

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1963.

---

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)*  
*sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*  
*autorisant l'approbation de l'accord de commerce entre la*  
**République française et le Japon** *et du Protocole relatif aux*  
*relations commerciales entre la République française et le*  
*Japon, signés à Paris, le 14 mai 1963.*

Par M. Henri TOURNAN,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Hailgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 506, 651, 654 et in-8° 112.

Sénat : 40 (1963-1964).

Mesdames, Messieurs,

Les relations économiques entre la France et le Japon ont fait l'objet d'un Accord de commerce et d'un Protocole signés par les deux parties contractantes, à Paris, le 14 mai 1963.

Le projet de loi autorisant l'approbation de ces deux documents et qui vient d'être adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 20 novembre a été transmis le 25 novembre au Sénat par M. le Premier Ministre.

Les textes en question se substituent aux accords commerciaux annuels de portée limitée conclus jusqu'à présent et ont pour but, selon l'exposé des motifs du projet de loi, d'établir les échanges commerciaux entre la France et le Japon sur des bases juridiques nouvelles, à la fois plus libérales et plus stables.

#### **I. — Les relations économiques franco-japonaises.**

Afin d'apprécier les modifications que l'accord de commerce et le protocole soumis à l'approbation du Sénat apporteront aux relations commerciales entre la France et le Japon, il nous paraît nécessaire de donner quelques indications sur les règles selon lesquelles se sont effectués les échanges franco-japonais depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Pendant toute cette période, nos relations avec le Japon ont fait l'objet d'accords bilatéraux, la France ayant toujours — jusqu'à présent — refusé d'accorder à ce pays le traitement de la nation la plus favorisée.

C'est ainsi que, en 1955, lorsque le Japon a adhéré à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G. A. T. T.), la France, comme un certain nombre d'Etats, parmi lesquels figuraient la Grande-Bretagne et les pays du Benelux, s'est prévalu de l'article 35 dudit Accord, pour ne pas accorder au Japon — aussi bien en ce qui concerne les tarifs douaniers que les contingents — le bénéfice de la clause de la nation la plus favo-

risée, afin de se réserver la possibilité de protéger certaines industries nationales contre la concurrence japonaise.

Le Japon n'a cessé de protester contre cette discrimination qui lui paraissait entraver le développement des relations commerciales franco-japonaises et a d'ailleurs été progressivement abandonnée par la plupart des nations.

On doit toutefois noter que la France, qui a maintenu son point de vue jusqu'en 1963 quant à l'application de l'article 35 précité, a conclu depuis 1957 des accords annuels avec le Japon, accords qui ont très notablement assoupli le régime des échanges entre les deux pays.

Aux termes du dernier accord commercial signé à Tokio le 23 janvier 1963 et prorogé jusqu'au 31 mars 1963, la France appliquait au Japon les libérations réservées aux produits originaires et en provenance de certains pays, c'est-à-dire des pays adhérant au G. A. T. T., mais non membres de l'O. C. D. E., qui jouissent d'un régime plus libéral, et lui accordait en outre des contingents bilatéraux ainsi que des droits de douane au tarif minimum pour les produits visés aux accords.

En contrepartie, le Japon appliquait aux importations françaises les régimes de l'approbation automatique et de l'allocation automatique de devises.

Cet accord a été prorogé, par échange de lettres entre les deux parties contractantes le 14 mai dernier, date de la signature de l'Accord de commerce et du Protocole que nous devons examiner, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces deux textes ; il comporte notamment de nouvelles listes de produits soumis à des contingents bilatéraux en valeur pour les exportations françaises vers le Japon et en valeur et parfois en quantité pour les importations par la France de produits japonais.

Si nous ne croyons pas utile de donner des indications détaillées sur la structure de notre balance commerciale avec le Japon qui a fait l'objet d'une description exhaustive dans les divers rapports présentés devant l'Assemblée Nationale, nous signalerons simplement que les ventes françaises sur le marché japonais de produits manufacturés (engins mécaniques, machines), de produits de toilette, de parfumerie et d'engrais, étaient nettement supérieures aux dépenses occasionnées par nos achats, soie, viandes, poissons, crustacés, perles fines.

D'ailleurs, la balance des échanges franco-japonais a toujours été positive en faveur de la France, ainsi que le montre le tableau ci-après :

ANNEES	EXPORTATIONS à destination du Japon.	IMPORTATIONS en provenance du Japon.	SOLDE
	(En millions de francs.)		
1958 .....	68,25	41,33	+ 26,92
1959 .....	103	48,04	+ 54,96
1960 .....	135,11	80,08	+ 54,31
1961 .....	177,03	79,28	+ 98,02
1962 .....	172,37	124,04	+ 47,97

En revanche, il convient d'insister sur la faiblesse de ces échanges commerciaux. Ceux-ci, bien qu'ils aient augmenté sensiblement depuis quelques années, sont restés fort modestes : en 1962, dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres globaux, la France n'occupait encore que le vingt-deuxième rang des fournisseurs et le quarantième rang des clients du Japon ; ses ventes ne représentaient que 0,8 % du total des importations japonaises et ses achats 0,5 % des exportations japonaises.

Or, au cours de la même année 1962, la Communauté économique européenne est devenue le troisième fournisseur du Japon après les Etats-Unis et l'Australie et le deuxième client après les Etats-Unis, cette place importante de l'Europe des Six dans le commerce extérieur japonais étant surtout due à l'Allemagne fédérale.

*En ce qui concerne les ventes japonaises sur le marché de l'Europe occidentale, trois catégories de produits industriels ont dominé les relations commerciales : les appareils photographiques, les appareils électroniques, les produits textiles.*

Dans la fabrication des appareils photographiques, le Japon s'est hissé — tant par la qualité de sa production qui n'a rien de comparable à celle d'avant-guerre, que par la quantité (1.300.000 en 1956, 3.122.000 en 1962) — au premier rang des grands fabricants mondiaux.

L'Europe absorbe actuellement plus de 25 % des exportations japonaises d'appareils photographiques (les Etats-Unis : 40 %). La renommée de ces produits a encouragé l'Angleterre, la Suisse et

l'Allemagne à abaisser leurs tarifs douaniers pour alimenter leur marché intérieur ; l'intérêt présenté par le marché européen a incité également les industriels japonais à implanter des usines en Europe : Suisse, Allemagne, etc.

La progression de l'industrie japonaise de l'électronique est due au développement de la vente des appareils de télévision, des appareils de radio miniatures à transistor, des électrophones et des magnétophones qui représentent 70 % de l'ensemble de la production électronique japonaise. Depuis quelque temps, l'effort des producteurs japonais porte sur la vente aux Etats-Unis — pour 125 dollars environ — de postes de télévision portatifs fonctionnant sur batterie.

Si l'industrie textile japonaise a perdu une partie de l'importance qu'elle avait avant guerre, elle conserve encore une place fort importante puisque le Japon est resté le premier exportateur mondial de fibres synthétiques en particulier pour la rayonne. Dans ce domaine également, le Japon fait un effort très sensible en matière de qualité.

*En ce qui concerne les exportations, les ventes de l'Europe occidentale ont représenté au cours des cinq dernières années de 8 à 12 % des importations japonaises, à raison de :*

395 millions de dollars en 1960 ;
555 » » en 1961 ;
600 » » en 1962.

Dans le volume total de ces exportations :

- les biens d'équipement nécessaires à l'industrie japonaise représentent 50 % ;
- les produits chimiques ou pharmaceutiques 25 % ;
- les produits alimentaires et biens de consommation 25 %.

Il paraît souhaitable que la France occupe une place plus conforme à sa puissance économique dans les courants d'échanges entre le C. E. E. et le Japon, qui ne manqueront pas de se développer dans les années à venir en raison de la volonté convergente des entreprises européennes désireuses d'accroître leurs ventes sur le marché japonais et des entreprises nippones de rechercher de nouveaux débouchés sur le marché européen, notamment en prévision des difficultés croissantes d'exportation vers les Etats-Unis.

D'ailleurs, les dangers de la concurrence japonaise tenant, d'une part, à la qualité très médiocre des objets vendus et, d'autre part, au faible niveau des salaires de la main-d'œuvre japonaise — ces deux facteurs permettent de produire à des prix extrêmement réduits — ne paraissent plus justifier avec autant de force qu'autrefois une stricte limitation des échanges commerciaux franco-japonais.

En ce qui concerne tout d'abord la qualité des objets, il est bon de souligner — ainsi que l'ont fait les divers rapporteurs du projet de loi devant l'Assemblée Nationale — que les fabrications japonaises, contrairement à celles qui étaient exportées avant le second conflit, rivalisent avec les meilleures marques mondiales.

Existe-t-il, en second lieu, au profit des producteurs japonais, un avantage tenant à l'inégalité des salaires européens et des salaires japonais ? Ne pouvant maintenir leur offre à bas prix sur les marchés étrangers en jouant sur la qualité des produits fabriqués, les Japonais ont-ils la possibilité de concurrencer les produits européens en profitant des bas salaires qu'ils distribuent ?

Bien que le système de rétribution du salarié japonais soit très différent de celui qui existe en Europe (1), le montant du salaire versé par les grandes firmes japonaises : Sony, Mitachi, Mitsui, Noritake, China, etc., est comparable à celui qui est versé par les grandes firmes européennes. En revanche, les petites ou moyennes entreprises distribuent des salaires inférieurs souvent de 50 à 60 % de ceux des grandes entreprises. Même dans les firmes de 500 travailleurs environ, les réductions de salaire sont de l'ordre de 25 %, alors que la durée du travail y est plus importante que dans les grandes firmes. Or, plus de la moitié de la main-d'œuvre japonaise travaille dans des entreprises de moins de 100 ouvriers. En outre, et cela mérite d'être souligné, les grandes entreprises japonaises font très largement appel pour les fabrications, à des petites entreprises dont les prix sont calculés avec une extrême rigueur, eu égard à la concurrence très vive qui existe entre elles.

Ainsi pour les gros producteurs japonais — qui assurent souvent et exclusivement le montage du produit destiné à l'exportation, les frais de main-d'œuvre pèsent moins lourdement sur les prix de revient grâce à la répartition de la production entre petits

---

(1) A côté du salaire de base, il existe une particularité du système de rétribution : le bonus, gratification variable selon les entreprises, qui va de 3 à 8 mensualités.

producteurs pour lesquels les nécessités de la concurrence entretiennent une politique de bas salaires.

Il ne paraît donc pas douteux que les charges salariales sont moins lourdes au Japon qu'en Europe, et plus particulièrement en France. Aussi à cet égard n'est-il pas interdit de penser que l'essor du commerce japonais vers notre pays, constaté depuis plusieurs années, aboutisse à un renversement de notre position commerciale à l'égard de ce pays. Les statistiques concernant les neuf premiers mois de 1963 semblent justifier ces craintes car elles font apparaître une forte diminution du solde positif qui n'est plus que de 3 millions de francs, alors qu'il atteignait 48 millions de francs pour 1962.

Si l'évolution actuelle se poursuit — et la tendance à la hausse des prix français n'est malheureusement pas de nature à la stopper — il est à craindre que notre balance commerciale ne devienne déficitaire dans peu de mois à l'égard du Japon.

Il ne semble pas que ces inquiétudes quant à l'évolution de notre commerce extérieur, valables d'ailleurs dans nos rapports avec l'ensemble des pays, soient susceptibles d'affaiblir la portée des arguments invoqués dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à l'approbation de l'accord et du protocole relatifs au régime des échanges commerciaux franco-japonais, arguments que nous reproduisons ci-après :

« Le redressement rapide du Japon depuis la guerre, l'expansion exceptionnelle de son économie, les tendances nouvelles constatées dans l'évolution de sa production et de sa politique commerciale, les perspectives offertes à notre industrie par un marché en plein essor de 95 millions d'habitants rendaient souhaitable que la France adopte une attitude propre à faciliter l'accroissement d'échanges commerciaux dont le volume anormalement faible, comme le montrent les quelques chiffres cités, n'est pas à l'échelle de deux grandes puissances industrielles. Dans cette optique, il était nécessaire, pour que notre commerce puisse profiter pleinement des débouchés offerts par ce marché, que le nôtre soit plus largement ouvert aux produits japonais. Au moment du reste où, pressé par le Fonds monétaire international, le Japon tend à accélérer son effort de libération des importations, le maintien d'une attitude intransigeante de notre part aurait pu l'inciter à adopter, à

son tour, à l'égard de la France, des mesures restrictives risquant de compromettre le résultat des efforts déjà accomplis par les exportateurs français dans le domaine de l'équipement notamment. »

Mais si l'assouplissement du régime de notre commerce avec le Japon paraît justifié, encore convient-il d'examiner les modalités prévues par les documents qui nous sont soumis et selon lesquelles cette libéralisation doit intervenir.

## II. — Contenu de l'Accord.

Le nouvel accord commercial franco-japonais, soumis à l'approbation du Sénat, peut s'analyser schématiquement ainsi qu'il suit : la France renonce à se prévaloir de l'article 35 du G. A. T. T. dans ses rapports commerciaux avec le Japon et lui accorde le traitement de la nation la plus favorisée, mais le Japon accepte, en contrepartie, l'institution d'un système de clauses de sauvegarde. En outre, la France consent à réduire la liste des produits qui, libérés à l'égard des pays de l'O. C. D. E., demeurent soumis à restrictions quantitatives à destination de certains pays dont le Japon.

La signature de l'Accord de commerce du 14 mai 1963 marque l'aboutissement d'une évolution au terme de laquelle la France reconnaît désormais au Japon la plénitude des droits afférents à sa qualité de membre du G. A. T. T.

Lors de l'adhésion du Japon au G. A. T. T., en 1955, la France et un certain nombre de pays (Grande-Bretagne, Belgique) avaient invoqué, à l'encontre du Japon, l'article 35 de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce, ainsi rédigé :

« 1. Sans préjudice des dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 5 de l'article 25 ou des obligations résultant pour une partie contractante des dispositions du paragraphe premier de l'article 29, le présent Accord, ou l'article 2 du présent Accord, ne s'appliquera pas entre une partie contractante et une autre partie contractante :

« *a*) Si les deux parties contractantes n'ont pas engagé de négociations tarifaires entre elles ;

« *b*) Si l'une ou l'autre des parties contractantes ne consent pas à cette application au moment où l'une ou l'autre devient partie contractante.



« 2. A la demande d'une partie contractante, les parties contractantes pourront, à tout moment, avant l'entrée en vigueur de la Charte de la Havane, examiner l'application du présent article dans des cas particuliers et faire des recommandations appropriées. »

Ce texte permet donc de ne pas accorder à un Etat membre du G. A. T. T. le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée. Depuis lors, les inquiétudes qui avaient motivé ce traitement discriminatoire ont perdu une grande partie de leur vigueur : la perspective d'importantes négociations commerciales et douanières au début de l'année 1964, le développement de la libération des échanges, le souci de ne pas entraver le rapprochement souhaité entre l'Europe et le Japon ont conduit les Etats, comme la Grande-Bretagne, le Benelux, à renoncer à opposer l'article 35 dans leurs relations commerciales avec le Japon.

Aux motifs d'ordre général précédemment cités s'ajoute, pour la France, une raison plus précise de renoncer à l'article 35 et qui a trait à la mise en œuvre de la politique économique commune dans le cadre de l'Europe des « Six ». Les pays du Benelux ayant décidé de ne pas recourir à l'article 35, l'Allemagne et l'Italie n'ayant pas eu l'intention d'y recourir lors de l'entrée du Japon dans le G. A. T. T., il était devenu difficile pour la France de maintenir une position à laquelle elle aurait dû renoncer, d'ailleurs à brève échéance, en raison même des dispositions du Traité de Rome.

Toutefois, le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée s'accompagne d'un certain nombre de clauses de sauvegarde qui figurent dans *le Protocole* annexé à l'Accord de commerce. Ainsi la politique de non-discrimination se concilie avec le souci de protéger les marchés respectifs des signataires de l'Accord contre certaines perturbations. Selon ces mesures *de sauvegarde*, applicables pour une durée de six ans, si l'une des parties estime que l'importation d'un produit porte un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires, les parties contractantes — après notification écrite et motivée — se consulteront pour trouver une solution satisfaisante.

En fonction de ce principe, il est possible de résumer ainsi les droits et obligations des parties contractantes en matière d'échanges commerciaux :

— pour la partie contractante importatrice, des restrictions quantitatives provisoires pourront être prises pour prévenir le pré-

judice par elle subi, lorsque les consultations n'aboutissent pas dans un délai raisonnable ou lorsque des circonstances critiques obligent à déroger aux dispositions de l'Accord ;

— lorsque la partie contractante exportatrice, après des consultations sans effet, estime que les mesures adoptées par la partie contractante importatrice sont de nature à léser gravement ses intérêts, elle pourra appliquer des restrictions quantitatives à l'importation de façon à obtenir un effet équivalent à celui des mesures prises par l'autre partie contractante.

Il convient de souligner que le Protocole exclut du champ d'application de la clause de la Nation la plus favorisée les avantages consentis aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, aux Etats de l'ex-Indochine, aux Etats africains et malgache — devenus indépendants — et l'Algérie. De même, cette clause ne joue pas pour les avantages consentis entre Etats membres d'une Union douanière ou d'une zone de libre échange.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan, qui a examiné, dans sa séance du 4 décembre, l'accord de commerce entre la République française et le Japon et le protocole relatifs aux relations commerciales entre la République française et le Japon signés à Paris le 14 mai 1963, estime que ces textes, qui comportent une libéralisation des échanges entre les deux pays, souhaitable et conforme à la tendance actuelle à la libération du commerce international, ne présentent pas de risques sérieux pour la France en raison des clauses de sauvegarde dont elle conserve la possibilité d'user.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, dont le texte est ainsi conçu :

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord de commerce entre la République française et le Japon et du Protocole relatifs aux relations commerciales entre la République française et le Japon, signés à Paris le 14 mai 1963, dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

---

(1) **Nota.** — Voir les documents annexés au n° 506 (Assemblée Nationale, 2<sup>e</sup> législature).