

ANNEXE N° 876

(Session ordinaire de 1956-1957. — 2^e séance du 12 juillet 1957.)

AVIS présenté au nom de la commission des affaires économiques, des douanes et des conventions commerciales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Président de la République à ratifier: 1^o le traité instituant la **Communauté économique européenne** et ses annexes; 2^o le traité instituant la **Communauté européenne de l'énergie atomique**; 3^o la convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957, par M. Rochereau, sénateur (1).

DISPOSITIONS RELATIVES
A LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

INTRODUCTION

Observations générales.

Mesdames, messieurs, votre commission des affaires économiques, des douanes et des conventions commerciales s'est bornée à étudier, dans le projet de loi qui nous est soumis, le traité instituant la Communauté économique européenne. Elle a estimé, en effet, qu'elle était plus particulièrement compétente pour l'examen de ce projet et elle a préféré, en raison du bref délai dont elle disposait, examiner plus à fond le projet de marché commun, laissant à d'autres commissions le soin d'étudier plus particulièrement le traité d'Euratom.

Il apparaît à première vue très séduisant de supprimer les barrières douanières entre six pays rassemblant une population de 160 millions d'habitants et produisant notamment:

249 millions de tonnes de charbon (Etats-Unis 418 millions, U. R. S. S. 295 millions);

57 millions de tonnes d'acier (Etats-Unis 106 millions, U. R. S. S. 45 millions);

183 milliards de kilowatts-heure d'électricité (Etats-Unis 623 milliards, U. R. S. S. 170 milliards);

Et 45 millions de tonnes de ciment (Etats-Unis 50 millions, U. R. S. S. 23 millions).

Ainsi, dit-on communément, entre les deux grandes puissances économiques mondiales actuelles (Etats-Unis et U. R. S. S.), l'Europe des six tiendra un rang honorable. Certains attribuent même une vertu particulière aux dimensions d'un marché et estiment que la création du marché commun entre les six pays de la petite Europe sera propice à la croissance économique des Etats membres. C'est-à-dire à l'augmentation plus rapide de leur puissance économique et de leur niveau de vie.

La libération des échanges, dit-on, va accroître la concurrence, en sorte que les prix de vente seront déterminés en fonction des prix de revient et des frais de transport dus à l'éloignement variable des entreprises de la Communauté susceptible d'approvisionner le marché.

Ainsi seraient éliminées les entreprises à prix de revient trop élevés, compte tenu de l'évolution des techniques. Cette élimination serait accompagnée d'une concentration et d'une spécialisation favorables à l'abaissement des coûts de production, sans que l'on ait à craindre la création de monopoles. Cette concentration et cette spécialisation de la production ne seraient pas liées à une concentration géographique mais, au contraire, seraient parfaitement compatibles avec la décentralisation.

Il résulterait de cet état de choses un accroissement de la productivité et une réduction des coûts qui permettraient à la fois une consommation plus grande sur le marché intérieur et une augmentation des exportations.

L'abaissement des prix permettrait, en outre, de faciliter la formation d'une épargne à la mesure des besoins financiers d'une production en expansion.

Enfin, la mobilité des travailleurs et des capitaux tendrait à assurer l'égalisation des coûts de la main-d'œuvre et du capital.

Sans nier que l'extension des dimensions d'un marché puisse présenter des avantages certains, votre commission s'est attachée à examiner les conséquences qu'entraînerait, plus particulièrement pour la France, la création du marché commun.

Marché commun et zone de libre échange.

Avant d'aborder le traité lui-même, votre commission croit bon d'indiquer que le marché commun peut fonctionner, soit seul, soit, éventuellement, dans le cadre d'une zone de libre échange.

(1) Voir: Assemblée nationale (3^e législ.), n°s 4676, 5276, 5267, 5278, 5269, 5270, 5273, 5274, 5275, 5283, 5290, 5296, 5297, 5298, 5303, 5316, 5367 et in-8° 751; Conseil de la République, n°s 832, 873, 874 et 875 (session de 1956-1957).

En effet, à côté du projet de marché commun, est étudiée par l'O. E. C. E. la possibilité d'instituer une association sur une base multilatérale entre l'union douanière de la petite Europe et les pays membres de l'O. E. C. E. qui n'y participeraient pas. Parmi les méthodes possibles d'association, l'O. E. C. E. a envisagé la création d'une zone de libre échange englobant l'union douanière et lesdits pays membres.

La différence entre la zone de libre échange et le marché commun est la suivante: dans les deux cas, les obstacles aux échanges (tarifs douaniers, restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation) sont abolis entre les Etats membres; par contre, dans une union douanière, il existe un tarif extérieur commun, tandis que dans une zone de libre échange chaque pays de la zone conserve son tarif douanier individuel vis-à-vis des pays extérieurs à la zone.

Le marché commun qui nous est proposé est une union douanière et ne sera vraisemblablement que le premier terme d'une évolution vers une plus grande liberté des échanges, une zone de libre échange entre les pays membres de l'O. E. C. E. pouvant être créée ultérieurement.

Toutefois, la création d'une zone de libre échange ne devrait pas être limitée à certains produits et le fait que la Grande-Bretagne ait indiqué qu'à son avis la zone de libre échange ne devrait pas inclure les produits agricoles est lourd de conséquences. En effet, si les produits agricoles n'étaient pas inclus dans la zone de libre échange, celle-ci perdrait beaucoup de son intérêt pour la France.

Par ailleurs, sur le plan technique, la création d'une zone de libre échange pose le problème de l'origine des marchandises échangées entre les pays membres et entraîne la nécessité de limiter la franchise de circulation des marchandises aux produits originaires de la zone.

« Le problème de la liberté des échanges de marchandises ne se pose pas de la même manière dans une union douanière et dans une zone de libre échange. Dans une union douanière, une fois la période transitoire achevée, tous les pays ont un tarif douanier extérieur commun. Si un produit d'origine extérieure à l'union pénètre dans celle-ci, il est frappé du même droit, quel que soit le pays par lequel il entre. Par la suite, ce produit pourra passer dans un autre pays de l'union, soit en l'état, soit après transformations, sans qu'il soit nécessaire d'exercer un contrôle sur son origine.

« Les pays d'une zone de libre échange conservent au contraire des tarifs douaniers autonomes, applicables aux marchandises originaires de l'extérieur de la zone et une politique d'importation autonome à l'égard des pays tiers, tandis qu'ils ont supprimé entre eux les obstacles à l'importation pour les marchandises originaires de la zone. Cette situation implique une différence de traitement entre deux catégories de marchandises échangées entre les pays de la zone, celles qui sont considérées comme originaires de la zone et celles qui ne le sont pas. »

SECTION I

LA STRUCTURE DES ECHANGES COMMERCIAUX

1^o Structure du commerce extérieur de la France.

Si l'on examine les échanges commerciaux de la France, on observe qu'ils se répartissent en trois flux d'importance voisine:

Les échanges avec la zone franc;

Les échanges avec les pays de l'O. E. C. E.;

Les échanges avec le reste du monde, les Etats-Unis occupant, dans cette dernière catégorie, une place particulière.

Si l'on examine maintenant comment se répartissent nos échanges, on remarque que:

La France importe moins de la zone franc que de la zone O. E. C. E. ou du reste du monde;

La France exporte moins sur la zone franc que sur la zone O. E. C. E. et plus que sur le reste du monde;

La balance commerciale de la France, légèrement déficitaire en 1954 et excédentaire en 1955, a été profondément déséquilibrée en 1956, son déficit étant supérieur à 350 milliards de francs.

Si l'on examine la structure des importations et des exportations françaises, on constate que:

Les exportations de produits de l'agriculture représentent 16 p. 100 environ de nos exportations totales, le tiers de ces produits allant vers la zone franc;

Les exportations de produits de l'industrie représentent 81 p. 100 environ de nos exportations totales, dont un tiers également vont vers la zone franc.

En ce qui concerne nos importations, les produits agricoles y représentent normalement 25 à 30 p. 100 des importations totales et proviennent, à concurrence de plus de 60 p. 100 de la zone franc.

Par contre, les produits de l'industrie proviennent en majeure partie de l'étranger.

Si l'on fait maintenant la balance des échanges de produits agricoles et alimentaires et la balance des échanges de produits non agricoles avec l'étranger, on constate:

A. — En ce qui concerne nos échanges de produits agricoles et alimentaires avec l'étranger, pour l'année 1955, un léger excédent: 31 milliards de francs;

Pour l'année 1956 au contraire, il y a un déficit de 74 milliards de francs.

B. — En ce qui concerne nos échanges de produits non agricoles avec l'étranger :

a) Un très lourd déficit en produits énergétiques : 211 milliards en 1955, et 291 milliards en 1956 ;

b) Un lourd déficit en matières premières et demi-produits : 86 milliards en 1956, et 159 milliards en 1955, malgré un solde favorable de, respectivement, 120 et 108 milliards pour nos échanges de produits sidérurgiques.

C. — Une balance défavorable de nos échanges de biens d'équipement : 29 milliards en 1955 et 60 milliards en 1956.

D. — Une balance favorable de nos échanges d'objets de consommation : 131 milliards en 1955, et 119 milliards en 1956.

Il apparaît donc que si les importations de biens et services ne représentent que 19 à 13 p. 100 des ressources nationales, et les exportations que 12 p. 100 environ, notre économie est cependant particulièrement sensible aux échanges extérieurs puisque son approvisionnement en produits énergétiques dépend à concurrence de 10 p. 100 de nos importations et que cette situation n'est pas appelée à se modifier rapidement.

L'approvisionnement en matières premières dépendant également de l'extérieur, on aperçoit combien la France est tributaire de ses importations et combien il lui est nécessaire, en conséquence, de développer ses exportations.

2° Structure du commerce de la France avec ses futurs partenaires de la Communauté.

A. — Importations françaises de produits en provenance de nos partenaires de la Communauté.

a) En 1956, sur le plan global, ces importations ont été constituées à concurrence de 87 p. 100 par des produits industriels.

Par contre, les produits de l'agriculture atteignent 30 p. 100 de nos achats en Italie et 40 p. 100 de nos achats aux Pays-Bas ;

b) Nous achetons à l'Allemagne à peu près autant qu'aux quatre autres pays réunis ;

c) Le montant de nos importations en provenance de chacun des pays membres de la communauté est en progression constante au cours des trois dernières années, tant pour les produits industriels que pour les produits agricoles.

En ce qui concerne les produits agricoles, les importations en provenance des pays de la communauté sont constituées essentiellement par :

Les produits laitiers et œufs en provenance des Pays-Bas ;
Les légumes en provenance des Pays-Bas et de l'Union économique belgo-luxembourgeoise ;
Les fruits en provenance d'Italie.

En ce qui concerne les produits industriels, les importations en provenance des pays de la communauté sont constituées essentiellement par :

Des combustibles minéraux solides, des fontes, fers et aciers en provenance d'Allemagne et de l'U. E. B. L. ;
Des biens d'équipement en provenance d'Allemagne pour les 4/5, d'Italie, des Pays-Bas et de l'U. E. B. L. pour 1/5.

Enfin, la France importe des engrais, de la laine, du cuivre et du zinc de l'U. E. B. L., des huiles essentielles de l'Italie et de l'étain des Pays-Bas.

B. — Exportations françaises vers nos partenaires de la Communauté.

Nous exportons sur les autres pays de la Communauté beaucoup plus de produits de l'industrie que de produits de l'agriculture.

Ces derniers n'ont représenté que 18 p. 100 de nos exportations sur ces pays en 1951, et 15 p. 100 en 1956.

Nos exportations de produits de l'agriculture vers nos partenaires de la Communauté représentent à peine 1 p. 100 de la production agricole française (61 milliards en 1956 sur une production agricole estimée à 4.711 milliards).

L'Allemagne, avec près de 33 milliards de francs en 1956, est notre plus important client de produits de l'agriculture. Pour l'ensemble des produits agricoles et industriels elle est également notre principal client.

Nos exportations les plus importantes sont :

Vers l'Allemagne : fontes, fers et aciers (48,6 milliards), combustibles minéraux solides (23,4 milliards), fils et tissus de laine (13,2 milliards) ;

Vers l'U. E. B. L. : minerais de fer (15,9 milliards), fontes, fers et aciers (11,7 milliards), laine (12,1 milliards) ;

Vers l'Italie : fontes, fers et aciers (14,5 milliards), laine (6 milliards), produits des industries chimiques et parachimiques (5,9 milliards) ;

Vers les Pays-Bas : produits des industries chimiques et parachimiques (5,8 milliards), fontes, fers et aciers (4,9 milliards), fils et tissus de laine (3,2 milliards).

De ce bref examen, on peut tirer la double conclusion suivante :

D'une part, l'insuffisance actuelle de nos ressources en produits énergétiques et en matières premières nous met dans l'obligation absolue de développer nos exportations pour importer l'énergie et les matières premières indispensables à l'expansion de l'économie nationale ;

D'autre part, nos échanges avec nos partenaires de la Communauté, à l'importation comme à l'exportation, portent essentiellement sur les produits de l'industrie ; nos exportations de produits agricoles et alimentaires demeurent singulièrement faibles.

3° Les échanges commerciaux entre les six pays du marché commun et le reste du monde.

Le commerce des six pays du Marché commun avec le reste du monde, et notamment avec les zones extra-européennes, se fait le plus souvent sous forme d'exportations d'articles manufacturés et d'importations de denrées alimentaires et de matières premières, alors que les échanges de ces pays entre eux se composent en presque totalité d'articles manufacturés.

Les échanges effectués à l'intérieur du groupe des six représentent près d'un tiers de leurs exportations totales.

En outre, 25 p. 100 des exportations des six sont destinées aux autres pays de l'Europe occidentale qui sont censés devoir participer à la zone de libre échange.

En conclusion de cette première analyse, votre commission croit bon de citer les considérations suivantes qui ont été émises dans l'étude sur la situation économique de l'Europe en 1956 (élaborée par la Commission économique des Nations unies à Genève) :

« Il est impossible de prévoir avec quelque certitude les modifications des courants commerciaux qu'entraînerait probablement la création du Marché commun et de la zone de libre échange.

« De toute évidence, les pays dont le tarif actuel est bas auront vraisemblablement à modifier moins profondément la structure de leur commerce et de leur industrie que ceux qui appliquent en ce moment des tarifs élevés ; mais il se peut que les avantages qu'un pays donné peut avoir à s'associer au groupe des six ou à la zone de libre échange ne soient en aucune façon nettement liés à la structure actuelle de son tarif ni à la mesure dans laquelle ses exportations vont actuellement vers les marchés de l'Europe occidentale.

« Toute prévision quant aux avantages probables à retirer de la création du Marché commun ou de la zone de libre échange doit nécessairement reposer presque exclusivement sur un raisonnement *a priori*.

« Il n'est peut-être pas non plus sans intérêt de relever que les niveaux de vie et de productivité qui se rapprochent le plus des niveaux américains ont été atteints par quelques-uns des petits pays de l'Europe occidentale, ce qui donne à penser que les dimensions mêmes du marché intérieur n'ont peut-être pas autant d'importance que d'autres facteurs.

« Néanmoins, on ne peut guère douter qu'à longue échéance les effets de l'élimination des obstacles au commerce, actuellement envisagée en Europe occidentale, ne soient profitables aux pays participants. »

SECTION II

LES MODALITES DE L'UNION DOUANIÈRE CREEE PAR LE MARCHÉ COMMUN

1° Elimination des droits de douane entre les États membres (articles 12 à 17 du traité).

Les droits de douane entre les pays membres doivent être supprimés en trois étapes de quatre ans chacune. Au cours de la première étape, une première baisse de 10 p. 100 des droits doit intervenir un an après l'entrée en vigueur du traité, puis deux autres baisses de 10 p. 100 à dix-huit mois d'intervalle.

A la vérité, chaque Etat gardera une certaine liberté puisque c'est la perception douanière totale qui devra être réduite de 10 p. 100, chaque produit étant frappé au minimum d'une réduction de 5 p. 100.

Toutefois, le traité prévoit, pour éviter des changements trop brutaux, que, pour chaque produit, la réduction de droits devra être au maximum de 25 p. 100 à la fin de la première étape et de 50 p. 100 à la fin de la deuxième étape.

Il apparaît donc qu'une fois le mécanisme mis en route, il n'y a plus possibilité de l'arrêter.

Au cours de la deuxième étape, les droits de douane seront encore réduits de 30 p. 100 et les 40 p. 100 restants devront être éliminés à la fin de la troisième étape, selon un rythme qui n'est d'ailleurs pas prévu.

Certains pays ayant fait valoir que certains droits de douane avaient un caractère fiscal, il a été décidé que ces droits devraient faire l'objet des mêmes réductions que les autres droits de douane avec, cependant, une période de répit de six ans. Les Etats membres gardent, en outre, la possibilité de transformer ces droits fiscaux en taxes inférieures non discriminatoires.

Enfin, le traité prévoit que les droits de douane d'exportation doivent être éliminés avant la fin de la première étape.

2° Institution d'un tarif extérieur commun.

L'union douanière rend nécessaire la mise en vigueur progressive d'un tarif extérieur commun applicable aux échanges entre la Communauté et les pays tiers.

Pour élaborer ce tarif, on a fait référence aux droits appliqués au 1^{er} janvier 1957 et, pour chaque produit, on a additionné les droits des six pays, le total étant divisé par quatre du fait que le Bénélux ne compte que pour un pays au point de vue douanier.

On avait constaté, antérieurement, que cette moyenne arithmétique ne s'écartait pas beaucoup de la moyenne pondérée.

Des difficultés considérables se sont d'ailleurs produites lors de l'élaboration du tarif extérieur commun, les Pays-Bas et l'Allemagne désirant avoir un tarif le plus bas possible, la France et l'Italie, au contraire, désirant obtenir une protection élevée.

On a cependant recherché ce que donnerait l'application de ce tarif et on a constaté que, pour certains produits, le résultat serait inacceptable par certains pays, soit parce qu'il serait trop élevé, soit parce qu'il serait trop faible.

On a donc introduit plusieurs exceptions à la règle de la moyenne arithmétique, ces exceptions faisant l'objet de listes annexées au traité.

La liste A porte sur les produits pour lesquels les droits sont suspendus depuis le 1^{er} janvier 1957. Nos partenaires ont admis qu'on tienne compte, pour le calcul de la moyenne arithmétique, des droits inscrits au tarif, même s'ils étaient momentanément suspendus.

Les matières premières portées sur la liste B sont frappées d'un droit maximum de 3 p. 100.

Les demi-produits portés sur la liste C seront soumis, au maximum, à un droit de 10 p. 100.

Les produits de la liste D, relatifs à la chimie minérale, supporteront au maximum un droit de 15 p. 100.

Enfin, les produits de la liste E, essentiellement corps de chimie organique et colorants, supporteront au maximum un droit de 25 p. 100.

Un arbitrage est, en outre, intervenu au niveau des chefs de délégation pour certains produits pour lesquels le taux est fixé définitivement par le traité. Ces produits feront l'objet de la liste F.

Enfin, la liste G rassemble les produits pour lesquels aucun accord n'est intervenu et qui devront faire l'objet de négociations ultérieures. Il s'agit, notamment, des poissons, des corps gras et des huiles, des vins, du caoutchouc synthétique, du bois, des pâtes à papier, des machines-outils, des pièces d'automobiles et d'avions.

Les négociations relatives à ces produits devront être engagées avant 1960 et être achevées à la fin de la première étape. Si un accord ne pouvait intervenir entre les Etats membres, le conseil des ministres fixerait lui-même les droits afférents à ces produits au début de la deuxième étape.

La mise en place du tarif extérieur commun est progressive. Il ne se passe rien avant la fin de la quatrième année. Si l'écart entre le tarif commun et le tarif de chaque pays n'est pas supérieur à 15 p. 100, on applique immédiatement le droit prévu par le tarif extérieur commun. Dans tous les autres cas, l'écart entre les droits du tarif national et du tarif extérieur commun doit être réduit de: 30 p. 100 à la fin de la première étape, 30 p. 100 à la fin de la deuxième étape, 40 p. 100 à la fin de la période transitoire.

Il ne sera pas possible de mettre en place le tarif extérieur commun avant la quatrième année parce qu'il sera nécessaire de mettre sur pied une nomenclature commune à tous les Etats membres, non seulement en ce qui concerne les positions, mais également les sous-positions du tarif douanier.

En outre, si la commission européenne constate que la production dans les Etats membres n'est pas suffisante pour l'approvisionnement global de la Communauté, le conseil des ministres peut octroyer des contingents tarifaires à certains pays, sans qu'un préjudice soit causé aux autres Etats membres.

Par exemple, dans la limite d'un contingent nécessaire à leurs besoins, les Pays-Bas pourront importer de la pâte à papier en franchise de droits de douane. Si la France, en effet, produit 800.000 tonnes de pâtes à papier, cette production ne représente que la moitié de sa consommation. Elle ne peut donc à la fois obliger les Pays-Bas à s'approvisionner à l'extérieur de la Communauté et prétendre que ces importations seront frappées des droits de douane.

Le traité prévoit la possibilité de différer la mise en application du tarif extérieur commun pour les pays ayant des difficultés particulières. Cette possibilité ne peut toutefois être appliquée qu'à un ensemble de positions tarifaires qui ne doivent pas dépasser 5 p. 100 de l'ensemble de la valeur des importations.

Sans doute, tant que le traité n'aura pas été mis en vigueur intégralement, son application partielle pourra entraîner des détournements de trafic. Pour pallier ces difficultés, des mesures sont prévues et il sera même laissé aux Etats membres la possibilité de prendre unilatéralement les mesures nécessaires.

3^o Elimination des restrictions quantitatives.

Elle s'effectuera par élargissement progressif des contingents existants.

Les Etats membres ont pris l'engagement de ne pas rendre plus restrictifs leurs contingents avant la mise en vigueur du traité. Dès cette mise en vigueur, les listes des produits libérés à l'O. E. C. E. seront cristallisées, en sorte qu'il ne sera plus possible aux Etats membres de revenir sur ces libérations.

Un an après la mise en vigueur du traité, les contingents bilatéraux doivent être transformés en contingents globaux ouverts à tous les membres de la communauté. Le but est de réaliser, par rapport à l'année précédente, une augmentation de 20 p. 100 de la valeur totale des contingents, étant entendu que chacun des contingents globaux devra être augmenté de 10 p. 100 au moins chaque année.

Enfin, il est prévu que les contingents qui n'atteignent pas 3 p. 100 de la production nationale devront être portés à 4 p. 100 puis à 5 p. 100, puis majorés de 15 p. 100 chaque année.

Il est toutefois prévu des dérogations à la règle de l'élimination totale des restrictions quantitatives.

4^o La politique commerciale commune dans le cadre du Marché commun.

L'existence d'un tarif extérieur commun est de nature à assurer une première égalisation des conditions de la concurrence à l'intérieur du Marché commun. Elle est aussi de nature à éviter la majeure partie des difficultés relatives à l'origine des marchandises pouvant bénéficier de la franchise de circulation à l'intérieur de la Communauté.

Toutefois, il serait difficile d'envisager un développement harmonieux des économies à l'intérieur de la Communauté si, vers l'extérieur de la Communauté, chaque Etat poursuivait des politiques commerciales totalement différentes, notamment en ce qui concerne les négociations avec les pays tiers et la politique continentale. Des divergences trop grandes gêneraient le fonctionnement interne de la Communauté en risquant de créer des détournements de trafic au profit des pays membres ayant l'attitude la plus libérale à l'égard des pays tiers.

Le tarif extérieur commun doit donc être complété et renforcé par l'élaboration d'une politique commerciale commune. Cependant, celle-ci ne peut être que progressive, pour tenir compte des situations actuelles. Le traité définit donc principalement en ce domaine des objectifs et des procédures.

A. — Dispositions pour la période de transition.

Au cours de la période de transition, les Etats membres doivent procéder à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers, de façon qu'à la fin de cette période soient réunies les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur. La commission soumettra au Conseil des propositions relatives à la procédure à appliquer pour la mise en œuvre d'une action commune et à l'uniformisation de la politique commerciale. Le Conseil statuera sur ces propositions à l'unanimité pendant les deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite.

Les dispositions de l'article 115, qui prévoient la possibilité pour un Etat de se protéger efficacement contre tout détournement de trafic, constituent une garantie et aussi une incitation supplémentaire à une véritable harmonisation des politiques commerciales extérieures.

B. — Dispositions pour la période définitive.

Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune sera fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne la modification du tarif douanier commun, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération des échanges, la politique d'exportation et les mesures de défense commerciales (par exemple en cas de dumping et de subventions).

Pour la mise en œuvre de cette politique commune la commission soumettra des propositions au Conseil qui statuera à la majorité qualifiée.

C. — Procédure pour les négociations avec les pays tiers.

Les dispositions du traité qui organisent une procédure communautaire pour les négociations avec les pays tiers constituent une des caractéristiques essentielles de la politique commerciale commune. Selon cette procédure, il appartiendra tout d'abord à la commission d'ouvrir les négociations avec les pays tiers, après autorisation du Conseil; par la suite, la commission conduira les négociations, sous réserve de se conformer aux directives que le Conseil pourrait lui adresser. Pour la conduite des négociations la commission se tiendra en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche. Il appartiendra enfin au Conseil de sanctionner les résultats atteints dans les négociations: c'est, en effet, le Conseil agissant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite qui conclura les accords au nom de la communauté.

Cette procédure s'appliquera aux négociations tarifaires à partir de l'entrée en vigueur du traité et elle sera étendue à l'ensemble des négociations commerciales à l'expiration de la période de transition.

Il convient d'observer, en outre, que les Etats membres ne mèneront plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. Pendant la période de transition, les Etats membres se consulteront en vue de concerter leurs actions et d'adopter, autant que possible, une attitude uniforme.

D. — Orientation de la politique commune.

Le traité indique qu'en établissant une union douanière entre eux les Etats membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières. Il précise que la politique commerciale commune tiendra compte de l'incidence favorable que la suppression des droits entre les Etats membres pourra exercer sur l'accroissement de la force concurrentielle des entreprises.

Toutefois, il est bien précisé que ces objectifs favorables au développement du commerce mondial devront être recherchés sur une base de réciprocité des avantages consentis. En ce qui concerne le niveau du tarif extérieur, notamment, des concessions unilatérales ne pourront être faites qu'à l'unanimité.

SECTION III

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DES DOUANES1^o Problèmes douaniers.

La commission des affaires économiques et des douanes tient à attirer l'attention du Conseil de la République et du Gouvernement sur différents problèmes que pose immédiatement, sur le plan douanier, l'institution du marché commun.

A. — Les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement
de chacun des Etats membres en matière douanière.

Dès l'institution du marché commun, le Parlement et le Gouvernement de chacun des Etats membres voient immédiatement disparaître leurs pouvoirs en matière douanière, au profit des institutions du marché commun, essentiellement de la commission européenne et du conseil des ministres.

Sans doute, le tarif extérieur commun ne commence à s'appliquer qu'à la fin de la quatrième année de mise en vigueur du traité et doit être appliqué au plus tard à la fin de la période de transition; mais les modalités d'application de ce tarif sont prévues et ne pourront plus être modifiées.

De même, les modalités de suppression du tarif douanier entre les Etats membres se dérouleront progressivement et automatiquement avec une simple possibilité de ralentissement.

Ainsi, dès la mise en vigueur du traité, les Gouvernements et les Parlements des Etats membres abdiquent tous leurs pouvoirs douaniers au profit des institutions européennes.

Seuls les produits figurant sur la liste G doivent faire l'objet, en ce qui concerne le niveau des droits du tarif douanier commun, d'une négociation entre les Etats membres. Il s'agit, en l'occurrence, de produits posant des problèmes économiques importants (oléagineux, alcool, métaux non ferreux, pâtes à papier, pièces détachées d'automobiles, machines-outils, avions) pour lesquels la détermination de la protection commune n'a pas été possible avant la signature du traité.

Mais, même pour ces produits, si les difficultés qui n'ont pu être surmontées avant la signature du traité par les différents gouvernements subsistent et si les négociations n'aboutissent pas une fois le traité ratifié, les droits du tarif extérieur seront fixés à la fin de la seconde étape par le conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée.

Enfin, votre commission s'est demandée comment serait concilié ce transfert des pouvoirs douaniers aux institutions européennes avec les modalités de la loi cadre sur les territoires d'outre-mer du 23 juin 1956 et de ses décrets d'application qui ont accru les compétences des assemblées territoriales en matière de droits de douanes.

L'article 133 limite, en effet, dans une certaine mesure la politique douanière des pays et territoires d'outre-mer qui ne sont pour tant qu'associés pour cinq ans au marché commun.

B. — L'Union douanière franco-tunisienne.

Indépendamment de ce dessaisissement de pouvoirs nationaux, nécessaire à vrai dire pour l'institution d'une communauté économique européenne, votre commission des douanes tient à attirer l'attention du Conseil de la République sur deux questions plus limitées: d'une part, l'Union douanière franco-tunisienne et, d'autre part, la brèche ouverte dans le cordon douanier de la communauté par la situation de fait existant entre l'Allemagne fédérale et l'Allemagne de l'Est.

L'article 11 de la Convention économique et financière entre la France et la Tunisie du 3 juin 1955 a créé une union douanière franco-tunisienne assortie de dispositions suffisamment souples pour aider au développement économique de la Tunisie.

Sans doute, le protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres précise que l'institution de la Communauté économique européenne n'exige aucune modification du régime douanier aux importations en France de marchandises originaires et en provenance de la Tunisie; mais il importerait de connaître le sort des produits en provenance de la Tunisie et qui n'en sont pas originaires.

En outre, il paraîtrait pour le moins paradoxal de maintenir une union douanière entre la France et la Tunisie si celle-ci ne demandait pas son association à la Communauté européenne.

Il est donc certain que le problème de l'union douanière franco-tunisienne est posé par le traité. Votre commission désirerait savoir si une solution a été envisagée entre les deux gouvernements et, dans l'affirmative, si cette solution s'oriente vers le resserrement des liens économiques ou vers leur distension.

C. — L'absence de cordon douanier entre l'Allemagne fédérale
et l'Allemagne de l'Est.

L'Allemagne fédérale et l'Allemagne de l'Est, quoique faisant partie d'espaces économiques différents, ne sont pas séparées par un cordon douanier. Le commerce entre l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest est donc, sur le plan économique, libre de toute entrave.

Cette situation particulière a d'ailleurs permis, à des époques récentes, la réalisation d'échanges commerciaux entre certains pays occidentaux et certains pays gravitant dans l'orbite soviétique, échanges parfois interdits en raison des prohibitions édictées au titre du « cincom » ou du « cocom ».

Cette brèche rendra donc possible la pénétration, dans la Communauté, de marchandises en provenance de l'Europe de l'Est, sans que s'appliquent les dispositions du tarif douanier commun. En sens inverse, les marchandises en provenance de la Communauté pourront, par l'intermédiaire des deux Allemagnes, aboutir dans les pays du bloc communiste, en contravention avec toute la politique commerciale prévue par les Etats membres.

Sans doute, ceux-ci pourront prendre toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires pour se protéger contre les détournements de trafic. Ils pourront instituer, à l'encontre des produits du bloc communiste qui transiteraient par l'Allemagne de l'Ouest, les droits de douane ou les interdictions d'importer qui s'avèrent utiles.

On se demande toutefois comment, une fois les barrières douanières totalement supprimées entre les Etats membres, un contrôle pourra être exercé sur la provenance des produits supposés introduits par l'Allemagne de l'Ouest et en provenance du bloc communiste.

2^o Les règles de concurrence applicables aux entreprises
dans le cadre du Marché commun.

A. — Règles applicables aux ententes.

Sont incompatibles avec le Marché commun, interdits et en conséquence nuls de plein droit, tous accords entre entreprises, toutes décisions d'association d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres et qui ont pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de la Communauté.

Cette disposition s'applique notamment à la fixation de prix ou d'autres conditions de transactions, aux pratiques qui ont pour but de limiter ou de contrôler la production, les débouchés, la répartition des marchés, etc.

a) L'interdiction de principe que comporte le traité s'applique aux décisions qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres et par conséquent ne s'applique pas aux décisions d'effet strictement interne;

b) L'interdiction apportée par l'article 85 a, avant tout, un intérêt juridique: rendre nul de plein droit les décisions d'entente entre entreprises affectant le commerce entre les Etats membres. L'intérêt pratique de cette position est qu'il sera impossible pour les entreprises signataires d'un tel accord d'exiger son application contre un des signataires qui voudrait se retirer de l'association. Toutefois, son interdiction générale aurait comporté des conséquences incompatibles avec le souci de souplesse et de réalisme nécessaires en un tel domaine: il a donc été prévu par l'article 85 (8° 3) que tout accord, association ou pratiques concertées entre entreprises qui ont des objectifs sains et conformes à l'intérêt commun pouvaient être reconnus compatibles avec le traité, dans la mesure:

Où elles n'imposent pas aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ses objectifs;

Où elles ne donnent pas à ces entreprises la possibilité pour une partie substantielle des produits en cause d'éliminer la concurrence;

B. — Monopoles.

A la différence des ententes qui relèvent du domaine juridique, les monopoles constituent un état de fait. Ce n'est donc pas leur principe, c'est leur application qui doit être contrôlée. L'article 86 interdit donc le fait d'exploiter abusivement une position dominante, dans la mesure où une telle pratique est susceptible d'affecter le commerce entre les Etats membres.

C. — Procédure.

Dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du traité, le conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera tous les règlements ou directives utiles en vue de l'application des règles précitées. Si de telles dispositions n'ont pas été adoptées dans le délai établi, elles sont arrêtees par le conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la commission et après consultation de l'Assemblée.

Ces règlements ou directives auront notamment pour but: D'assurer le respect des interdictions d'application arrêtees par l'institution d'amendes ou astreintes;

De déterminer les modalités d'application en assurant une surveillance aussi efficace que possible et en simplifiant le contrôle administratif;

De définir les rôles respectifs de la commission et de la cour en ce qui concerne les questions ci-dessus;

De définir les rapports entre les législations nationales et les dispositions du présent chapitre;

De préciser, le cas échéant, dans les diverses branches économiques, le champ d'application des dispositions relatives aux ententes et monopoles.

a) Jusqu'au moment de l'entrée en vigueur des règlements ou directives arrêtees par le conseil, ce sont les autorités des Etats membres qui statuent sur l'admissibilité des ententes et monopoles conformément à leur propre législation et aux principes fixés par le traité;

b) La commission dispose cependant, dès l'entrée en vigueur du traité, de certains moyens d'action dans ce domaine, notamment

du pouvoir de constater les infractions et de celui d'autoriser un Etat membre lésé par les ententes ou monopoles existant dans un autre Etat membre à appliquer les mesures de sauvegarde nécessaires.

D. — Entreprises publiques et monopoles d'Etat.

Des dispositions spéciales assurent le respect de la souveraineté des Etats membres en ce domaine et la possibilité pour les entreprises et les monopoles de poursuivre leur action conformément aux objectifs qui leur ont été assignés.

E. — Les pratiques de dumping (art. 91).

Si au cours de la période transitoire, la commission, sur demande d'un Etat membre ou de tout autre intéressé, constate l'existence de pratiques de dumping à l'intérieur du Marché commun, elle adresse des recommandations appropriées à l'Etat membre intéressé en vue de remédier à la situation.

Si, en dépit de ces recommandations, les pratiques de dumping continuent, la commission pourrait autoriser l'Etat membre lésé à prendre des mesures de protection appropriées dont elle définirait les conditions et modalités.

Le régime défini par le traité en ce qui concerne les règles de concurrence est donc extrêmement souple. L'interdiction de principe des ententes a pour but essentiel de permettre le contrôle pratique de ces ententes et leur conformité avec l'intérêt commun. Sur le plan des procédures, jusqu'à ce qu'un règlement soit intervenu par accord entre les pays membres, c'est la législation nationale qui continuera à s'appliquer.

Votre commission s'est demandé dans quelle conditions seraient appréciées les ententes durant la période, qui ne saurait excéder trois ans, pendant laquelle le conseil des ministres n'aura pas encore arrêté les règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86, c'est-à-dire de la compatibilité ou de l'incompatibilité des ententes avec le Marché commun.

Si le problème est relativement simple lorsqu'il s'agit d'ententes à l'intérieur d'une même nation, la législation nationale s'appliquant, il devient plus complexe lorsqu'il s'agit d'ententes conclues entre deux ou plusieurs entreprises appartenant à des Etats différents, membres du Marché commun.

Dans ce cas, appliquera-t-on immédiatement les dispositions du traité ? Dans la négative, appliquera-t-on les législations nationales ?

Mais, dans ce cas, quelle décision sera prise si ces législations sont contradictoires et si l'une admet la conclusion de l'entente alors que l'autre la repousse ?

Il apparaît nécessaire d'harmoniser rapidement, sur ce point particulier, la législation française sur les ententes instituées par le décret du 9 août 1953 avec les dispositions des articles 85 à 90 du traité qui sont d'ailleurs d'une plus grande souplesse.

3° Incidence du Marché commun sur la politique française d'expansion régionale.

Les avantages de spécialisation et de concentration que l'on attribue au Marché commun risquent, par contre, d'entraîner la disparition ou tout au moins de limiter les effets de la politique française d'expansion régionale et de décentralisation.

En effet, le traité doit permettre le développement des économies dans une atmosphère de libre concurrence. De ce fait, les régions fortement industrialisées exerceront une puissante attraction sur les industriels qui voudront y implanter leurs usines en fonctions des considérations telles que : coût des transports, facilités de communications, existence d'une main-d'œuvre qualifiée et organisation des systèmes de commercialisation. Ainsi, nombre d'établissements industriels nouveaux pourront être créés dans ces régions par des entreprises européennes qui voudront tirer avantage de la production en grande série et par des entreprises extra-européennes qui procéderont à des investissements directs pour s'installer à l'intérieur même de la nouvelle zone préférentielle.

On peut craindre, en particulier, que la vallée du Rhin devienne le lieu de concentration de l'industrie dans l'Europe des six.

Une telle concentration serait néfaste et dangereuse. Certes, on a créé une banque européenne d'investissement (art. 129 et 130) pour parer aux effets d'une trop grande centralisation et spécialisation en finançant les projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées ou visant la modernisation d'entreprises.

Mais, du point de vue de la France, il serait préférable de limiter, par avance, l'effet tentaculaire de la vallée du Rhin, non seulement en développant ses régions industrielles existant, mais en créant un pôle industriel axé sur le Sud-Ouest de la France en raison de ses ressources énergétiques et sur les territoires d'Afrique riches en énergie et en matières premières.

En outre, les rédacteurs du traité ont mesuré le danger d'une politique purement libérale méconnaissant la nécessité de maintenir les équilibres économiques régionaux et nationaux. Aussi, après avoir interdit les aides accordées par les Etats, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, ils ont inséré dans l'article 92 les dispositions suivantes :

« Peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun :

« a) Les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;

« b) Les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ;

« c) Les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'affectent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Toutefois, les aides à la construction navale existant à la date du 1^{er} janvier 1957, pour autant qu'elles ne correspondent qu'à l'absence d'une protection douanière sont progressivement réduites dans les mêmes conditions que celles applicables à l'élimination des droits de douane, sous réserve des dispositions du présent traité visant la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers ;

« d) Les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la commission. »

Il y a là un correctif à l'application intégrale des règles de la concurrence. Mais ce correctif n'est pas un droit absolu pour tous les Etats membres. Il ne constitue qu'une possibilité soumise au contrôle et à l'approbation de la commission européenne et du conseil des ministres. Il sera donc possible d'accorder une aide à l'expansion régionale et à la décentralisation. Mais une telle politique paraît cependant bien menacée par les impératifs naturels du Marché commun.

4° Les investissements des pays tiers dans les pays du Marché commun.

Ce problème fait l'objet de l'article 72 du traité aux termes duquel « les Etats membres tiennent la commission informée des mouvements de capitaux, à destination et en provenance des pays tiers, dont ils ont connaissance. La commission peut adresser aux Etats membres les avis qu'elle juge utiles à ce sujet. »

A la vérité, les investissements des pays tiers dans les différents Etats membres du Marché commun, s'ils ont des avantages certains sur le plan de la croissance économique, peuvent présenter certains inconvénients sur le plan politique.

Sur le seul plan économique, ils pourront être extrêmement variables d'un Etat membre à un autre en fonction, tant de la fiscalité nationale à laquelle ils seront soumis, que de l'expansion des différents Etats membres. Ils se pourront notamment que des pays étrangers à la Communauté développent leurs investissements dans les pays du Marché commun à plus forte expansion.

Ainsi se créerait une disparité croissante entre les expansions économiques des différents Etats, qui modifierait en fin de compte l'équilibre politique de la Communauté en assurant la prépondérance des pays dont la croissance se trouverait accélérée par les apports extérieurs.

Si l'on observe les investissements directs américains dans les pays de la Communauté en 1955, on remarque qu'ils ont été très voisins (378 et 330 millions de dollars) en France et en Allemagne d'une part, avec une légère supériorité pour la France, et sensiblement égaux pour l'Italie et les Pays-Bas d'autre part (154 et 159 millions de dollars), tandis qu'ils atteignaient 133 millions de dollars pour la Belgique.

Les perspectives du marché Commun peuvent, certes, modifier la répartition des investissements américains dans les pays intéressés. C'est une raison pour la France de viser à rendre attrayants les investissements étrangers chez elle.

Il faudrait toutefois faire observer que ces investissements peuvent présenter des inconvénients dans la mesure où l'implantation ou l'extension en Europe des filiales de sociétés extra-européennes doit la puissance économique et financière dépasser de beaucoup celle de l'importateur que la firme européenne éliminerait progressivement du Marché les entreprises européennes.

Disposant des capitaux et des équipements fournis par leurs sociétés mères, de leur assistance technique, de leurs réseaux commerciaux, certaines filiales de sociétés extra-européennes pourront s'assurer, dans le cadre du Marché, une situation de monopole. Cette éventualité est peut-être plus particulièrement sensible pour l'automobile mais pourrait jouer dans d'autres domaines.

La commission européenne et le conseil des ministres auront donc un rôle de contrôle et de surveillance à jouer dans ce domaine, afin d'appliquer éventuellement des clauses de sauvegarde.

A ce problème des investissements étrangers doit être relié celui du dumping technique qui consiste, pour une société mère extra-européenne, à fournir gratuitement à sa filiale européenne toutes les études techniques nécessaires à sa production.

Il deviendrait, dans ces conditions, impossible aux sociétés européennes de même spécialité d'entrer en concurrence avec les sociétés filiales précitées puisque ces dernières seraient déchargées de la charge financière correspondant aux recherches techniques.

Progressivement, la plus grande partie des études techniques viendrait de pays tiers et les Etats membres du Marché commun risqueraient, en ce domaine, un certain assujettissement.

Pour faire opposition à ce dumping technique, il faudrait que les filiales en France de sociétés mères appartenant à des pays tiers ne puissent bénéficier gratuitement des services des bureaux d'études des dites sociétés. Il pourrait être prévu que ces services devraient faire l'objet de paiements éventuellement basés sur le chiffre d'affaires.

5° L'agriculture dans le Marché commun.

Les produits agricoles, c'est-à-dire les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation, qui sont en rapport direct avec les produits agricoles, font l'objet de dispositions particulières prévues par les articles 38 et 47 du traité.

Il est notamment prévu que, pendant la période de transition, les Etats membres développent et établissent, au plus tard à la fin de cette période, la politique agricole commune.

L'article 43 prévoit une procédure très souple pour amener les Etats membres à dégager la politique agricole commune et à réaliser une organisation commune des marchés agricoles, et notamment la convocation d'une conférence des Etats membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles en établissant le bilan de leurs ressources et de leurs besoins.

La politique agricole de la communauté pendant la période transitoire est fixée par les articles 41 et 45 du traité, le premier autorisant les Etats membres à arrêter un système de prix minima à l'importation, le second prévoyant la conclusion d'accords et contrats à long terme entre Etats membres importateurs et exportateurs de produits agricoles.

La fixation de prix minima est destinée à empêcher que des troubles graves se produisent dans certains secteurs de l'agriculture d'un pays membre par suite de l'entrée, sur son marché national, de produits agricoles étrangers à des prix exceptionnellement bas.

En conséquence, pendant la période transitoire, chaque Etat pourra suspendre ou réduire les importations de produits agricoles si les prix tombent au-dessous d'un certain prix minimum fixé unilatéralement par les gouvernements, qui informeront la commission européenne de leur niveau.

Toutefois, au cours des trois premières années suivant la mise en vigueur du traité, des critères objectifs pour l'établissement des prix minima devront être proposés par la commission européenne au conseil des ministres et ce dernier pourra ratifier, à la majorité qualifiée, les prix fixés par les gouvernements, s'ils ne sont pas conformes aux critères.

A la fin de la période transitoire, le conseil des ministres fixera, à la majorité simple pondérée, le régime à appliquer pour les produits sur lesquels pourrait subsister, à ce moment, le régime des prix minima.

Quant aux accords ou contrats à long terme, ils porteront sur des quantités fixées en tenant compte du volume des échanges pour des produits en cause effectués entre les parties contractantes au cours des trois années précédant l'entrée en vigueur du traité. Les prix payés pour ces quantités devront se rapprocher de façon progressive et régulière des prix payés par le pays importateur à ses propres producteurs, en sorte qu'à la fin de la période transitoire, les deux catégories de prix se rejoignent.

Il faut toutefois signaler que les dispositions relatives au prix minima et aux contrats à long terme sont des dispositions provisoires auxquelles doivent se substituer, après la période transitoire, les règles de la politique agricole commune.

En outre, les contrats ne sont prévus que pour des produits pour lesquels il existe une organisation du marché agricole, en sorte que, pour la France, ces dispositions viseraient essentiellement les céréales et la betterave.

Par ailleurs, ces contrats prennent pour base le volume moyen des échanges entre les Etats membres pour les produits en cause pendant les trois années précédant l'entrée en vigueur du présent traité mais ne prévoient un accroissement de ce volume que dans la limite des besoins existants et en tenant compte des courants commerciaux traditionnels.

Il n'en demeure pas moins que ces modalités particulières sont intéressantes pour l'agriculture française et que les modalités générales du traité, ainsi que l'instauration d'une politique commune tenant compte des réalités agricoles, des structures rurales et des divergences d'intérêts des différents Etats, faciliteront l'effort d'équipement et d'investissement au profit de l'agriculture. Cet effort devra porter tant sur l'équipement intellectuel (enseignement et vulgarisation agricoles) que sur les investissements économiques.

Or, si l'on considère que les importations alimentaires de nos cinq partenaires en provenance des pays extérieurs à la Communauté économique européenne se sont élevées, produits tropicaux exclus, à 4 milliard et demi de dollars en 1955, alors que la France n'a fourni à ces cinq Etats que 140 millions de dollars, on aperçoit la possibilité de substitution des importations de provenance française à des importations alimentaires d'autres sources.

Il faut toutefois se rendre compte qu'un régime préférentiel entre les participants du marché commun ne pourra pas être brutalement discriminatoire et que, par ailleurs, notre agriculture rencontrera sur les marchés d'exportations, aussi longtemps qu'une politique agricole commune n'aura pas été mise sur pied, la concurrence des exportateurs hollandais de viandes ou des exportateurs italiens de fruits, vins et légumes.

A propos du régime particulier de l'agriculture, il peut être présenté deux observations :

En premier lieu, l'industrie française, par le jeu simultané de l'abaissement des droits de douane et de l'élargissement des contingents, entrera très vite dans la phase concurrentielle; elle ne pourra affronter cette situation que si les prix agricoles demeurent stables. Le système des prix minima doit être considéré comme un moyen de sauvegarde destiné tôt ou tard à disparaître.

En second lieu, les difficultés peuvent naître dans certaines industries de transformation (savonnerie, lin, par exemple) dont les produits d'approvisionnement seront soumis au régime agricole, et donc protégés par le système des prix minima, tandis que les produits finis se trouveront soumis au régime des produits industriels, avec réduction de protection douanière et élimination de restrictions quantitatives.

Il peut y avoir, pour certains secteurs de l'économie française, une situation très difficile créée par les modalités du traité en la matière.

6° Le Marché commun et les territoires d'outre-mer.

Les modalités d'association des pays et territoires d'outre-mer au Marché commun font l'objet des articles 131 à 136 du traité qui prévoient, d'une part, que les Etats membres de la Communauté

appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires d'outre-mer le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du présent traité et, d'autre part, que chaque pays ou territoire d'outre-mer applique à ses échanges commerciaux avec les Etats membres et les autres pays et territoires d'outre-mer le régime qu'il applique à l'Etat européen avec lequel il entretient des relations particulières.

Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 133 précise qu'à l'entrée dans chaque pays et territoire les droits de douane frappant les importations des Etats membres et des autres pays et territoires sont progressivement supprimés conformément aux dispositions des articles 12, 13, 14, 15 et 17, c'est-à-dire que les droits de douane d'importation et les taxes d'effet équivalent sont progressivement supprimés au cours de la période de transition.

Le caractère trop brutal de ces dispositions est atténué par le paragraphe 3 du même article qui est ainsi rédigé :

« Toutefois, les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget. »

Cette exception est conforme au but de l'association des pays et territoires d'outre-mer qui est la promotion du développement économique et social des pays et territoires.

Par contre, ces droits de douane, qui répondent aux nécessités du développement des territoires et aux besoins de leur industrialisation, sont cependant progressivement réduits jusqu'au niveau de ceux qui frappent les importations des produits en provenance de l'Etat membre avec lequel chaque pays ou territoire entretient des relations particulières.

En résumé, on aboutit à un système dans lequel les pays et territoires d'outre-mer sont maîtres de leurs droits de douane dans la mesure nécessaire à la satisfaction de leur développement et de leur industrialisation, à condition de ne pas faire de discrimination entre les différents Etats membres de la Communauté.

En contre-partie, les Etats membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires (art. 132, § 3).

A vrai dire, cette contribution, pour la première période d'association des territoires d'outre-mer, est relativement faible puisqu'elle est au total de 203 milliards de francs dont 70 milliards à la charge respectivement de la France et de l'Allemagne.

L'application de tout ce système n'est toutefois prévue que pour une première période de cinq ans, en vertu de l'article 136 et de la convention d'application annexée au traité.

Durant cette période, les Etats membres de la Communauté appliquent les mesures d'élimination progressive des restrictions quantitatives aux produits en provenance des territoires d'outre-mer; en contrepartie, les contingents ouverts aux Etats autres que celui avec lequel le pays ou territoire a des relations particulières, sont transformés en contingents globaux accessibles sans discrimination aux autres Etats membres.

Après la date d'expiration de la convention précitée et jusqu'à l'établissement des dispositions d'association à prévoir pour une nouvelle période, les contingents d'importation dans les pays et territoires d'une part, et les Etats membres d'autre part, demeurent au niveau fixé pour la cinquième année. Le régime du droit d'établissement existant à la fin de la cinquième année est également maintenu.

Cette dernière disposition a éveillé certaines craintes. En effet, le marché de l'Union française sera ouvert aux Etats membres moyennant une participation de ces derniers de 108 milliards de francs dans les dépenses d'investissements outre-mer, ce qui représente 13 p. 100 des investissements actuels.

Mais, si l'association des pays et territoires d'outre-mer au marché commun n'est pas reconduite à l'expiration de la période de cinq ans, l'ouverture de ces marchés restera fixée au niveau atteint la cinquième année.

Il y a donc un caractère irréversible des engagements que prend la France, alors que ses partenaires n'ont pris qu'un engagement temporaire.

Dans l'ensemble, ces mesures d'association doivent bénéficier essentiellement aux pays et territoires d'outre-mer qui y trouvent à la fois des possibilités accrues pour leur exportation vers les pays de la Communauté et des possibilités accrues pour leur équipement.

Il faut souligner que les clauses concernant l'abaissement des droits de douane sont insérées dans le traité et, par conséquent sont valables d'une manière permanente, tandis que celles concernant l'élimination des restrictions quantitatives sont insérées dans la convention provisoire et, par conséquent limitées à cinq ans.

En outre, quoique la comparaison des paragraphes 2 et 3 de l'article 133 laisse subsister une ambiguïté, il semble que ces pays et territoires conservent le droit d'établir un tarif douanier destiné à protéger leur industrialisation. Il eût sans doute été préférable de moduler les droits de douane et les contingents appliqués aux différents pays du marché commun en fonction de leur apport financier pour le développement des territoires d'outre-mer. Mais la complexité du problème n'aura sans doute pas permis de trouver une solution en ce sens.

Conclusion.

Le traité instituant la Communauté économique européenne :

Crée l'union douanière et définit les conditions de libre circulation des marchandises;

Fixe les objectifs et les modalités, en même temps que les grandes lignes directrices de la Communauté économique européenne.

Le Titre I, qui traite de l'union douanière et définit la libre circulation des marchandises, comporte deux chapitres, relatifs, l'un aux dispositions tarifaires, l'autre aux restrictions quantitatives.

Ces dispositions conduisent en fait à la constitution d'un marché commun européen par le biais d'une union douanière entre les six pays participants.

Cette union se réalisera en plusieurs étapes mais dans un délai maximum de quinze ans, par la suppression progressive des droits de douane et des restrictions de toute nature. Le texte prévoit, en outre, l'établissement, à la fin de la période transitoire, d'un tarif douanier commun au pourtour de l'Union. Il s'agit donc bien d'une véritable union douanière.

Les conventions signées à Rome instituent donc d'emblée la libre circulation des marchandises. Elles prévoient, à terme, la liberté des mouvements de populations, de services et de capitaux, mais dans un délai plus éloigné.

Si le traité en cause n'aboutissait qu'à la constitution d'une union douanière pure et simple, votre commission des affaires économiques refuserait de donner un avis favorable au projet; d'une part, parce que les tentatives d'union douanière réalisées en Europe ne sauraient être considérées jusqu'alors comme un succès réel; d'autre part, pour la raison que les formules actuelles d'union douanière ne semblent être qu'une survivance d'une époque où la structure des économies était fondamentalement différente de celle d'aujourd'hui.

L'extrapolation semble peu légitime. Nous ne saurions, d'autre part, considérer que la seule chance de succès qui s'offre à l'Europe, que la seule solution à envisager réside dans la seule union douanière. Il n'est pas sûr que les effets économiques de l'union soient automatiquement un accroissement rationnel des échanges, ni un progrès de l'approvisionnement au meilleur coût.

Même si nous disposions de tableaux complets des multiples espaces économiques des nations membres d'une union, même si nous connaissions avec certitude les liaisons existant entre les firmes et leurs fournisseurs de matières premières, leurs apporteurs de capitaux, leurs acheteurs, qu'ils soient intermédiaires ou finaux, il n'est pas sûr que nous soyons armés pour fixer avec certitude les conséquences de l'entreprise.

La plupart du temps, les schémas présentés s'appliquent à des économies supposées en régime de concurrence pure ou voisin de la concurrence parfaite, alors que des tableaux des régimes de monopoles ou des degrés de monopoles nous seraient, à cet égard, précieux et permettraient plus sûrement de déterminer, en tout cas avec plus d'approximation, le sens et l'influence des activités dominantes.

L'analyse de l'union douanière qui était valable dans l'atmosphère et à l'égard des structures du XIX^e siècle, ne l'est plus, semble-t-il, dans l'atmosphère et à l'égard des structures du XX^e siècle: les facteurs économiques, s'ils sont mobiles d'emploi à l'intérieur d'une nation, ne le sont plus entre les nations.

Ainsi, le mécanisme des spécialisations ou les mécanismes d'adaptation des prix s'effectuent dans les conditions que définit la loi des coûts comparatifs.

Il serait extrêmement préjudiciables aux intérêts français qu'une solution de ce genre constituât à elle seule le processus de constitution de l'Europe.

Nous sommes cependant obligés de prévoir l'orientation future des économies marquée par l'importance de plus en plus grande des investissements à réaliser par des entreprises de toute nature. Nous sommes, d'autre part, amenés à concevoir comme préférables une économie de grands espaces et l'intégration dans une communauté plus vaste d'un certain nombre d'espaces par eux-mêmes trop exigus pour faire face aux objectifs de l'avenir.

C'est dans cette perspective, semble-t-il, que se situe le titre II du traité qui précise que la communauté économique européenne n'est pas une simple union douanière, mais qu'elle tend, en fait, à l'élaboration progressive d'une politique économique et sociale commune qui doit assurer une adaptation graduelle des économies nationales entre elles, suivant les modalités fixées au contrat.

La gradation vers les objectifs assignés est beaucoup plus lente que la réalisation du marché de la C. E. C. A., mais la fixité et la rigueur des délais imposent aux responsables de chaque économie nationale à réaliser à temps les réformes nécessaires.

Les règles communes envisagées par le traité ont pour objectif de favoriser la concurrence à l'intérieur du Marché commun, mais en évitant ce qu'une concurrence abusive et sans frein pourrait avoir de catastrophique sur la situation de l'emploi. De ce fait, le traité prévoit un certain nombre d'exigences ainsi que des mesures de sauvegarde dans le cas de troubles spécifiques.

C'est donc à une conception très différente de celle de la concurrence à l'intérieur d'une union douanière que nous aboutissons. La concurrence crée un espace où s'affrontent, sans règle les agents économiques, et où, en conclusion de la lutte qu'ils se livrent, périssent les plus faibles et triomphent les plus forts. Les inconvénients de cette concurrence sans frein ont été éprouvés, analysés et jugés: elle conduit, à travers les combats anarchiques, à la domination des monopoles. C'est Proudhon qui nous en avertis.

L'instauration d'une communauté économique, en même temps qu'elle élargit l'espace des échanges intra-européens en libérant les entraves inférieures constituées par les droits de douane et les pratiques discriminatoires de toutes sortes, l'organise.

En réalité, l'élaboration d'une politique économique commune doit avoir pour justification et pour but de corriger la brutalité d'une concurrence aveugle et désordonnée que ne manquerait pas d'avoir un régime pur et simple de libre échange à l'intérieur d'une seule zone douanière: la structure différente des économies des pays participants, leurs législations différentes sur des points essentiels, l'incompatibilité de leurs plans et de leurs programmes d'équipement et de modernisation, les liaisons que chacune d'entre elles

a organisées avec le reste de l'économie mondiale, aboutiraient à des difficultés qui ne se résoudreient certainement pas sans l'appoint d'une volonté délibérée de coordonner des efforts divergents.

Que ce soit donc au plan de l'élaboration d'une politique économique commune, que ce soit au niveau des mesures de sauvegarde acceptées par les Etats membres en faveur des difficultés spécifiques d'une économie déterminée, que ce soit enfin grâce à l'action possible, mais dans l'immédiat probablement insuffisante, de la Banque européenne d'investissement, votre commission des affaires économiques vous propose, raisonnablement, d'accepter le pari qui nous est proposé, qu'une volonté délibérée est préférable à un système libéral intégral et que la volonté des hommes est, en définitive, supérieure à de prétendus automatismes de marchés. Il reste bien entendu que cette volonté soit consciente des problèmes et des difficultés et qu'elle sache se soucier de la croissance harmonisée des différentes économies.

S'il en était autrement et si la politique économique commune s'avérait impuissante à prévoir et à corriger les distorsions fondamentales, aucune clause du traité ni aucune signature ne pourrait tenir devant des révoltes qu'aucun texte ne saurait contenir.

Enfin, l'association des territoires d'outre-mer au marché commun, quelles que soient les critiques qu'au plan des différents Etats on ait pu formuler à cet égard, entraîne le dépassement des bornes de l'Europe: le traité ne se limite pas à organiser une communauté économique à l'intérieur de la petite Europe; il esquisse l'ébauche d'un projet plus vaste que, faute de mieux, on appellerait l'Eurafrique.

Malgré les incertitudes qui pèsent dans ce domaine et qui sont réelles, malgré les charges qui continuent de peser sur la communauté française, malgré les critiques parfaitement valables sur l'insuffisance du projet de seule association des territoires d'outre-mer, ce sont finalement des considérations sans doute plus valables qui ont emporté et qui doivent emporter notre adhésion au projet: les territoires d'outre-mer disposent de ressources considérables, mais leur mise en valeur exige des moyens très supérieurs à ceux qu'un seul pays peut y investir.

Il ne serait pas impossible de dire que l'insuffisance des efforts accomplis jusqu'à ce jour est l'une des principales causes des réactions politiques actuelles; alors, il nous faut de toute nécessité, nécessité politique comme nécessité économique, assurer le développement rapide des pays d'outre-mer.

La protection relativement moyenne et modérée instituée au pourtour de l'Union amène, d'autre part, à penser que si la communauté instituée en fait une large zone de préférence au profit des pays membres de la communauté, cette zone ne saurait être taxée d'autarcie: l'attention des responsables de la politique future doit être attirée sur la nécessité qu'il y a à ne pas faire de cette zone un bloc fermé mais, bien au contraire, un espace ouvert à l'économie mondiale. Nous ne saurions donner notre accord à l'institution d'un bloc Europe qui viendrait s'insérer entre deux autres blocs puissants. La vocation de l'Europe est mondiale; elle ne doit pas devenir une autarcie.

C'est la raison pour laquelle, tant en raison de son association avec les territoires d'outre-mer que des implications dans ses relations avec les autres pays, la communauté est fatalement appelée à constituer un noyau autour duquel se développera une Europe plus vaste ayant son naturel prolongement en Afrique.

Nous souhaitons que les négociations en vue de la constitution d'une zone de libre échange, conduites au sein de l'O. E. C. E. et qui associeraient la communauté des six aux autres pays du groupe, soient couronnées de succès.

En ce qui concerne plus particulièrement la France, quel que soit le sérieux de la politique économique commune dans l'avenir, il est impératif que le Gouvernement français, au plan national, se préoccupe d'adapter nos différentes législations aux perspectives futures du marché commun et, dès maintenant, se consacre à l'établissement d'un plan d'adaptation de la structure de notre économie aux éventualités nouvelles.

Qu'il soit permis, à cet égard, à votre commission des affaires économiques, de souligner l'extrême fragilité de l'ensemble de nos industries de transformation dans le marché commun. Je renvoie simplement au rapport de votre commission de janvier 1953 (C. R. n° 69) où le rapporteur d'alors marquait la différence de situation entre les diverses entreprises de l'espèce en France et en Allemagne.

Votre commission se doit de rappeler également ce qu'elle a toujours souligné, à savoir le souci que toutes les grandes nations industrielles du monde occidental avaient eu à l'égard de leurs entreprises moyennes.

Elle rappelle en outre la politique suivie en la matière par le Gouvernement des Etats-Unis, politique qui maintient en état de concurrence et de compétition les entreprises moyennes avec les plus grosses unités de production. Ce sont les entreprises de cette catégorie qui sont le plus exposées par les mesures que nous allons ratifier. Il serait inexcusable de ne pas s'en préoccuper et de ne pas envisager dès maintenant les mesures propres à pallier cette situation.

Quelles que soient les difficultés d'application du traité, quelles que soient les inconnues qu'il comporte, les avantages économiques et politiques peuvent, grâce aux efforts du Gouvernement et du Parlement, devenir si grands que votre commission des affaires économiques vous donne un avis favorable à sa ratification et au projet de loi qui nous est soumis.