

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE

1962-1963

15 JUIN 1962

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 33

Rapport intérimaire

fait au nom de

la commission du commerce extérieur

sur

les relations de la Communauté
économique européenne avec le G.A.T.T.

Rapporteur: M. H. Vredeling

La commission du commerce extérieur du Parlement européen a examiné au cours de ses réunions des 7 février, 20 mars, 6 juin, 6 octobre, 13 décembre 1961, 21 février, 8 mars et 12 avril 1962, sous la présidence de M. G. Alric, les problèmes concernant les relations de la Communauté économique européenne avec le G.A.T.T.

M. H. Vredeling a été désigné comme rapporteur lors de la réunion du 19 janvier 1961.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité au cours de la réunion du 22 mai 1962.

Étaient présents: M. G. Alric, président, M. H. Vredeling, vice-président et rapporteur, MM. P. Arrighi, C. Bégué, P. A. Blaisse, B. W. Biesheuvel, L. Briot, suppléant M. W. M. Rademacher, H. Darras, A. De Gryse, F. Dupont, suppléant M. W. Löhr, G. Jarrosson, P. J. Kapteyn, G. Kreysig, H. Kriedemann, R. Pêtre, suppléant M. K. Hahn, H. Richarts, L. Rubinacci, suppléant M. A. Carcaterra, R. Toubreau et M. Zotta.

Sommaire

	Page		Page
1. La C.E.E., union économique régionale, et le G.A.T.T.	1	4. Les relations futures entre la C.E.E. et le G.A.T.T.	9
2. Le tarif extérieur de la C.E.E. et le G.A.T.T.	3	Proposition de résolution	12
3. Les négociations Dillon: première conférence tarifaire en collaboration avec la Communauté	5	Annexe — Les dispositions principales de l'Accord du G.A.T.T. concernant l'institution des unions douanières	14

C O R R I G E N D U M

au texte français

du

**Rapport intérimaire
de M. H. Vredeling (Doc. 33)**

Lire le paragraphe 47 comme suit :

47. Dans le cadre de ce rapport, on ne signalera qu'en passant que votre commission estime qu'avec la décision prise récemment de relever considérablement les droits de douane pour les tapis et le verre à vitre les Etats-Unis se sont engagés dans la mauvaise voie.

27 juin 1962

RAPPORT INTÉRIMAIRE
sur les relations de la Communauté économique européenne
avec le G.A.T.T.

Rapporteur: M. H. Vredeling

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. La C.E.E. union économique régionale,
et le G.A.T.T.

1. L'Union économique des six États membres de la C.E.E. pose, du point de vue des relations commerciales avec les pays tiers, une série de problèmes qu'il n'est pas facile de résoudre. Du fait que cette union associe un groupe d'États qui représentent une part considérable du commerce mondial, la mise en application du traité de Rome influera fortement sur les relations commerciales internationales existantes.

La Communauté économique européenne ne peut faire abstraction des réalités actuelles de la politique commerciale, mais doit partir des relations commerciales existantes des États membres, de certaines pratiques traditionnelles du commerce international et par là, de la situation actuelle en matière de coopération internationale dans le domaine des échanges. Cela implique une collaboration active au niveau des organisations internationales qui s'occupent de problèmes de politique commerciale.

2. Ce rapport traitera des problèmes que pose à la C.E.E., l'existence de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.). Point n'est besoin de souligner toute l'importance des relations de la C.E.E. avec le G.A.T.T. Jusqu'à présent, le G.A.T.T. représentait le seul accord international qui, en groupant la grande majorité des États intéressés au commerce mondial, ouvrit des perspectives suffisamment larges de coordination des activités commerciales et donc de libéralisation du commerce mondial.

3. Il apparaît utile, à ce propos, de jeter un regard sur l'organisation du G.A.T.T. et sur les activités qu'il a déployées jusqu'ici. Dans sa forme actuelle, le G.A.T.T. est le résultat d'efforts accomplis dans certains pays durant la dernière guerre mondiale déjà et les premières années d'après-guerre. On

escomptait que les Nations unies assureraient l'instauration d'un système de libre échange des biens et des services sur la base de la non-discrimination. L'élimination des restrictions à ces échanges devait être réalisée au moyen d'accords internationaux à négocier et à contrôler par deux organisations internationales, à savoir le fonds monétaire international, pour les échanges monétaires, et par une organisation commerciale internationale, pour le commerce.

L'Accord monétaire international (International Monetary Fund Agreement) est entré en vigueur peu de temps après la guerre, alors que l'élaboration de l'organisation internationale prévue (International Trade Organisation), la «Charte de la Havane», se faisait attendre. Il apparut bientôt que les pays européens s'intéressaient surtout à la restauration de leur économie et considéraient comme secondaires toutes les solutions commerciales à long terme et d'autre part que le Congrès américain n'était pas disposé à doter l'exécutif des larges pouvoirs de libéralisation exigés par la nouvelle organisation.

4. C'est alors qu'à titre d'accord provisoire fut conclu le G.A.T.T., qui reprenait, en ce qui concerne la politique commerciale, toutes les clauses importantes de la «Charte de la Havane». C'est surtout pour des raisons d'ordre pratique que cet accord fut conclu. En effet, les concessions douanières réciproques n'ont aucun sens aussi longtemps qu'on peut en annuler les effets en prenant, dans d'autres domaines de la politique commerciale, des mesures telles que des contingentements à l'importation, des restrictions à l'exportation, des taxes internes, des aides à l'exportation, etc. Le G.A.T.T. tenta d'y remédier en instituant un code international pour les questions commerciales, imposant à ses membres, certaines règles de conduite dans le domaine général des échanges internationaux de marchandises et de services. En outre, il convoque régulièrement ses membres à des réunions au cours desquelles sont débattus les problèmes que pose le passage à de nouvelles étapes de la libéralisation du commerce et qui sont l'occasion d'échanges de vues sur les problèmes du commerce international. Enfin, le G.A.T.T. offre un cadre pour l'arbitrage de litiges entre les États membres.

5. Si l'on considère l'activité déployée par le G.A.T.T., on est d'abord impressionné de voir

que pas moins de 40 États (1), qui s'adjugent environ 85 % du commerce mondial, en sont membres. Il a été possible, grâce à une série de conférences douanières, d'abaisser de près d'un tiers les droits de douane des États membres.

Cette réduction des tarifs douaniers est l'un des résultats essentiels du G.A.T.T. Il est un fait que c'est surtout au cours des premières années d'existence du G.A.T.T. que s'est produite l'évolution du commerce mondial très étrié de l'après-guerre immédiat à des échanges quelque peu libéralisés.

Même si la mise en œuvre des principes du G.A.T.T. laisse à désirer dans l'ensemble, parce que des exceptions officielles sont sans cesse demandées, que ses règles ne sont pas respectées et que ses dispositions sont tournées par des moyens juridiques, il n'en reste pas moins que l'existence du G.A.T.T. a servi au bien commun.

Dans la mesure même où le G.A.T.T. a contribué à faciliter les échanges, il a rendu plus difficile la création de nouvelles entraves aux échanges. On peut admettre que sans l'existence du G.A.T.T., une très forte tendance au renforcement des entraves aux échanges se serait manifestée à certains moments. Il est bien plus difficile de rendre nulle une concession négociée et accordée dans le cadre du G.A.T.T., en raison de ses répercussions internationales, qu'une concession faite par un accord bilatéral de type habituel.

6. La réussite du G.A.T.T. s'accompagne cependant d'une série d'insuccès et de lacunes qui ne peuvent être perdus de vue lorsqu'on envisage les relations futures entre la C.E.E. et cette organisation. Constatons d'abord que les promoteurs de l'Accord n'ont pas atteint les buts, très lointains, qu'ils s'étaient fixés. Le G.A.T.T. n'est pas parvenu à imposer à ses membres le respect total de ses règles, chose en partie imputable à l'insuffisance des sanctions qu'il peut appliquer. Tout au plus peut-il autoriser les membres qui s'estiment lésés par le comportement d'un autre membre à recourir à des moyens analogues,

c'est-à-dire à déroger aux règles du G.A.T.T. au détriment du pays en cause.

7. De plus, certaines parties de l'Accord et plus spécialement celles qui ont trait à certaines restrictions quantitatives à l'importation manquent de clarté, si bien qu'il reste possible d'en éluder l'application. Les dispositions sur les aides à l'exportation sont également fort peu efficaces.

Ce qui mérite une attention toute particulière, c'est le fait que les règles de l'Accord ne sont pas appliquées, ou ne le sont guère, dans le domaine de l'agriculture. Cela s'explique notamment par la dérogation accordée au printemps de 1955 en faveur de l'agriculture américaine. Étant donné l'étendue de la dérogation accordée aux États-Unis, il était difficile de rappeler sévèrement à l'ordre les pays qui se rendaient coupables de certaines négligences dans l'observation des règles du G.A.T.T. en la matière. Il en est résulté une situation extrêmement regrettable. Il faut bien constater, cependant, que le G.A.T.T. ne contient aucune disposition spécifique applicable à la politique agricole et on ne peut guère contester que les problèmes agricoles ne peuvent être résolus en recourant exclusivement à des mesures de politique commerciale; dans ces conditions, il est évident que la position du G.A.T.T. en ce domaine ne peut être vraiment forte.

8. En tant qu'organisation économique régionale, la Communauté économique européenne doit partir du principe que seul le G.A.T.T. est une organisation du commerce mondial douée d'efficacité, et qu'il a accompli jusqu'à présent un précieux travail. Si la C.E.E. veut adopter une attitude réaliste vis-à-vis du G.A.T.T., elle devra tenir compte non seulement des succès que cette organisation a enregistrés en matière de réduction des tarifs douaniers, mais également de ses faiblesses, par exemple sur le plan de la solution des problèmes agricoles. Ce n'est qu'ainsi que la Communauté parviendra à imposer une amélioration des réglementations internationales.

9. En principe, la C.E.E. se trouve confrontée avec les deux problèmes suivants: elle doit, d'une part, obtenir du G.A.T.T., l'approbation de son tarif extérieur et, d'autre part, définir sa propre politique à son égard, c'est-à-dire orienter sa politique commerciale en tenant compte de l'existence du G.A.T.T. et mettre tout en œuvre pour favoriser le développement de cette organisation.

(1) Sont membres à part entière du G.A.T.T.: l'Australie; l'Autriche; la Belgique; la Birmanie; le Brésil; le Canada; Ceylan; le Chili; Cuba; le Danemark; la République fédérale d'Allemagne; la République dominicaine; les États-Unis d'Amérique; la Finlande; la France; le Ghana; la Grèce; Haïti; l'Inde; l'Indonésie; Israël; l'Italie; le Japon; le Luxembourg; la Fédération malaise; la Nouvelle-Zélande; les Pays-Bas; le Nigéria; le Nicaragua; la Norvège; le Nyassaland; le Pakistan; le Pérou; le Portugal; la Rhodésie; le Royaume-Uni de Grande-Bretagne; la Suède; la Tchécoslovaquie; la Turquie; l'Union sud-africaine; l'Uruguay.

Sont associés à ses travaux: l'Argentine; le Cambodge; l'Espagne; la Pologne; la Suisse; la Tunisie et la Yougoslavie.

Le chapitre suivant traitera du premier de ces problèmes: l'approbation, par le G.A.T.T., du tarif extérieur de la C.E.E.

2. Le tarif extérieur de la C.E.E. et le G.A.T.T.

10. Comme tous les membres de la C.E.E. sont en même temps membres du G.A.T.T., ils sont liés par les décisions de celui-ci et soumis à l'obligation générale d'en respecter les règles. Les dispositions du G.A.T.T. ne condamnent pas le principe des unions économiques, mais prévoient le contrôle de ces unions, afin d'éviter qu'elles n'affectent le niveau de libéralisation atteint. Ce contrôle s'exerce à la faveur d'une enquête effectuée conformément à une procédure définie de manière précise.

Il y a lieu de remarquer à ce propos que la procédure d'enquête vise principalement les droits de douane, dans une mesure moindre, les dispositions en matière de contingentement, et tout à fait accessoirement, la politique commerciale. C'est ainsi que la Communauté économique européenne qui, certes, est instituée sur la base d'une union douanière, mais qui va bien au-delà d'une pareille union, n'est en général considérée par le G.A.T.T. qu'au point de vue relativement étroit des droits de douane.

11. L'article XXIV du G.A.T.T. (1) détermine les conditions dans lesquelles les unions douanières et les zones de libre-échange peuvent être créées. Le paragraphe 4 de cet article pose le principe que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les États qui en font partie, et non d'apporter des entraves au commerce avec les autres États membres du G.A.T.T. Ce principe est respecté lorsque les conditions énoncées au cinquième et au neuvième alinéas de cet article sont remplies.

12. Le paragraphe 5 du même article énumère les conditions auxquelles une union douanière ou une zone de libre-échange doivent satisfaire. La première condition est que la constitution d'une union douanière ne peut entraîner une majoration de l'ensemble des droits de douane pour les États qui, tout en étant membres du G.A.T.T., ne font pas partie de l'union, ni une application plus restrictive qu'auparavant des autres dispositions en matière commerciale. La création d'une zone de libre-échange est soumise aux mêmes conditions. En outre, l'instauration d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit se faire dans un délai raisonnable. Le neuvième paragraphe de l'article XXIV a trait aux « préférences douanières » qui pourraient exister entre un membre d'une union douanière et un autre État, membre du G.A.T.T. Il résulte de ce paragraphe

que ce régime de droits préférentiels ne pourra être compromis par la création d'une union douanière (ou d'une zone de libre-échange), mais qu'il pourra éventuellement être abrogé ou adapté à la faveur de pourparlers avec les parties contractantes intéressées. Ces dispositions présentent actuellement un intérêt immédiat du fait de l'éventualité de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E., en raison du régime de préférences du Commonwealth.

13. Il ressort des dispositions de l'article XXIV-6 que toute modification des régimes douaniers découlant de la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange dans le cadre du G.A.T.T. est génératrice de certaines obligations; c'est ainsi que toute majoration de droits consolidés par un ou plusieurs États membres doit avoir pour contrepartie une compensation dans la même position tarifaire ou des concessions portant sur d'autres positions tarifaires. Pour ce qui concerne la procédure, voir l'article XXVIII.

14. Dès le début de l'année 1957, le G.A.T.T. a examiné si la C.E.E. devait être considérée comme une union douanière au sens de l'article XXIV. Si une réponse positive à cette question n'a pu être donnée immédiatement, c'est parce que les partenaires demandaient que les États de la C.E.E. fournissent des précisions sur les parties du traité dans lesquelles leur politique n'était pas encore définie, par exemple dans le domaine de l'agriculture. De leur côté, les États membres de la C.E.E. tenaient à attendre les conclusions de la procédure prévue à l'article XXIV-6.

15. Ces négociations sur les droits de douane, prévues à l'article XXIV-6 de l'accord du G.A.T.T., ont débuté à Genève au mois d'octobre 1960 et ont été menées à bonne fin en mai 1961.

Il importait surtout de tenir compte de la modification des consolidations à la suite de l'instauration du tarif extérieur commun, et d'aboutir à un accord sur les compensations. La procédure à suivre est définie, nous l'avons dit, à l'article XXVIII de l'Accord du G.A.T.T. Elle est sensiblement la même que celle qui est prescrite pour toute modification d'un droit de douane consolidé. Si un pays membre du G.A.T.T. veut modifier un droit de douane consolidé, il doit auparavant négocier une nouvelle consolidation avec le cosignataire de la consolidation primitive, ainsi qu'avec le partenaire commercial qui est le principal fournisseur; doivent également être consultés, les partenaires commerciaux dont l'« intérêt substantiel » a été reconnu.

Le G.A.T.T. stipule que le résultat des négociations ne peut être moins favorable que la situation existant auparavant. Au cours des négociations, des compensations peuvent être offertes pour d'autres catégories de produits.

16. Les négociations prévues à l'article XXIV-6 du G.A.T.T. ont donc le caractère d'une opération comp-

(1) Cf. annexe.

table compliquée. Si une partie contractante quelconque ou, dans le cas de la C.E.E., un groupe de parties contractantes, désirent apporter certaines modifications aux droits de douane consolidés à l'égard de leurs partenaires commerciaux, ils doivent démontrer que la nouvelle réglementation n'est pas moins favorable que l'ancienne ou offrir des compensations. Dans le cas de la C.E.E., le seul but de ces négociations ne peut donc être que de convaincre ses partenaires que la réglementation du tarif extérieur commun n'est pas moins favorable que la réglementation des différents tarifs nationaux existant auparavant. S'il n'était pas possible de convaincre les partenaires que le tarif extérieur commun ne se traduira, en tout cas, par aucune aggravation, deux possibilités resteraient ouvertes à la C.E.E.: soit accorder certaines concessions, soit accepter que le pays tiers intéressé annule, de son côté, des concessions. Telles sont, grosso modo, les questions qui étaient à la base des négociations douanières de Genève.

17. Si l'on jette un bref regard sur le déroulement des négociations douanières prévues à l'article XXIV-6, qui se sont déroulées à Genève, on peut y discerner trois phases:

- a) Dans la première phase, la C.E.E. a défendu le point de vue que le tarif extérieur commun n'était pas moins favorable que les droits tarifaires consolidés antérieurs et n'exigeait donc pas de concessions particulières;
- b) Dans la deuxième phase, la C.E.E. a proposé, sans pour cela abandonner la position énoncée au point a), certaines concessions douanières consistant en une réduction pour un certain nombre de positions du tarif extérieur commun. De nombreux pays ont alors déclaré que leurs revendications étaient satisfaites;
- c) Une troisième phase — en quelque sorte latente — des pourparlers s'est poursuivie pendant les négociations Dillon. En effet, certains pays avaient déclaré que leurs revendications n'étaient certes pas entièrement satisfaites, mais que d'autre part, ils ne voulaient pas actuellement avoir recours à des représailles, c'est-à-dire à défaut d'offre satisfaisante de la part de la C.E.E., suspendre pour leur part les consolidations tarifaires. Selon ce groupe d'États, le problème résidait plutôt dans l'attitude de la C.E.E. dans les négociations Dillon; si la C.E.E. se montrait assez libérale, ils seraient disposés à faire des concessions qui se traduiraient par le retrait des exigences fondées sur l'article XXIV-6. Les positions douanières en question concernent surtout les produits agricoles.

18. Les négociations sur l'adaptation des tarifs se sont terminées par une déclaration de la Commission européenne, habilitée à cette fin par le Conseil de ministres de la C.E.E. qui avait déclaré, en sa session des 2 et 3 mai 1961, vouloir considérer les négociations comme terminées.

Cette déclaration de la Commission européenne signifiait que la C.E.E. n'était pas disposée à faire

des concessions supplémentaires et qu'elle donnait aux partenaires qui ne s'estimaient pas satisfaits des offres faites jusqu'alors au cours des négociations, la possibilité d'annuler certaines consolidations, c'est-à-dire pratiquement de relever pour leur part certains droits de douane.

19. A ce moment des négociations, on pouvait distinguer trois groupes de partenaires:

- ceux qui avaient souscrit sans réserve un accord,
- ceux qui avaient souscrit avec réserve un accord, et
- ceux qui, au terme des négociations, n'avaient souscrit aucun accord avec la C.E.E.

20. Ont souscrit sans réserve un accord, les partenaires suivants: le Canada, Ceylan, le Chili, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, le Pérou, la Rhodésie et le Nyassaland, le Royaume-Uni et l'Union sud-africaine.

21. Ont souscrit avec des réserves: l'Autriche, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie et l'Uruguay.

Ces pays ont déclaré que les offres de la Commission de la C.E.E. ne les satisfaisaient pas pour certaines positions tarifaires et qu'ils se réservaient la faculté de déconsolider les droits applicables à des groupes de marchandises équivalentes (c'est-à-dire des marchandises qui interviennent pour un même volume dans le commerce extérieur). La déconsolidation doit se faire selon les dispositions de l'article XXVIII-3 du G.A.T.T. et en respectant certains délais.

De son côté, la C.E.E. a déclaré qu'elle considérerait les concessions en question comme suffisantes pour établir un équilibre et qu'elle tiendrait celui-ci pour rompu dans l'éventualité où les partenaires commerciaux procéderaient à des déconsolidations, auquel cas elle ne pourrait y répondre que par la suppression de concessions tarifaires équivalentes.

Selon les informations disponibles actuellement, aucune position tarifaire n'a jusqu'à présent été déconsolidée vis-à-vis de la C.E.E., c'est-à-dire qu'aucun pays tiers n'a jusqu'ici pris de mesures de rétorsion. Le délai au cours duquel de telles mesures peuvent être prises expirera au moment où se termineront les négociations Dillon (1).

22. Un troisième groupe de pays a refusé, au moment de la conclusion formelle des négociations, de souscrire un accord avec la C.E.E. Il s'agit du Brésil, du Danemark, du Ghana, du Nigéria et de la Norvège.

(1) Aux termes de l'article XXVIII-3, les mesures de rétorsion doivent être prises dans un délai de six mois. La prorogation du délai dans le présent cas jusqu'à l'aboutissement des négociations Dillon est due à une décision particulière des délégations qui y participaient.

La Commission de la C.E.E. a reconnu que l'offre faite au Danemark avait été insuffisante du fait surtout que les concessions en matière d'exportation de produits agricoles avaient été officiellement exclues des négociations de compensation de tarifs et que ce sont surtout ces produits-là que le Danemark exporte vers la C.E.E. La délégation danoise a fait savoir que son pays renonçait à déconsolider les droits en attendant que les difficultés existantes soient résolues.

La Commission a tenu pour non fondées les exigences formulées par les autres quatre pays. Il est intéressant de relever que le Nigéria et le Ghana ont en particulier déclaré incompatibles avec les dispositions du G.A.T.T. les tarifs préférentiels pour des produits tropicaux accordés aux pays et territoires d'outremer associés. De son côté, la Commission de la C.E.E. a souligné que l'article XXIV du G.A.T.T. est applicable à la zone de libre-échange existant entre la C.E.E. et les pays associés.

23. Il convient d'accorder une signification particulière aux négociations avec les États-Unis qui, en tant que partenaire important dans le commerce mondial, n'ont pas cessé de peser sur le déroulement des négociations. Ils ont, eux aussi, associé l'aboutissement des négociations tarifaires selon l'article XXIV-6 aux négociations Dillon. Ce n'est qu'en janvier 1962 que les questions de principe ont pu être réglées. Étant donné que la réglementation adoptée s'insère dans les accords résultant des négociations Dillon, elle sera examinée au chapitre suivant. Il suffira de faire remarquer ici que l'accord des États-Unis sur le tarif extérieur commun n'a pas été obtenu uniquement pour des concessions tarifaires, mais qu'il a fallu en outre, pour en arriver là, faire des concessions sur le volume des importations d'un produit agricole important: le blé de qualité. C'est ainsi que les négociations purement tarifaires se trouvent liées à la politique commerciale future de la C.E.E. Compte tenu de ce que pour un certain nombre de produits agricoles importants dans le cadre du G.A.T.T. les tarifs communautaires ont été déconsolidés et seront bientôt remplacés par un système de prélèvements variables, cette solution semblait la plus indiquée. Ses avantages et ses inconvénients devront encore faire l'objet d'un examen.

24. Pour émettre une appréciation globale sur les négociations dans le cadre de l'article XXIV-6 on peut, d'une manière générale, se déclarer satisfait du résultat obtenu. Leur objectif principal, notamment la reconnaissance du tarif extérieur commun par les partenaires commerciaux, fut atteint. Tous les participants ont en principe reconnu le tarif extérieur commun bien que quelques pays, nous l'avons déjà dit, aient

fait des réserves à propos de certains produits plus sensibles.

Le résultat des négociations tarifaires est que le tarif extérieur commun a été abaissé en moyenne de 3 à 4 % environ. Cette concession constitue un compromis non seulement à l'égard des partenaires commerciaux mais également, à l'intérieur de la Communauté, entre les pays à bas tarifs, qui auraient peut-être été disposés à céder davantage, et les pays à tarifs élevés.

Si l'on considère le degré escompté de libéralisation du commerce mondial, cet abaissement du tarif extérieur commun ne tire guère à conséquence. On peut, d'autre part, se féliciter des résultats obtenus et notamment de l'adoption du tarif extérieur commun de la C.E.E. par les autres partenaires du G.A.T.T.

Enfin, il faut considérer également que les négociations tarifaires menées avec la C.E.E. ont renforcé la position du G.A.T.T. Jamais un groupement régional aussi important que celui des membres de la C.E.E. ne s'était présenté en bloc devant lui. Compte tenu des faiblesses du G.A.T.T., celui-ci eût été engagé dans une épreuve de force extrêmement néfaste si les partenaires commerciaux qu'il réunit s'étaient montrés moins conciliants et si un accord entre la C.E.E. et le G.A.T.T. s'était révélé impossible.

Il convient de signaler à ce propos que les dispositions du G.A.T.T. relatives aux unions douanières et aux zones de libre-échange ne visaient manifestement pas d'aussi grandes unions régionales. En rédigeant ces dispositions, on songeait plutôt à des unions douanières plus modestes entre deux partenaires. Le groupement régional de partenaires importants du commerce mondial constitue un fait fondamentalement nouveau de l'économie mondiale et il sera sans doute nécessaire à l'avenir d'adapter les dispositions du G.A.T.T. à cette nouvelle situation.

3. Les négociations Dillon: première conférence tarifaire en collaboration avec la Communauté

25. Les négociations Dillon ont débuté à Genève le 29 mai 1961. Elles doivent leur nom à la proposition faite en automne 1958 par le secrétaire d'État américain aux affaires économiques de l'époque, M. D. Dillon, d'ouvrir dans le cadre du G.A.T.T. des négociations ayant pour objet la réduction des tarifs douaniers. Ces négociations revêtaient un certain caractère d'urgence, du fait que le gouvernement américain n'est pas habilité au delà du 30 juin 1962 à participer à des négociations ayant pour objet la réduction des droits américains à l'importation.

26. Il est opportun de rappeler que les négociations Dillon ne constituent nullement la première conférence multilatérale sur les réductions tarifaires dans le cadre du G.A.T.T., mais qu'elles s'inscrivent dans la ligne des conférences tarifaires antérieures qui se tinrent à Genève en 1947, à Annecy en 1949, à Torquay en 1950/1951 et de nouveau à Genève en 1956.

Tout comme les précédentes négociations tarifaires, les négociations Dillon furent menées suivant la procédure traditionnelle en usage au G.A.T.T., ce qui veut dire qu'en principe elles furent menées produit par produit et sur la base d'une réciprocité rigoureuse. Il faut toutefois souligner que la C.E.E., par son offre d'une réduction linéaire de 20 % de son tarif extérieur commun, a donné une première impulsion qui, selon toute probabilité, exercera une influence déterminante sur l'évolution ultérieure du G.A.T.T., même si ceci n'a pas encore joué à fond au cours des négociations Dillon.

27. Dès le début, il était évident pour les intéressés que les négociations Dillon n'apporteraient pas de résultats spectaculaires. L'abolition progressive des restrictions quantitatives aux importations a fait au cours des dernières années de tels progrès que les tarifs encore en vigueur n'en ont que plus d'importance sur le plan de la politique commerciale et que de ce fait la signification du désarmement douanier se trouve elle aussi accrue. Les possibilités d'action limitées du gouvernement américain dans ce domaine et le fait que les autres pays d'Europe étaient davantage intéressés à un abaissement sélectif de tarifs déterminés qu'à des réductions linéaires de grande portée étaient sans contredit une autre source de difficultés.

28. A cet égard, il convient de mentionner qu'à l'encontre des conférences tarifaires antérieures, les négociations Dillon n'étaient pas uniquement axées sur la réduction des tarifs douaniers. C'est ainsi que lors de la 15^e session, qui s'est tenue en automne 1959, les membres du G.A.T.T. avaient décidé, à la requête des pays principalement exportateurs de produits agricoles et des pays en voie de développement, que ces négociations pourraient également aborder les problèmes concernant les subventions accordées par les États membres, les restrictions quantitatives autorisées par le G.A.T.T. et les taxes.

Déjà au moment de la rédaction du présent rapport intérimaire, il était manifeste que ce premier pas tendant à englober dans les négociations menées au sein du G.A.T.T. les problèmes essentiels des pays exportateurs de produits agricoles et des pays en voie de développement ne ferait pas l'objet des négociations Dillon. La cause en est, en partie, qu'en vertu des dispositions du G.A.T.T., les États membres ne peuvent être astreints à approuver cette extension ni à être partie à des accords portant sur l'abolition progressive de leurs restrictions à l'importation. Il convient en outre de mentionner que la nature des négociations s'est modifiée en raison de leur ralentissement.

Alors que les principaux participants envisageaient manifestement, avant le début des négociations Dillon, d'adopter un arrangement commercial de grande portée qui aurait éventuellement pu englober les problèmes agricoles évoqués ci-dessus, ils n'ont pu réaliser cette intention en raison du ralentissement des négociations tarifaires. Au gouvernement des U.S.A., l'opinion a prévalu qu'il était préférable de se contenter, au cours des négociations Dillon, de poursuivre un objectif limité pour entamer ultérieurement, dans le cadre du G.A.T.T., de nouvelles négociations portant sur un désarmement douanier beaucoup plus large et sur l'abolition d'autres restrictions, après le renouvellement et une extension notable des pouvoirs accordés par le Congrès au gouvernement pour mener les négociations.

29. Cette nouvelle orientation ressort nettement de l'accord tarifaire que la C.E.E. a conclu avec les États-Unis dans le cadre des négociations Dillon (1).

En premier lieu, les négociations avec les États-Unis sur les compensations tarifaires conformément aux dispositions de l'article XXIV-6 ont été définitivement conclues. Les États-Unis ont ainsi admis la consolidation de droits de douane par la C.E.E. pour un montant total de 1,4 milliard de dollars en 1958. Sur des importations d'environ 150 millions de dollars, c'est-à-dire sur à peu près 1/10 du montant consolidé, la Communauté s'est vue dans l'obligation d'offrir aux États-Unis une réduction de tarifs, dont bénéficieront évidemment les autres partenaires commerciaux au sein du G.A.T.T.

30. Les accords tarifaires dans le cadre des négociations Dillon proprement dites portaient principalement, en ce qui concerne la C.E.E., sur des produits industriels. Des réductions tarifaires ont été convenues pour 20 % des positions tarifaires du tarif extérieur commun. Si l'on considère le volume des importations dans la C.E.E. de produits industriels en provenance des États-Unis, on peut constater que ces réductions affectent 35 % environ de ces importations.

De leur côté, les États-Unis ont accordé à la C.E.E. des réductions portant sur à peu près le même pourcentage de leurs importations, soit 35 %.

31. Tout aussi importantes sont les conventions portant sur les produits agricoles. Certes, la réduction ne porte que sur 12 % environ des importations dans la C.E.E. de produits agricoles en provenance des États-Unis, mais en ce qui concerne le blé et les céréales fourragères, la C.E.E. a fait des concessions qui n'entrent pas dans le cadre de l'accord tarifaire. Ces conventions ont pour objet d'éviter que les exportations américaines vers la C.E.E. ne soient soumises à des restrictions, tout au moins en ce qui concerne le blé de qualité. La C.E.E. déclare

(1) Pour un aperçu sommaire du contenu de ces accords tarifaires et des déclarations qui s'y rapportent, voir le « Bulletin de la C.E.E. », n° 4 (avril 1962).

qu'elle a l'intention, en définissant sa politique, de tenir compte des intérêts des pays tiers.

Les concessions accordées par les États-Unis pour les produits agricoles ne portent que sur un volume d'une valeur de 50 millions de dollars environ.

32. L'accord conclu pour un certain nombre de produits agricoles entre le gouvernement des États-Unis et la C.E.E. est intéressant à plusieurs égards.

Ainsi, grâce à des négociations entre les principaux pays producteurs et consommateurs, les répercussions de la politique agricole commune sur les relations commerciales pourront, pour un produit tel que le blé de qualité, être examinées dans le cadre mondial. Ces négociations auront lieu selon les procédures de l'article XXVIII de l'Accord du G.A.T.T. Autrement dit, si la politique agricole commune appliquée au blé portait préjudice aux relations commerciales avec des pays tiers, elle aurait exactement les mêmes conséquences qu'une augmentation des droits de douane consolidés.

33. Toutefois, votre commission tient à faire observer qu'il faut éviter que dans le cadre du G.A.T.T. la politique agricole de la C.E.E. ne soit d'une façon très unilatérale soumise à un certain contrôle international. Elle estime que le principe de réciprocité, auquel les négociations Dillon ont toujours attribué, à juste titre, une importance de premier ordre, doit être intégralement respecté. Ce principe de réciprocité est à la base même du G.A.T.T. Dans le texte révisé de l'Accord du G.A.T.T., du 7 octobre 1957, cette réciprocité fondamentale est citée dès le préambule: « désireux de contribuer à la réalisation de ces objectifs par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international ».

34. A ce propos, votre commission insiste sur la position particulière de l'agriculture des États-Unis dans le cadre du G.A.T.T.

Au printemps 1955, le gouvernement américain demanda à bénéficier d'une dérogation aux dispositions des articles II et XI de l'Accord, étant donné qu'aux termes de l'article 22 de l'«Agricultural Adjustment Act» de 1933, il était tenu à certaines obligations qui étaient en contradiction avec l'Accord.

35. Le G.A.T.T. chargea un groupe de travail d'étudier cette demande. Celui-ci reconnut qu'un amendement apporté en 1951 à cette loi interdisait au président des États-Unis de conclure des accords internationaux dont les dispositions étaient contraires à celles du «Agricultural Adjustment Act». Une discussion s'éleva au sein du groupe de travail pour savoir si les membres du G.A.T.T. ne devaient pas obliger le gouvernement américain d'éliminer les motifs qui peuvent amener le gouvernement américain à agir contrairement aux dispositions du G.A.T.T. Ces motifs sont incontestablement les excédents de l'agriculture des États-Unis. Toutefois, les délégués américains ont fait observer que leur gouvernement ne serait pas en mesure de suivre des recommandations de ce genre si elles étaient formulées.

36. Dans une résolution adoptée le 5 mars 1955, le G.A.T.T. accorda au gouvernement américain la faculté de déroger aux dispositions des articles II et XI.

Le gouvernement américain avait donc désormais la possibilité de contingenter sévèrement les importations agricoles susceptibles de porter préjudice à sa production nationale.

Les délégués des pays exportateurs de produits agricoles critiquèrent cette résolution en des termes parfois fort violents. Ils insistèrent notamment sur le fait qu'en raison de son caractère global et général, cette mesure d'exception permettait pratiquement au gouvernement américain de décider quelles importations agricoles portent ou ne portent pas préjudice à ses intérêts. Dans la mesure où elle s'imposait, une réglementation d'exception aurait dû être infiniment plus précise et plus limitée.

Les U.S.A. se trouvant ainsi en grande partie exclus de la partie agricole de l'accord du G.A.T.T., il s'ensuivit que l'agriculture n'occupa plus dans les efforts du G.A.T.T. la place de choix qui lui revenait, car les autres pays agricoles commencèrent eux aussi à faire preuve d'une certaine négligence dans le respect des règles du G.A.T.T.

C'est pourquoi il est permis de considérer que, sous la forme qui lui a été donnée, le règlement d'exception en faveur des États-Unis constitue un coup sérieux porté au G.A.T.T.

37. Votre commission insiste sur le fait qu'à son avis, cette mesure d'exception en faveur de

l'agriculture américaine ne se justifie plus et qu'il faut l'abroger. Si des pays tiers exigent — d'ailleurs à juste titre — que les incidences de la politique agricole commune de la C.E.E. sur les relations commerciales soient discutées dans le cadre du G.A.T.T. et qu'elles fassent éventuellement l'objet de négociations, il faut également prévoir une discussion et des négociations sur les conséquences des mesures agricoles du gouvernement américain pour les relations commerciales.

38. Au sujet de l'accord tarifaire conclu entre la C.E.E. et les États-Unis, il convient encore de noter que du côté américain, les réductions seront appliquées en deux étapes: la première réduction de 50% entrera en vigueur le 1^{er} juillet, sinon déjà le 15 mai 1962, et les autres un an plus tard.

Du côté de la C.E.E., les réductions sont accordées sur la base du tarif extérieur commun, de sorte que l'adaptation des droits nationaux s'oriente sur un niveau inférieur.

Pour les postes tarifaires en cause, il est prévu que des modifications seront apportées aux tarifs nationaux dès le 1^{er} juillet 1962 pour corriger des adaptations antérieures qui ont encore été faites sur la base des tarifs extérieurs initiaux.

39. A la requête du gouvernement américain, le contenu de l'accord tarifaire a été rendu public avant la fin des négociations Dillon, ce qui constitue une dérogation aux usages du G.A.T.T. En règle générale, dans les négociations de ce genre, des concessions sont accordées réciproquement et paraphées en une première phase bilatérale et ensuite communiquées aux autres partenaires commerciaux. Ce n'est qu'après, alors qu'au cours d'une seconde phase multilatérale, les autres fournisseurs plus ou moins importants ont accordé à leur tour en contrepartie des concessions correspondantes et qu'un accord général est réalisé que les résultats obtenus à l'issue de la première phase deviennent définitifs et sont publiés.

Dans le cas présent, le désir du gouvernement américain de faire un plein usage des pouvoirs dont l'expiration est proche, et d'être à même de présenter, à l'appui de sa demande de reconduction du Trade Expansion Act, un accord sans grande portée certes, mais qui n'en est pas moins significatif, a conduit les deux partenaires à déroger à la règle générale. Lors de leur publication, et pour prévenir toute difficulté, les accords tarifaires ont été présentés sous forme de convention bilatérale.

40. L'accord conclu avec les États-Unis a facilité la poursuite des négociations avec les autres pays intéressés aux négociations Dillon. Ainsi, les négociations avec la Grande-Bretagne ont abouti depuis peu, ce qui a certes eu une influence sur les négocia-

tions actuellement en cours en vue de l'adhésion de ce pays à la C.E.E. ainsi que sur les propositions faites par le gouvernement américain en matière de politique commerciale.

Il s'ensuit une situation qui semble, à première vue, quelque peu insolite: le Royaume-Uni, d'une part, négocie avec la C.E.E. sur son adhésion en tant que membre (ce qui implique donc l'acceptation du tarif extérieur) et, d'autre part (dans le cadre du G.A.T.T.), il conclut un accord avec la C.E.E. sur la réduction de son propre tarif et du tarif extérieur de la C.E.E.

Dans le cadre de la conférence tarifaire du G.A.T.T., la Communauté économique européenne et le Royaume-Uni ont signé le 16 mai, à Genève, une convention relative à la réduction de nombreux droits d'entrée de leurs tarifs respectifs.

Cette convention a été signée à titre provisoire sur proposition du gouvernement britannique qui désire publier les résultats des négociations sans attendre la rédaction, au mois de juillet prochain, du protocole général de la conférence tarifaire.

Les négociations avec le Royaume-Uni avaient trait à une réduction linéaire de 20% portant sur des groupes importants de produits industriels. Le Royaume-Uni a contribué au succès de la nouvelle méthode de négociation proposée par la Communauté. Les concessions faites par la Communauté consistent en une réduction de moins de 20% pour les produits dont les droits avaient déjà été réduits au cours de négociations précédentes en vertu des dispositions du paragraphe 6 de l'article XXIV.

Les concessions britanniques prévoient également des réductions de moins de 20% pour des produits déterminés. Elles sont dues à l'intention du gouvernement britannique d'harmoniser et de simplifier son tarif. Les concessions réciproques s'appliquent à un volume d'échanges d'environ 200 millions de dollars dans les deux sens (année de base: 1959).

D'après ce que l'on sait jusqu'à présent, il est permis d'espérer que les négociations Dillon aboutiront à un rapprochement de positions tarifaires très éloignées les unes des autres, et qu'ainsi l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. sera facilitée grâce à l'harmonisation de certains groupes tarifaires.

41. Au moment de terminer ce rapport intérimaire, les négociations avec la Suède, la Suisse et l'Autriche n'avaient pas encore pris une forme bien nette et ces pays n'avaient pas encore fait connaître leurs propositions définitives. Il va de soi qu'ici aussi, la demande d'association de ces pays à la Communauté exercera une influence sur les négociations tarifaires.

Les négociations avec d'autres pays, tels le Chili, la Finlande, le Japon, l'Inde, le Pakistan et le Portugal ne présentaient qu'un intérêt mineur, étant donné qu'elles ne portaient que sur un nombre restreint de groupes de produits et qu'il n'était pas tenu compte, dans leur majorité, des produits « sensibles ».

42. Il est évident qu'il est difficile d'émettre un jugement sur les négociations Dillon avant qu'elles ne soient définitivement terminées. Mais, au moment de la rédaction du présent rapport, nous disposons d'un certain nombre d'éléments qui, par leur nature, peuvent influencer ce jugement définitif.

Il ne faut pas perdre de vue qu'exprimées en chiffres, les réductions tarifaires ne seront pas très élevées et ce, quelle que soit la tournure que prendra la convention encore en préparation. Les négociations Dillon ne se sont pas soldées par un progrès notable dans la voie de la suppression des tarifs douaniers encore existants.

Apparemment, c'est davantage sur le plan psychologique qu'il faut voir les résultats de ces négociations. En premier lieu, elles ont permis au gouvernement américain de montrer au Congrès, qui est toujours quelque peu réticent à cet égard, quel usage judicieux il a su faire de ses pouvoirs et combien un accroissement notable de ceux-ci s'avère indispensable.

La Communauté économique européenne, pour sa part, a eu l'occasion de faire la preuve de son attitude libérale. On ne peut certes conclure de la proposition initiale de réduction linéaire de 20 % du tarif extérieur commun que la Communauté a abaissé ses tarifs douaniers de 20 % en moyenne. Même si, en renonçant à la réciprocité totale, le Conseil de ministres avait décidé, sur la base de l'offre initiale, de réduire les tarifs dans cette proportion, cette réduction aurait été en réalité, et suivant les estimations de la Commission de la C.E.E., plus proche de 5 que de 10 %, du fait que les produits agricoles, les produits de la C.E.C.A., les produits de la liste G et finalement une série de produits chimiques sont exclus de la proposition de réduction linéaire du tarif extérieur de la C.E.E.

43. En ce qui concerne le déroulement des négociations Dillon, il est possible de tirer les conclusions suivantes: en premier lieu, les pouvoirs de la Commission de la C.E.E. étaient trop limités pour permettre un déroulement souple des négociations. Bien que les États participants n'aient fait aucune tentative pour s'arroger les droits reconnus à la Commission de la C.E.E. et se soient bornés à user des pouvoirs que leurs reconnaît le traité, la procédure suivie jusqu'à présent pour intéresser les représentants des États participants à la moindre décision est trop compliquée pour permettre de mener avec succès des négociations aussi compliquées.

Lors des négociations Dillon, comme au cours des négociations tarifaires antérieures, on a pu constater que les pouvoirs accordés au gouverne-

ment américain pour mener ces négociations sont extrêmement limités.

Enfin, les négociations Dillon ont montré une fois de plus que la procédure suivie jusqu'à présent, c'est-à-dire les négociations produites par produit, ne répond plus aux exigences actuelles. L'adoption d'une procédure de négociations linéaires est inévitable, bien qu'il n'existe aucune raison de considérer cette méthode comme un remède miracle.

4. Les relations futures entre la C.E.E. et le G.A.T.T.

44. Les négociations sur la compensation des tarifs douaniers, conformément à l'article XXIV-6, et les négociations Dillon n'étaient que le début des relations entre la C.E.E. et le G.A.T.T. Pour pouvoir se faire une idée de ce que seront probablement, dans le futur, les relations entre la C.E.E. et le G.A.T.T., il faut étudier l'évolution qu'a connue le G.A.T.T. jusqu'à nos jours, la situation de l'économie mondiale et l'importance et le rôle de la Communauté économique européenne dans cette économie mondiale.

D'une façon très générale, on peut constater que le G.A.T.T. s'est développé d'un accord purement multilatéral en une organisation commerciale internationale. Les études entreprises par le G.A.T.T. et le contact permanent entre les membres ont une influence aussi grande sur le déroulement des relations commerciales internationales que sur les décisions formelles de réduction tarifaire.

A l'intérieur de cette évolution générale, l'orientation du G.A.T.T. même a aussi connu une modification à l'égard des différents problèmes du commerce international. Initialement, le G.A.T.T. était une sorte de police commerciale internationale qui avait surtout pour but de prévenir les atteintes aux règles établies. L'accent qui se trouvait ainsi mis sur les produits industriels s'estompé par l'adhésion d'un nombre sans cesse croissant de membres, pour lesquels le commerce des produits industriels n'était pas d'un intérêt primordial. Au cours des dernières réunions de ministres du G.A.T.T., la demande des pays en voie de développement de tenir compte de leurs intérêts s'est trouvée au premier plan. Selon toute probabilité les aspects de la politique de développement du commerce international auront de plus en plus d'importance à l'avenir.

45. Pour ce qui est du commerce mondial, on s'attache surtout actuellement à rechercher des

solutions régionales dans le contexte mondial. On admet qu'étant donné les grands intérêts particuliers de la plupart des États membres, une libéralisation du commerce mondial par des négociations tarifaires multilatérales ne peut être que très limitée. La méthode de travail du G.A.T.T. — négociations bilatérales dans un contexte multilatéral — a sans aucun doute permis d'enregistrer un grand progrès par rapport aux méthodes passées, mais les résultats n'ont pas été ce que les promoteurs de cette méthode avaient espéré. Il semble qu'à l'avenir les groupements régionaux joueront un grand rôle dans le G.A.T.T. et qu'ils pourront dans certaines circonstances, à savoir lorsqu'ils auront une liberté d'action suffisante, inaugurer une nouvelle phase des relations commerciales internationales.

46. Dans ce cadre, il faut attacher une très grande importance à l'attitude future du gouvernement américain à l'égard de la politique commerciale. Jusqu'à présent, les activités du G.A.T.T. furent en grande partie influencées par les États-Unis et cela surtout parce que le gouvernement américain ne possédait que des pouvoirs limités dans le domaine des réductions tarifaires, et aussi parce que l'agriculture américaine, par suite d'une autorisation exceptionnelle accordée en 1955, échappe à la sphère d'activité du G.A.T.T.

Les autres pays industriels n'étaient évidemment pas prêts à faire des concessions tarifaires pour les produits industriels sur la base de la clause de la nation la plus favorisée, si le gouvernement américain, pour des raisons de politique intérieure, n'était pas en mesure de s'associer à ces réductions tarifaires. Pour ce qui est de l'agriculture, la tendance à ne pas appliquer les dispositions du G.A.T.T. dans le secteur agricole fut fortement renforcée par l'autorisation exceptionnelle qui avait été accordée aux États-Unis.

Il faut espérer que l'initiative actuelle du président Kennedy dans le domaine commercial sera couronnée de succès et que le gouvernement américain pourra sous peu prendre une plus large part aux activités du G.A.T.T. Cela vaut également pour les produits agricoles. Pour eux aussi, des solutions sur le plan international devront être trouvées, même si ces solutions ne peuvent pas, sans plus, être soumises au mécanisme des accords tarifaires, étant donné que ce problème se pose d'une autre façon.

47. Dans le cadre de ce rapport, on ne signalera qu'en passant que votre commission estime qu'avec la décision prise récemment de relever considérablement les droits de douane pour les

tapis et le verre à vitres les États-Unis se sont engagés dans la bonne voie.

Relever subitement, sans aucune consultation préalable, certains tarifs douaniers pour la simple raison que les importations augmentent dans ces secteurs ne s'accorde guère avec une politique commerciale libérale. L'augmentation des droits de douane pour les tapis et le verre à vitres n'est assurément pas un exemple de bonne politique commerciale. Votre commission appuie énergiquement les démarches que l'exécutif de la C.E.E. et le Conseil de ministres ont entreprises en vue d'amener le gouvernement des États-Unis à ne pas appliquer les mesures protectionnistes envisagées. Elle exprime l'espoir que le gouvernement américain tiendra compte de ces démarches afin d'éviter notamment que la C.E.E. ne prenne, ce qui serait en soi très regrettable, des mesures de rétorsion qui constitueraient de nouveau des entraves aux échanges.

48. Il faut noter à ce sujet que la tendance de résoudre, dans le cadre du G.A.T.T., des problèmes qui jusqu'à présent étaient l'objet d'accords multilatéraux devient de plus en plus nette. Cela vaut plus particulièrement pour un certain nombre de produits agricoles et pour certaines matières premières.

Le G.A.T.T. a tenté de suivre, dans ce domaine, de nouvelles voies. C'est ainsi qu'il a créé il y a peu de temps un «comité de réflexion» dans lequel ne sont représentés que certains pays, spécialement invités dans ce but; il est chargé d'étudier les problèmes posés par le marché international des céréales.

Il ressort de cet exemple que le G.A.T.T. s'efforce de s'adapter aux problèmes les plus urgents que pose le marché mondial et de développer une méthode de travail permettant de résoudre plus aisément ces problèmes. Le G.A.T.T. n'est plus uniquement un accord douanier, il constitue un cadre particulièrement important pour la solution de tous les problèmes concernant le commerce mondial.

49. Pour la mise en oeuvre des futures relations entre la C.E.E. et le G.A.T.T., il faut distinguer entre deux questions; en premier lieu, il est nécessaire d'avoir une idée générale des tâches qui incomberont dans un proche avenir à la C.E.E. dans le cadre du G.A.T.T. En second lieu, il faudra voir de quelle façon des institutions compétentes de la C.E.E. peuvent être mises en mesure d'accomplir ces tâches.

50. Il a déjà été dit que la formation de puissants blocs économiques régionaux peut être con-

sidérée comme une des principales caractéristiques de l'économie mondiale actuelle. On peut dire, sans exagération, que la Communauté économique européenne, vu son importance dans le commerce mondial et les liens qui l'unissent, constitue le plus important et le plus puissant de ces nouveaux blocs régionaux.

Cela entraîne de nombreuses conséquences. En premier lieu, il est évident qu'une Communauté économique européenne, disposant des possibilités d'action nécessaires, a une plus grande influence sur le commerce mondial que les six États membres n'en avaient séparément. Et on ne tient pas compte ici de l'adhésion éventuelle de nouveaux membres, adhésion qui renforcerait encore considérablement cette influence.

51. La première obligation de la Communauté doit être de prendre conscience de ce fait et d'agir en conformité. Elle devrait notamment agir de tout son poids, dans le cadre du G.A.T.T., en vue d'une plus large libéralisation du commerce mondial.

L'initiative du gouvernement américain prouve que cette évolution est parfaitement comprise de l'autre côté de l'océan Atlantique. En effet, les pouvoirs limités du gouvernement américain dans le domaine du désarmement douanier limiteraient fortement aussi la liberté d'action de la C.E.E. Les pays membres ne seraient certainement pas disposés à faire des concessions tarifaires d'une certaine importance sans qu'il y ait réciprocité de la part du plus grand et plus riche partenaire du G.A.T.T. Sans aucun doute, les pays moins développés qui ne bénéficieraient pas des concessions tarifaires globales feraient les frais de cet état de choses.

Ce n'est que si le Congrès partage les vues du gouvernement américain, ce qui permettrait aux États-Unis de participer activement à la poursuite de la libéralisation du commerce mondial, que la C.E.E. sera en mesure de jouer son nouveau et important rôle.

52. Il faut ici dire encore un mot sur le régionalisme dans la perspective des solutions au niveau mondial. Certains partenaires commerciaux du G.A.T.T. continuent à formuler des objections à l'égard de l'union douanière des États membres, bien que l'attitude libérale de la C.E.E. au cours des négociations Dillon ait fait perdre beaucoup d'importance à ces objections.

Il n'en reste pas moins nécessaire de convaincre tous les partenaires commerciaux des avantages que présente la Communauté économique européenne, aussi pour le futur développement du commerce mondial. Si ces partenaires

constatent que la C.E.E. n'a pas été créée au bénéfice unilatéral des États participants et de leurs associés et au détriment de tous les autres pays, mais que, au contraire, le système préférentiel qui en est à sa base crée un bloc économique dont les besoins supplémentaires pourront aussi être satisfaits pour les autres partenaires commerciaux, ils modifieront sans aucun doute leur opinion.

53. Afin de pouvoir participer d'une manière efficace aux futures négociations tarifaires et de pouvoir collaborer aux délibérations sur les accords multilatéraux pour certains produits dans le cadre du G.A.T.T., les institutions de la Communauté devront disposer d'une possibilité d'action qu'elles ne possèdent pas encore pour le moment. Il a été mentionné dans les paragraphes consacrés aux négociations tarifaires et aux négociations Dillon combien la Commission de la C.E.E. est encore gênée par un mécanisme compliqué qui l'oblige, pour les plus petits détails, à consulter les représentants des États participants.

On ne peut faire aucun reproche formel quant au mécanisme de ces consultations, c'est-à-dire quant à la façon de saisir le comité spécial, conformément à l'article 111, les représentants permanents et le Conseil de ministres même. Mais il semble nécessaire que les États membres étudient la question de savoir de quelle manière ils peuvent rendre plus efficace le travail de la Communauté, par exemple en n'exerçant les pouvoirs qui leur reviennent que pour des questions de principe et en laissant une certaine liberté de mouvement à la Commission de la C.E.E.

54. Avant la fin de la deuxième étape de la période de transition, qui apporte le passage de la règle de l'unanimité à la règle de la majorité au Conseil de ministres, des progrès sensibles doivent être accomplis dans ce domaine. Les années qui viennent seront décisives quant à la nature des relations entre la Communauté économique européenne et ses partenaires commerciaux, et parmi ceux-ci, en premier lieu, les pays en voie de développement. Si l'on ne réussissait pas à convaincre ces pays que la C.E.E. est disposée, dans le domaine aussi de la politique commerciale, à tenir compte de leurs intérêts en coopération avec les autres pays industriels importants, les conséquences économiques et politiques en seraient incalculables.

Les relations commerciales avec la C.E.E., suggérées par les États-Unis, offrent la possibilité de prévenir ce danger et de créer une réglementation qui faciliterait considérablement l'écoulement des principaux produits des pays intéressés. Pour en arriver là, des négociations

extrêmement difficiles et longues seront nécessaires; c'est la raison pour laquelle il est de la plus haute importance que les institutions compétentes de la Communauté étudient, dès à présent, de quelle manière elles pensent mener ces négociations et de quelle manière elles pensent pouvoir, sur la base des expériences faites, simplifier le mécanisme de décision.

55. Doter rapidement la Communauté d'un pouvoir d'action à l'égard de l'extérieur, tel est probablement le principal problème qui va se poser dans l'immédiat aux États membres de la Communauté et à ses institutions. Manifestement, la Communauté apparaît de plus en plus comme une réalité vivante aux yeux du reste du monde, mais les pays tiers ne saisissent pas les détails techniques des mécanismes qui interviennent dans ses décisions et de sa mise en œuvre progressive, détails qui ne les intéressent d'ailleurs pas. Pour eux, la C.E.E. existe et ils attendent de la Communauté qu'elle agisse.

56. Ce problème se pose de manière particulièrement urgente dans le G.A.T.T., mais il dépasse évidemment largement le cadre de cette organisation. Votre commission estime que le Parlement européen ne serait pas à la hauteur de ses devoirs politiques s'il ne saisissait pas toutes les occasions — dont le présent rapport donne un exemple — pour signaler cette situation aux responsables.

Ayant, grâce à son dynamisme, suscité tant en Europe que dans d'autres continents des réactions qui permettent dans l'intérêt de tous les peuples d'asseoir les relations commerciales du monde entier sur des bases nouvelles et meilleures, la Communauté ne doit pas se dérober à ses responsabilités mais les regarder en face. Elle doit être en mesure d'agir, en tant que Communauté pleinement consciente de ses responsabilités.

57. Votre commission propose au Parlement d'adopter la proposition de résolution suivante:

Proposition de résolution sur les relations de la C.E.E. avec le G.A.T.T.

«Le Parlement européen,

— approuvant le rapport intérimaire sur les relations de la Communauté économique européenne avec le G.A.T.T., présenté par M. Vredeling au nom de la commission du commerce extérieur (doc. 33);

exprime sa satisfaction de l'issue, acceptable pour toutes les parties, des négociations sur le tarif extérieur commun, menées en exécution de l'article XXIV-6 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce;

regrette que les négociations Dillon aient été fort longues et ne donnent que des résultats limités;

estime qu'en formulant une offre d'abaissement linéaire de 20 % du tarif extérieur commun, la Communauté a jeté les bases d'une discussion fructueuse et a fait preuve d'une attitude libérale;

exprime l'espoir que s'ouvrent à bref délai des négociations sur une réduction beaucoup plus poussée des entraves aux échanges internationaux également en matière de produits agricoles, et souhaite que notamment le gouvernement des États-Unis d'Amérique puisse y participer, muni de pouvoirs étendus, comme permet de l'escompter son projet de Trade Expansion Act;

attire l'attention du Conseil de ministres et des gouvernements des États membres sur la nécessité de renforcer les moyens d'action de la Commission de la C.E.E. dans le cadre d'une politique commerciale commune et attend de la Commission de la C.E.E. qu'elle soumette au Parlement, dans le plus bref délai possible, ses propositions en ce sens, sur lesquelles il doit être consulté;

émet le vœu que ces mesures inaugurent au sein de la Communauté et, grâce à la mise en œuvre du projet de nouvelle politique commerciale des États-Unis, dans le cadre du G.A.T.T., une nouvelle étape de l'histoire des relations internationales qui soit favorable tant aux intérêts des pays industrialisés qu'aux pays en voie de développement;

charge sa commission compétente de poursuivre l'étude de ces problèmes et invite la Commission de la C.E.E. à rédiger un rapport sur la question.»

Les dispositions principales de l'Accord du G.A.T.T. concernant l'institution
des unions douanières (*)

Article XXIV

Application territoriale — Trafic frontalier —
Unions douanières et zones de libre-échange

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 doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires.

5. En conséquence, les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sous réserve:

- a) que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales, plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas;
- b) que, dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange,

Article XXIV

Territorial Application — Frontier Traffic —
Customs Unions and Free-trade Areas

4. The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories.

5. Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; *Provided that:*

- a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to the formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be;
- b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other

(*) Suit un extrait du texte officiel de l'Accord en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi.

les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des parties contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales, plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire, selon le cas;

- c) et que tout accord provisoire visé aux alinéas a) et b) comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

6. Si, en remplissant les conditions énoncées à l'alinéa a) du paragraphe 5, une partie contractante se propose de relever un droit d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article II, la procédure prévue à l'article XXVIII sera applicable. Dans la détermination des compensations, il sera dûment tenu compte de la compensation qui résulterait déjà des réductions apportées au droit correspondant des autres territoires constitutifs de l'union.

7. a) Toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone avisera sans retard les PARTIES CONTRACTANTES et leur fournira, en ce qui concerne cette union ou cette zone, tous les renseignements qui leur permettront d'adresser aux parties contractantes les rapports et les recommandations qu'elles jugeront appropriés.

- b) Si, après avoir étudié le plan et le programme compris dans un accord provisoire visé au paragraphe 5, en consultation avec les parties à cet accord et après avoir dûment tenu compte des renseignements fournis conformément à l'alinéa a), les PARTIES CONTRACTANTES arrivent à la conclusion que l'accord n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange dans les délais envisagés par les parties à l'accord ou que ces délais ne sont pas raisonnables, les PARTIES CONTRACTANTES adresseront des recommandations aux parties à l'accord. Les parties ne maintiendront pas l'accord ou ne le mettront pas en vigueur, selon le cas, si elles ne sont pas disposées à le modifier conformément à ces recommandations.

regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement, as the case may be; and

- c) any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time.

6. If, in fulfilling the requirements of subparagraph 5 (a), a contracting party proposes to increase any rate of duty inconsistently with the provisions of Article II, the procedure set forth in Article XXVIII shall apply. In providing for compensatory adjustment, due account shall be taken of the compensation already afforded by the reductions brought about in the corresponding duty of the other constituents of the union.

7. a) Any contracting party deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the CONTRACTING PARTIES and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate.

- b) If, after having studied the plan and schedule included in an interim agreement referred to in paragraph 5 in consultation with the parties to that agreement and taking due account of the information made available in accordance with the provisions of sub-paragraph (a), the CONTRACTING PARTIES find that such agreement is not likely to result in the formation of a customs union or of a free-trade area within the period contemplated by the parties to the agreement or that such period is not a reasonable one, the CONTRACTING PARTIES shall make recommendations to the parties to the agreement. The parties shall not maintain or put into force, as the case may be, such agreement if they are not prepared to modify it in accordance with these recommendations.

c) Toute modification substantielle du plan ou du programme visés à l'alinéa c) du paragraphe 5 devra être communiquée aux PARTIES CONTRACTANTES qui pourront demander aux parties contractantes en cause d'entrer en consultations avec elles si la modification semble devoir compromettre ou retarder indûment l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

8. Aux fins d'application du présent Accord,

a) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires,

ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance;

b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.

9. Les préférences visées au paragraphe 2 de l'article premier ne seront pas affectées par l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange; elles pourront toutefois être éliminées ou aménagées par voie de négociation avec les parties contractantes intéressées. Cette procédure de négociation avec les parties contractantes intéressées s'appliquera notamment à l'élimination des préférences qui serait nécessaire pour que les dispositions des alinéas a) i) et b) du paragraphe 8 soient observées.

10. Les PARTIES CONTRACTANTES pourront, par une décision prise à la majorité des

c) Any substantial change in the plan or schedule referred to in paragraph 5 (c) shall be communicated to the CONTRACTING PARTIES, which may request the contracting parties concerned to consult with them if the change seems likely to jeopardize or delay unduly the formation of the customs union or of the free-trade area.

8. For the purposes of this Agreement:

a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that

i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,

ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;

b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.

9. The preferences referred to in paragraph 2 of Article I shall not be affected by the formation of a customs union or of a free-trade area but may be eliminated or adjusted by means of negotiations with contracting parties affected. This procedure of negotiations with affected contracting parties shall, in particular, apply to the elimination of preferences required to conform with the provisions of paragraph 8 (a) (i) and paragraph 8 (b).

10. The CONTRACTING PARTIES may by a two-thirds majority approve proposals which do

deux tiers, approuver des propositions qui ne seraient pas entièrement conformes aux dispositions des paragraphes 5 à 9 inclus, à la condition qu'elles conduisent à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens du présent article.

.....

Article XXVIII

Modification des listes

1. Le premier jour de chaque période triennale, la première période commençant le 1^{er} janvier 1958 (ou le premier jour de toute autre période que les PARTIES CONTRACTANTES peuvent fixer par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés), toute partie contractante (dénommée dans le présent article «la partie contractante requérante») pourra modifier ou retirer une concession reprise dans la liste correspondante annexée au présent Accord, après une négociation et un accord avec toute partie contractante avec laquelle cette concession aurait été négociée primitivement ainsi qu'avec toute autre partie contractante dont l'intérêt comme principal fournisseur serait reconnu par les PARTIES CONTRACTANTES (ces deux catégories de parties contractantes, de même que la partie contractante requérante, sont dénommées dans le présent article «parties contractantes principalement intéressées») et sous réserve qu'elle ait consulté toute autre partie contractante dont l'intérêt substantiel dans cette concession serait reconnu par les PARTIES CONTRACTANTES.

2. Au cours de ces négociations et dans cet accord, qui pourra comporter des compensations portant sur d'autres produits, les parties contractantes intéressées s'efforceront de maintenir les concessions octroyées sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels à un niveau non moins favorable que celui qui résultait du présent Accord avant les négociations.

3. a) Si les parties contractantes principalement intéressées ne peuvent arriver à un accord avant le 1^{er} janvier 1958 ou avant l'expiration de toute période visée au paragraphe premier du présent article, la partie contractante qui se propose de modifier ou de retirer la concession aura néanmoins la faculté de le faire. Si elle prend une telle mesure, toute partie contractante avec laquelle cette concession aurait été négociée primitivement, toute partie contractante dont l'intérêt comme principal fournisseur aurait été reconnu conformément au paragraphe premier ainsi que toute partie contractante dont l'intérêt substantiel aurait été reconnu conformé-

not fully comply with the requirements of paragraphs 5 to 9 inclusive, provided that such proposals lead to the formation of a customs union or a free-trade area in the sense of this Article.

.....

Article XXVIII

Modification of Schedules

1. On the first day of each three-year period, the first period beginning on 1 January 1958 (or on the first day of any other period that may be specified by the CONTRACTING PARTIES by two-thirds of the votes cast) a contracting party (hereafter in this Article referred to as the "applicant contracting party") may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a principal supplying interest (which two preceding categories of contracting parties, together with the applicant contracting party, are in this Article hereinafter referred to as the "contracting parties primarily concerned"), and subject to consultation with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest in such concession, modify or withdraw a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

2. In such negotiations and agreement, which may include provision for compensatory adjustment with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions not less favourable to trade than that provided for in this Agreement prior to such negotiations.

3. a) If agreement between the contracting parties primarily concerned cannot be reached before 1 January 1958 or before the expiration of a period envisaged in paragraph 1 of this Article, the contracting party which proposes to modify or withdraw the concession shall, nevertheless, be free to do so and if such action is taken any contracting party with which such concession was initially negotiated, any contracting party determined under paragraph 1 to have a principal supplying interest and any contracting party determined under paragraph 1 to have a substantial interest shall then be free not later than six months after such action is

ment audit paragraphe, auront la faculté de retirer, dans un délai de six mois à compter de l'application de cette mesure et trente jours après réception par les PARTIES CONTRACTANTES d'un préavis écrit, des concessions substantiellement équivalentes qui auraient été négociées primitivement avec la partie contractante requérante.

- b) Si les parties contractantes principalement intéressées arrivent à un accord qui ne donne pas satisfaction à une autre partie contractante dont l'intérêt substantiel aurait été reconnu conformément au paragraphe premier, cette dernière aura la faculté de retirer, dans un délai de six mois à compter de l'application de la mesure prévue par cet accord et trente jours après réception par les PARTIES CONTRACTANTES d'un préavis écrit, des concessions substantiellement équivalentes qui auraient été négociées primitivement avec la partie contractante requérante.

taken, to withdraw, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such withdrawal is received by the CONTRACTING PARTIES, substantially equivalent concessions initially negotiated with the applicant contracting party.

- b) If agreement between the contracting parties primarily concerned is reached but any other contracting party determined under paragraph 1 of this Article to have a substantial interest is not satisfied, such other contracting party shall be free, not later than six months after action under such agreement is taken, to withdraw, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such withdrawal is received by the CONTRACTING PARTIES, substantially equivalent concessions initially negotiated with the applicant contracting party.

