

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, rati-
fiant le décret n° 64-71 du 27 janvier 1964 qui a modifié le tarif
des droits de douane d'importation applicable à divers produits
relevant du Traité instituant la Communauté européenne du
charbon et de l'acier et qui a institué des droits de douane
différentiels sur certaines importations de ces produits,

Par M. René JAGER,

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 Bajoux, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, 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 Halgouët, 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 Puzet, 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^e législ.) : 801, 858 et in-8° 185.

Sénat : 188 (1963-1964).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Historique du relèvement de la protection douanière sur l'acier et les produits sidérurgiques.....	3
II. — La protection douanière au sein de la C. E. C. A.....	4
III. — L'application en France des recommandations de la Haute Autorité....	6
IV. — Observations de la Commission.....	7
Texte du projet de loi.....	11

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de ratifier un décret du 27 janvier 1964 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation en ce qui concerne un certain nombre de produits sidérurgiques.

Ce décret, en effet, a, d'une part, relevé les droits de douane d'importation, en ce qui concerne les produits repris au tableau A qui lui est annexé : il s'agit de fontes, de profilés, feuillards, tôles, éléments de voies ferrées en fer ou en acier et de certains aciers spéciaux ; par ailleurs, l'article 2 du décret prévoit la création d'un droit de douane différentiel en ce qui concerne les produits repris au tableau B annexé au décret et vis-à-vis des pays du Benelux : il s'agit essentiellement de ferro-alliages, tôles, barres et larges plats en fer ou en acier.

Après avoir examiné les conditions dans lesquelles ces mesures ont été prises, nous évoquerons rapidement la situation de la sidérurgie française et le cas particulier de l'acier dans la « négociation Kennedy » qui vient de s'ouvrir à Genève.

I. — Historique du relèvement de la protection douanière sur l'acier et les autres produits sidérurgiques.

Durant toute l'année 1963, la situation du Marché Commun de l'acier a été caractérisée par un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande.

Depuis 1960, on observe que la demande totale de l'acier de la Communauté plafonne aux alentours de 73 millions de tonnes par an. Le rythme d'accroissement de la consommation intérieure — qui s'était situé en moyenne à 8 % de 1950 à 1960 — est tombé à 5 % en 1961, 2 % en 1962 et 3 % environ en 1963. On peut imputer ce ralentissement aux causes suivantes :

— fléchissement du rythme de la production industrielle dans les secteurs gros consommateurs d'acier ;

— réduction de l'élasticité de la consommation d'acier par rapport à la production globale :

— enfin, compression des stocks, comme il arrive généralement en période de baisse des prix.

Par contre, en face d'une demande en stagnation, la capacité de production d'acier brut a augmenté rapidement dans l'ensemble du monde, passant de 256 millions de tonnes d'équivalent d'acier brut en 1953 à 445 millions de tonnes en 1962. Le taux d'augmentation de 1958 à 1962 a, d'ailleurs, été plus faible dans la sidérurgie américaine (1,4 %) ou britannique (4,5 %) et même dans celle de la Communauté (5,3 %) que dans la sidérurgie japonaise (20,9 %) ou soviétique (8,6 %).

En pratique, on observe depuis 1960, d'une part, un renversement des courants d'importation, le développement des importations des grands pays producteurs d'Europe occidentale compensant la diminution accusée par les importations des autres pays du monde et, d'autre part, un accroissement de l'offre d'acier sur le marché mondial qui est passée de 33 millions de tonnes en 1953 à 107 millions en 1962.

Cette évolution a entraîné une baisse des prix à l'exportation et une diminution des exportations d'acier de la Communauté. En outre, par suite du faible niveau de la protection douanière existant dans les Etats membres de la C. E. C. A., elle a abouti à une augmentation constante des importations de produits sidérurgiques en provenance des pays tiers dans les mêmes Etats.

II. — La protection douanière au sein de la C. E. C. A.

Observons, en premier lieu, qu'il n'y a pas, pour les produits sidérurgiques relevant du *Traité de la C. E. C. A., de tarif extérieur commun aux six pays*. Les tarifs C. E. C. A. sont seulement harmonisés sur la base du tarif Benelux et ils restent au nombre de quatre : tarifs allemand, français, italien et tarif Benelux. A l'expiration de la période transitoire du *Traité de Paris*, la protection douanière des industries sidérurgiques de la C. E. C. A. a été assurée au moyen de droits harmonisés fixés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres. Ainsi, la protection tarifaire de la Communauté s'est située en moyenne à 6 %, plus élevée pour l'Italie, plus faible pour le Benelux. Quoi qu'il en soit, le tarif harmonisé C. E. C. A., établi en 1958, s'est avéré le plus bas des tarifs douaniers des grands pays producteurs d'acier. Cette protection, inférieure à celle des Etats-Unis, est beaucoup plus faible que celle de l'Autriche, du Royaume-Uni et du Japon, et de tous

les nouveaux producteurs sauf l'Afrique du Sud. On trouvera dans le tableau ci-dessous une comparaison des droits de douane dans divers pays concernant un certain nombre de produits.

Comparaison des droits de douane sur différents produits sidérurgiques dans divers pays.

PRODUITS	C. E. C. A. (1)	ETATS-UNIS (2)	AUTRICHE	ROYAUME UNI (2)	JAPON	INDE	AUSTRALIE	AFRIQUE DU SUD	BRESIL
Fontes hématites/phosphoreuses	3-5	0,4	5	10-13,6	10	5	2 £	—	20
Blooms, billettes.....	4-8	10,5	9	10-15,3	12,5	20	—	0	50
Coils	5-7	8	11	10-19,5	15	—	—	—	20
Ronds à béton.....	5-9	7,0-8,5-12,5	12	10-15,1	15	—	—	—	—
Laminés marchands.....	5-9	7,0-12,5	12	10-14,1	15	—	5 £	—	50
Profilés	5/6-9/10	2-7,5	12	10-15/25	15	5/20 + 5	—	3	50
Fil machine.....	6-10	2,6-5,1-8,2	12	10-15,4	15	—	—	—	—
Feuillards laminés à chaud..	8-10	6-10	14	10-13,7/21,3	15	25	10 + 3 £ 10	0	50
Tôles fortes.....	5-9	8	14	10-14,5	15	5	—	0	20
Tôles fines laminées à chaud.	5-10	8	14	10-15,2	15	5	12,5	0	20
Tôles fines laminées à froid.	5-10	8-10	16	10-14,6	15	5	+ 3 £ 10	0	20
Fer-blanc	6-10	10	12	—	15	100 + 5	—	3	20

(1) Il s'agit des droits minima (Benelux) et des droits maxima (Italie).

(2) Droits spécifiques appliqués aux prix moyens.

— Tarif inconnu.

En pratique, alors que la tôle française ne bénéficiait que d'une protection de 6 % contre les importations étrangères, elle continuait à se heurter sur les marchés des pays tiers périphériques à des droits de 14 % en Yougoslavie, 16 % en Grande-Bretagne et en Autriche, 20 % en Espagne et en Turquie, 24 % en Grèce, 37,5 % en Irlande. Cette observation, valable pour la tôle, l'est également pour les autres produits tels que barres, fil machine, profilés, feuillards, fer-blanc, tôle galvanisée.

Dans cette conjoncture défavorable à la fois sur le plan de la protection douanière et sur le plan de l'économie générale, le

Conseil des Ministres de la C. E. C. A. se préoccupa de relever le niveau des droits communautaires concernant les produits sidérurgiques.

Le Conseil des Ministres du 2 décembre 1963 qui devait définitivement fixer le relèvement des droits de douane nécessaire sur les produits sidérurgiques n'a pu, une fois de plus, réaliser l'unanimité, principalement en raison de l'opposition hollandaise. Deux réunions ultérieures s'étant tenues le 7 janvier 1964 à Luxembourg et le 10 janvier 1964 à Bruxelles, et ayant abouti au même résultat, la Haute Autorité a décidé de recommander aux Etats membres de prendre toutes mesures législatives et administratives appropriées pour adopter ou maintenir de manière temporaire et avec effet au 15 février 1964, la protection périphérique à l'importation des produits sidérurgiques dans la Communauté, au niveau minima pratiqué par l'Italie (9 % en moyenne). Il a toutefois été prévu que la hausse qui résulterait de ce relèvement ne saurait avoir pour conséquence d'entraîner un relèvement des taux à un niveau supérieur aux taux consolidés dans le cadre du G. A. T. T.

En outre, dans le cas où des taux de protection différents demeureraient en vigueur dans les différents Etats membres de la C. E. C. A., la Haute Autorité a recommandé aux gouvernements intéressés de prendre les dispositions nécessaires pour éviter les détournements de trafic à l'intérieur du Marché commun.

III. — L'application en France des recommandations de la Haute Autorité.

Le décret n° 64-71 du 27 janvier 1964 a précisément eu pour objet de rendre applicables en France les recommandations de la Haute Autorité.

L'article premier de ce décret relève les droits de douane applicables aux Pays tiers en ce qui concerne un certain nombre de produits sidérurgiques (repris au tableau A annexé au décret); alors que les droits concernant ces produits variaient en moyenne de 3 à 7 %, leur taux est porté de 5 à 10 %.

Quant à l'article 2 du décret, afin d'éviter un détournement de trafic, il institue un droit de douane différentiel sur certains produits sidérurgiques (énumérés au tableau B annexé au présent

décret) originaires d'un pays tiers mais importés en France par la Belgique, le Luxembourg ou les Pays-Bas. Les tarifs douaniers de ces trois pays étant, en ce qui concerne les produits sidérurgiques, inférieurs aux droits de douane français et, par ailleurs, aucune protection douanière n'existant entre les Etats membres de la C. E. C. A., il était nécessaire de prévoir l'institution de ce droit différentiel sous peine de rendre largement inefficace le relèvement du tarif douanier français.

Les mesures de défense commune édictées par la Haute Autorité ne prenaient en principe effet qu'à compter du 15 février 1964 ; mais celle-ci a invité les gouvernements des Etats membres à prendre provisoirement toutes mesures appropriées pour faire obstacle à toute forme de mouvement spéculatif. Et il est apparu que la meilleure manière de déférer à cette invitation consistait à mettre en vigueur sans délai l'ensemble des mesures recommandées.

IV. — Observations de la Commission.

En premier lieu, votre Commission des Affaires économiques et du Plan tient à souligner combien fut longue, et en définitive sans résultat, la discussion au sein du Conseil des Ministres.

Ainsi, des mesures qui eussent régularisé une concurrence anormale au cours de l'année 1963 interviennent au début de l'année 1964, alors que la conjoncture semble s'être modifiée. Actuellement en effet, les commandes dans le secteur sidérurgique sont supérieures de 25 % environ à ce qu'elles étaient l'an dernier à pareille époque. Les carnets de commandes sont eux-mêmes garnis pour plusieurs mois et les prévisions dans les secteurs importants sont optimistes. Quant aux exportations, elles progressent elles aussi tant à l'intérieur de la C. E. C. A. que vers les pays tiers et même vers la zone franc. Il faut reconnaître toutefois, que la prise de position de la Haute Autorité favorable à un relèvement de la protection douanière a contribué, avant même que la décision fût prise, à l'amélioration de la conjoncture en ce domaine.

En second lieu, sur le plan de la procédure, les deux recommandations de la Haute Autorité ont été formulées, notamment sur la base de l'article 74, paragraphe 3, du Traité de la C. E. C. A. et ont le caractère de mesures temporaires de sauvegarde. Elles sont obligatoires quant au but poursuivi tout en laissant aux Etats

membres le choix des moyens de leur mise en œuvre. Par ces recommandations, la Haute Autorité n'a donc pas pu modifier les tarifs douaniers des Etats membres en eux-mêmes ; elle a pu seulement, à titre temporaire, amener les Etats membres à prendre des mesures de sauvegarde pour faire face à des difficultés particulières. Comme l'a fait observer M. Del Bo :

« Le désaccord qui s'est manifesté au sein du Conseil des Ministres de la C. E. C. A. ne se traduira pas par des conséquences pratiques importantes. Mais si nous avons obtenu l'unanimité du Conseil, nous aurions établi, au lieu de mesures temporaires et conservatoires, un tarif extérieur commun qui aurait permis aux Six d'avoir une attitude plus cohérente lors du *Kennedy Round*. »

Au moment où s'engage à Genève la « *négociation Kennedy* », il n'est pas inutile de rappeler son origine et son objet. Cette négociation a son origine dans un message du Président Kennedy sur la politique commerciale des Etats-Unis, en date du 25 janvier 1962. Dans ce message, le Président demandait au Congrès le pouvoir de négocier, sur une base réciproque, des réductions de 50 % des tarifs douaniers en vigueur. Par une résolution adoptée le 21 mai 1963, la Conférence des Ministres du G. A. T. T. a décidé de faire écho à la proposition américaine et d'ouvrir, le 4 mai 1964, à Genève, « des négociations commerciales générales fondées sur le traitement de la Nation la plus favorisée et sur le principe de la réciprocité ».

Aux termes de cette résolution, les négociations doivent porter sur toutes les catégories de produits, aussi bien industriels qu'agricoles et s'appliquer, non seulement aux droits de douane mais également aux obstacles non tarifaires qui freinent le développement des échanges internationaux.

En matière tarifaire, l'objet de la négociation est de procéder à des réductions linéaires substantielles qui devront être, en principe, égales et réciproques.

Le Conseil des Ministres de la Communauté Economique Européenne a accepté, en décembre 1963, une réduction linéaire (1) de 50 % « en tant qu'hypothèse de travail ».

L'application aux produits sidérurgiques des principes de base de la négociation Kennedy présente un certain nombre de difficultés. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, il n'y a pas pour les produits sidérurgiques relevant du Traité de la C. E. C. A. de tarif extérieur commun aux six pays et de même que subsistent les

(1) La méthode, dite linéaire, est celle selon laquelle la réduction tarifaire s'applique à tous les produits et avec un même pourcentage pour tous.

quatre tarifs allemand, français, italien et benelux, de même coexistent quatre listes différentes de consolidation de droits au G. A. T. T. C'est sur elles que devraient normalement s'appliquer des concessions tarifaires mais, en ce cas, la « négociation Kennedy » aboutirait à un éclatement tarifaire du Marché Commun de l'acier, l'abattement portant sur des niveaux de droits très différents. Si, par contre, on appliquait les réductions linéaires sur les tarifs C. E. C. A. actuellement appliqués, la négociation aboutirait alors à la suppression de toute protection effective du Marché Commun de l'acier.

En effet, lorsque la C. E. C. A. a mis en application ses tarifs, en 1958, elle a déjà fait, sans revendication de réciprocité, le chemin proposé maintenant par les Etats-Unis puisque le niveau des tarifs douaniers des Six a été à l'époque fortement abaissé.

Dans ces conditions, votre Commission des Affaires économiques et du Plan tient à attirer l'attention du Gouvernement sur le cas particulier des produits sidérurgiques dans la « négociation Kennedy » : l'absence d'un tarif extérieur commun unifié pour les produits relevant du Traité de la C. E. C. A. et l'existence de quatre listes nationales différentes de consolidation au G. A. T. T. nécessitent une solution particulière si l'on ne veut pas aboutir à la suppression de toute protection effective ou à l'éclatement tarifaire du Marché Commun de l'acier.

Il ne serait donc pas anormal d'exclure l'acier de la « négociation Kennedy ». Si toutefois cette solution n'était pas retenue, il faudrait envisager pour les produits sidérurgiques une négociation séparée ayant pour objet l'harmonisation des conditions de protection tarifaire et extratarifaire des grands pays producteurs. Si cette solution n'aboutissait pas, il serait nécessaire de procéder à l'élaboration d'un tarif commun établi à partir des droits consolidés selon la règle des moyennes des tarifs des Pays membres appliquée par le Traité de Rome pour l'établissement du tarif extérieur commun et conforme aux dispositions du G. A. T. T. qui visent les Unions douanières.

*
* *

Votre Rapporteur ne se dissimule pas qu'à l'occasion de l'examen d'un décret relevant temporairement la protection douanière des produits sidérurgiques, il a nettement dépassé l'objet du décret et envisagé à la fois un avenir plus lointain et des

solutions plus durables, mais il a cru bon d'attirer l'attention du Sénat, à l'occasion de cet examen, sur l'importance de la « négociation Kennedy » et la nécessité pour la France et la Communauté d'envisager chaque problème très pragmatiquement. Il ne faudrait pas, en effet, dans un grand élan de libéralisme, mettre certains grands secteurs de l'industrie française dans une situation de concurrence insoutenable tandis que d'autres pays au tarif douanier élevé conserveraient, malgré les réductions auxquelles doit aboutir la négociation en cours, une protection très efficace.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose de ratifier le décret n° 64-71 du 27 janvier 1964 en adoptant, sans modification, le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est ratifié le décret n° 64-71, du 27 janvier 1964, qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation applicable à divers produits relevant du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et qui a institué des droits de douane différentiels sur certaines importations de ces produits.

Nota. — Voir le document annexé au n° 801 (Assemblée Nationale, 2^e législature).