibles aux perturbations économiques qui se produisent sur l'un ou l'autre point du continent. D'autre part, la communauté de ressources et de moeurs a contribué à développer dans chacun d'eux des structures économiques et sociales comparables dans leurs lignes générales et caractérisées par une importante activité transformatrice et par un large marché de consommation.

214.La situation actuelle de l'économie européenne, si elle s'analyse d'un point de vue statistique comme une pénurie générale de matières permières, de denrées alimentaires et d'outillage, apparaît, d'un point de vue organique, comme la conséquence de la rupture d'un système de relations connexes qui constituaient naguère la fondement du développement progressif de l'économie de l'Europe. A cette connexion s'est substituée une fragmentation où les îlots de prospérité se trouvent menacés par les ruines dont ils sont entourés. Ces déficiences matérielles ne semblent pas cependant avoir diminué la qualité des énergies productrices. Il paraît, au contraire, possible d'affirmer que l'accroissement continu de la population et le regret général d'avoir éte privé d'un niveau de vie élevé et de recouvrer celui-ci sont le signe que ces énergies sont à la recherche d'un champ d'action où elles puissent être efficacement employées.

215.Les études du Groupe ont été inspirées par le désir d'examiner non seulement jusqu'à quel point une Union Douanière pourrait faciliter la coopération des économies, actuellement séparées de l'Europe, mais aussi de déterminer comment ce but pourrait être atteint dans le cadre des arrangements visant à des échanges internationaux plus libres, qui

sont les objectifs du projet de Charte de l'O.I.C. Si ses buts peuvent être atteints, l'Union prise dans son ensemble et les pays qui en font partie, pris isolément, se trouveraient en meilleure posture pour jouer pleinement leur rôle dans les échanges multilatéraux.

216. Les premiers chapitres du présent Rapport montrent que l'entreprise sera d'une grande complexité et qu'il sera impossible de prévoir en détail les conséquences et les problèmes qui en découleront. Il faudra les aborder d'une manière empirique. Les incertitudes qu'on pourra éprouver en les examinant sont de nature à laisser prévoir que les progrès ne pourront être rapides. On peut s'attendre toutefois à ce que, le premier stade une fois dépassé, une base se trouvera créée qui permettra de s'acheminer vers le second stade, en même temps qu'un climat, grâce auquel les progrès seront facilités. Dans les premiers stades, il sera certainement nécessaire d'adopter des mesures provisoires pour que la période transitoire n'occasionne pas trop de heurts, mesures qui pourraient ne pas être tout à fait conformes au but final. Cependant l'expérience acquise et la perception plus nette qu'on aura des possibilités et du rôle de l'Union rendront ensuite possible l'abolition de ces mesures spéciales.

217.Le Rapport montrera aussi qu'il n'est pas possible, au stade que nous avons atteint, de se prononcer sur les mérites et les désavantages d'une Union Douanière. Il est à présumer cependant que pareille Union favorisera, dans l'avenir, la prospérité des pays qui en feront partie. Dans quelle mesure en sera-t-il ainsi ?. Cela dépendra de la solution qui sera apportée à un grand nombre de problèmes et de la nature du compromis auquel on aboutira. Les études du Groupe tendront, autant que possible à élucider ces points, mais de toute façon il subsistera de sérieux éléments d'incertitude.

218. Le problème le plus immédiat et le plus grave qui se pose à l'Europe, c'est de développer sa capacité, de s'aider elle-même, de telle sorte qu'elle puisse assurer l'équilibre de sa balance des comptes avec/le reste du monde dans le cadre de l'expansion du commerce multilatéral. La continuation des mesures qui pourraient être prises à cette fin pourra être mieux assurée à longue échéance grâce à la création d'une Union Douanière. Il ne s'agit pas simplement de réaliser l'équilibre, mais ce qui est plus important encore, de le maintenir.

org. Il convient de tenir compte de ces objectifs lorsqu'on examine le projet d'union douanière. Les mesures qui doivent être prises pour faire face aux problèmes actuels de la production européenne peuvent suggérer des moyens propres à traiter les problèmes économiques ardus que pose la constitution d'une Union Douanière et il peut, d'autre part, être souhaitable de tenir compte, lorsqu'on détermine les politiques d'ordre plus immédiat, de leur incidence sur la formation d'une Union Douanière. Une Union Douanière ne saurait être une panacée pour les maux actuels de l'Europe. Il ne serait d'ailleurs pas raisonnable de tenter de lui faire jouer ce rôle. Une étude plus approfondie montrera peut-être qu'elle pourrait apporter une contribution effective à la prospérité future de l'Europe, mais il importe de tenir compte du fait que les ajustements initiaux entraîneraient, dans l'immédiat, des sacrifices considérables pour les nations, les industries et les individus, sacrifices qui devraient être consentis résolument.

220.Il est vraisemblable que la constitution des unions régionales constituera une étape vers la constitution d'une union plus générale. Cette union douanière devrait surtout permettre à l'Europe d'assurer un meilleur emploi à ses forces de production, de renouer et de confirmer avec le

reste du monde des relations d'échanges dans une prospérité retrouvée. Sans méconnaître les difficultés, les obstacles et les lenteurs qui peuvent se manifester à la suite d'une pareille tentative et dont le présent rapport a énuméré les multiples aspects, il y a lieu de penser que nous sommes fondés à poursuivre nos études, persuadés que la réalisation d'une Union Douanière Européenne pourrait constituer un moyen efficace à améliorer la structure et l'équilibre de l'économie européenne et de restituer des bases solides aux rapports entre cette économie et les systèmes économiques des autres pays du monde.