

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2^e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1961.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
portant ratification du décret n° 60-624 du 29 juin 1960 portant
réduction, en régime de Communauté économique européenne,
des droits de douane d'importation applicables dans le terri-
toire douanier,*

Par M. Henri CORNAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouvery, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Murette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 724, 1031 et in-8° 237.

Sénat : 141 (1960-1961).

Mesdames, Messieurs,

Les dispositions du projet de loi n° 141, adopté par l'Assemblée Nationale, portant ratification du décret n° 60-624 du 29 juin 1960, s'inscrivent dans le processus de désarmement douanier prévu par le Traité de Rome, signé le 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne. Elles concernent la deuxième décision d'abaissement des droits de douane opérée le 1^{er} juillet 1960 entre les membres du Marché commun.

Cette décision présente un caractère fragmentaire : elle rentre dans le plan d'unification douanière prévu par le Traité de Rome, auquel il faut obligatoirement se référer. Il est bon d'ajouter, en outre, que le décret pris en juin 1960 est déjà dépassé en raison des décisions concernant l'accélération des diverses étapes du Marché commun intervenues depuis lors.

En présence de ces deux considérations, votre Rapporteur n'a pas cru sortir du cadre de sa mission en rappelant, à propos de la ratification du décret n° 60-624 du 29 juin 1960, les dispositions essentielles du Traité de Rome et en faisant une brève analyse des décisions prises dans le cadre de la C. E. E. (Communauté Economique Européenne) depuis le mois de juin 1960.

I. — Le Traité de Rome et les principes de démobilisation tarifaire :

Pour atteindre les objectifs économiques qu'il assigne à la C. E. E., le Traité de Rome prévoit l'établissement d'une Union douanière, créée au cours d'une période de transition dont la durée, à compter du 1^{er} janvier 1958, sera, en principe, de douze ans. Au cours de cette phase transitoire, divisée en trois étapes de quatre années, les droits de douane à l'importation seront progressivement réduits jusqu'à leur abolition totale.

Bien que certaines décisions aient modifié le « calendrier » du Marché commun, il nous a paru utile de résumer les dispositions du Traité concernant le rythme d'abaissement des barrières douanières : c'est, d'ailleurs, aux dispositions initiales du Traité, avant

toute décision d'accélération, que se réfère le texte soumis à la ratification du Sénat.

Au cours de la première étape de quatre ans, trois réductions douanières devaient intervenir. La date de la première (10 % sur les droits applicables à chaque produit en 1957) était fixée au 31 décembre 1958. L'entrée en vigueur de la seconde devait intervenir dix-huit mois après la première (30 juin 1960). Mais, alors que la première baisse de 10 % portait sur chaque produit, la seconde réduction de 10 % devait concerner le volume global des importations, à condition, toutefois, que la baisse intervenant sur chaque produit ne soit pas inférieure à 5 % du droit de base. La troisième réduction devait intervenir dix-huit mois plus tard (31 décembre 1961), selon des modalités identiques à celles de la seconde réduction.

Ainsi, au terme de cette première étape, la réduction des droits applicables à chaque produit devait atteindre 25 % au moins du droit de base.

Le Traité de Rome prévoit qu'au cours de la deuxième étape, les réductions seront échelonnées comme dans la première et devront aboutir, à son terme, à un abaissement tarifaire de 50 % au moins du droit de base appliqué à chaque produit.

Au cours de la troisième étape, enfin, le rythme des réductions restant à réaliser sera réglé par les décisions du Conseil des Ministres de la C. E. E. statuant à la majorité, de telle sorte que les droits de douane soient entièrement supprimés à la fin de la période transitoire.

Dans le cadre, schématiquement décrit, de ce « calendrier », nous pouvons désormais situer les mesures concrètes de désarmement tarifaire appliquées depuis le 1^{er} janvier 1959. Comme il est spécifié dans le Traité, la première réduction des tarifs douaniers est intervenue le 1^{er} janvier 1959. Sur la base des tarifs appliqués le 1^{er} janvier 1957, notre pays a réduit de 10 % les droits d'importation de chaque produit. Théoriquement, donc, cette baisse prévue dans le Traité, se présentait comme la première manifestation de « préférence douanière » entre les six pays signataires du Traité de Rome : pratiquement, cette mesure a perdu une partie de sa signification puisque, le 3 décembre 1958, le Conseil des Ministres de la C. E. E. a décidé, autant par libéralisme que par souci de désarmer les critiques formulées par les pays tiers à l'encontre du Marché commun, d'étendre cette réduction aux pays n'appartenant pas à la Communauté.

II. — Rôle du projet de loi portant ratification du décret n° 60-624 du 29 juin 1960 dans l'évolution de la démobilitation tarifaire :

La seconde mesure d'abaissement des tarifs douaniers prévue pour le 1^{er} juillet 1960, a été réalisée par le décret n° 60-624 du 29 juin 1960 soumis à notre ratification. Les dispositions de ce décret constituent la première manifestation de « préférence douanière » entre les pays du Marché Commun puisque le bénéfice de la première réduction a été étendu aux Etats tiers. Outre son champ d'action, limité aux seuls signataires du Traité de Rome, cette mesure d'abaissement tarifaire devait présenter une différence avec celle qui l'a précédée.

Le Traité de Rome avait prévu, en effet, que la réduction de 10 % en serait pas opérée sur chaque produit mais porterait sur la masse globale des importations de la C. E. E. Chaque pays membre de la Communauté avait donc la possibilité d'accroître la démobilitation tarifaire sur certains produits au-delà de 10 % afin de limiter les réductions de droits sur les produits nécessitant, encore, une protection. Cette disposition, permettant de répartir différemment les modifications tarifaires, se heurtait toutefois à deux conditions : la baisse des droits sur chaque produit devait être au moins égale à 5 % et la perception douanière globale devait être réduite de 10 %.

La Commission de la C. E. E., estimant que le mécanisme du désarmement linéaire était préférable à celui des réductions globales, recommanda aux pays membres d'effectuer cette deuxième baisse de tarifs selon les méthodes utilisées pour la première réduction. Cette recommandation fut acceptée le 12 mai 1960 par les représentants des Gouvernements : son application correspond aux décisions du décret soumis aujourd'hui à votre approbation.

Ainsi, à compter du 1^{er} juillet 1960, une nouvelle baisse des droits de 10 % a été décidée pour chaque produit importé dans le cadre de la C. E. E. A partir de cette date, les droits de douane applicables sont donc égaux aux huit dixièmes des taux applicables le 1^{er} janvier 1957.

Deux produits font cependant exception à cette règle : le tabac et les huiles minérales.

En raison du régime de monopole auquel sont soumis, dans notre pays, les tabacs, la France les a exclus des mécanismes de

réductions tarifaires de la C. E. E. Mais le régime des tabacs en Algérie et dans les départements d'Outre-Mer dérogeant à la règle du monopole, la France a dû satisfaire à ses obligations dans ce domaine : la réduction de 10 % a été réalisée par le décret n° 60-206 du 29 février 1960 pour les tabacs inscrits au tarif spécial de l'Algérie. Le décret n° 60-624, soumis à votre ratification, prévoit une double réduction de 10 % (la première réduction de 10 % n'ayant pas eu lieu le 1^{er} janvier 1959) pour les tabacs inscrits aux tarifs spéciaux de trois départements d'Outre-Mer : Guyane, Réunion, Martinique. La Guadeloupe, où le monopole des tabacs a été introduit, ne figure pas dans cette liste.

La seconde exception concerne le régime douanier des huiles minérales et leurs dérivés.

Après application à tous ces produits de la première réduction du 1^{er} janvier 1959, un second abaissement tarifaire, souvent supérieur aux 10 % prévus pour la deuxième réduction, était intervenu pour certaines huiles minérales et leurs dérivés. Pour ces dernières, la baisse prévue pour le 1^{er} juillet 1960 n'est donc pas nécessaire.

III. — Situation actuelle de la démobilisation tarifaire dans le Marché Commun :

Notre analyse serait incomplète si nous arrêtons nos développements à la date à laquelle le décret n° 60-624 du 29 juin 1960 a été pris. Fort heureusement, la démobilisation tarifaire entre pays du Marché Commun se déroule sur un rythme plus allègre que celui de la procédure de ratification des décrets douaniers.

Votre Rapporteur pense intéressant de vous donner un bref aperçu des aspects actuels de la réalisation de l'Union douanière.

Les craintes qui parfois avaient animé les rédacteurs et les négociateurs du Traité de Rome, se sont avérées vaines, tout au moins jusqu'à ce jour. Le 12 mai 1960, à Bruxelles, les membres de la Communauté Economique Européenne ont décidé d'accélérer l'application du Traité. Cet accord qui écarte, s'il en était besoin, tout doute sur l'intention des Six de mettre en vigueur le Traité, est fondé sur la situation économique et financière favorable dans les pays membres et sur la nécessité de renforcer leur cohésion à l'égard des pays tiers.

Après les deux réductions déjà opérées, la première étape d'application du Traité, dans sa conception initiale, devait se terminer le 31 décembre 1961 par une nouvelle réduction de 10 %.

La décision d'accélération du 12 mai 1960 a prévu une réduction supplémentaire pour le 31 décembre 1960. En outre, il a été décidé que le premier rapprochement des tarifs nationaux du tarif extérieur commun s'effectuerait le 31 décembre 1960 au lieu du 31 décembre 1961 et sur la base d'un tarif douanier commun réduit de 20 %.

A la date du 1^{er} janvier 1961, la situation douanière à l'intérieur de la Communauté économique européenne, se caractérise par les données suivantes :

— pour les produits industriels, après une nouvelle baisse de 10 % intervenue le 1^{er} janvier 1961, le désarmement tarifaire total s'élève à 30 % (sur la base des droits de douane de 1957) ;

— pour les produits agricoles, la baisse tarifaire totale est de 25 % pour les produits non libérés (la réduction intervenue le 1^{er} janvier 1961 a été limitée à 5 %) et de 20 % pour les produits libérés (aucune baisse de droit n'a été décidée pour ces produits en janvier 1961).

L'accélération des étapes du Marché Commun ne s'applique pas seulement à la démobilisation tarifaire intracommunautaire : 1961 a marqué également le premier rapprochement des tarifs nationaux du tarif extérieur commun. C'est là un événement important dans la formation du marché unifié des Six, puisque non seulement l'uniformisation des systèmes douaniers nationaux, vis-à-vis des pays tiers, a été décidée avec une année d'avance, mais encore parce que cette mesure donne au Marché Commun son véritable visage en face de l'Association européenne de libre échange.

A la date du 1^{er} janvier 1961, l'écart séparant les tarifs nationaux du tarif extérieur commun a été réduit de 30 % en prenant toutefois comme base — sauf pour quelques produits très sensibles — non pas les droits tels qu'ils figurent au tarif douanier commun, mais ces mêmes droits provisoirement abaissés de 20 %, sans que cette réduction, utilisée pour le seul calcul du rapprochement, puisse d'ailleurs avoir pour effet de ramener les droits applicables à un niveau inférieur à celui du tarif douanier commun. On se souvient, en effet, que, dans leur décision du 12 mai 1960, les Ministres des Six ont accepté, par avance, de consolider tout ou partie de cette réduction de 20 % du tarif douanier commun au cours des négociations tarifaires prévues en 1961, à Genève, dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G. A. T. T.).

Lorsque le tarif douanier national ne s'écarte pas de plus de 15 % du tarif commun, l'alignement sur ce dernier est immédiatement réalisé.

Lorsque l'écart entre les deux tarifs est supérieur à 15 %, le rapprochement est opéré progressivement : ainsi que nous venons de le signaler, à compter du 1^{er} janvier 1961, l'écart est comblé dans une proportion d'un tiers.

Ces nombreuses modifications de notre système tarifaire — et notamment le premier rapprochement vers le tarif extérieur commun — ont eu pour résultat l'adoption par les six pays, de la même nomenclature douanière. Alors que l'ancienne nomenclature comportait 6.000 positions, la nouvelle n'en comprend plus que 4.000 environ. Désormais, devant chaque produit inscrit sur la nomenclature figurent trois taux de droits. Dans la première colonne est inscrit le futur tarif extérieur (signalons, à cet égard, que la réduction de 20 % consentie dans le cadre des négociations du G. A. T. T. n'a pas été incluse dans le calcul des tarifs périphériques inscrits au tableau des droits). La deuxième colonne comprend les droits perçus par la France sur les produits importés des Etats tiers. Dans la troisième colonne, sont inscrits les droits applicables pour les importations entre partenaires du Marché Commun.

*
* *

Très récemment le Gouvernement a décidé, par le décret n° 61-273 du 30 mars 1961, de réaliser une nouvelle baisse sur les droits de douane, à compter du 1^{er} avril 1961. Mais, contrairement aux réductions antérieures qui correspondaient à des obligations assumées dans le cadre du Traité de Rome, la récente démobilitation douanière présente un caractère unilatéral et répond à des soucis économiques strictement nationaux.

Le Gouvernement, en effet, a voulu compenser la hausse de certains prix — notamment des prix industriels — par une diminution des droits de douane. Cette « baisse conjoncturelle » a pour objet essentiel de réduire certaines tendances inflationnistes qui pèsent sur l'économie française.

Les nouvelles mesures d'abaissement tarifaire portent essentiellement sur les produits industriels dont les droits sont obligatoirement réduits de 5 %. En outre, pour certains produits déter-

minés — trois cents produits concernant l'industrie chimique, parachimique, l'industrie textile et l'habillement, le matériel de transport — une diminution supplémentaire de 5 % est ajoutée à la réduction générale de 5 %. On peut donc dire que le Gouvernement a réduit les droits de douane sur tous les produits industriels de 5 % et sur certains produits industriels de 10 %.

Les produits agricoles relevant des chapitres douaniers 1 à 12 inclus et 16 à 24 inclus, échappent à la « baisse conjoncturelle ».

Ce nouvel abaissement de nos tarifs douaniers doit avoir un effet général : il est applicable indistinctement à nos échanges avec les pays membres du Marché Commun et avec les Etats n'appartenant pas à la Communauté économique européenne. Cette opération doit cependant être assortie de deux remarques :

A l'égard des pays membres du Marché Commun, la mesure de désarmement douanier du 1^{er} avril 1961 anticipe sur le nouvel abaissement des droits prévu par le Traité de Rome pour le 31 décembre 1961. La réduction ainsi opérée est « à valoir » sur la future diminution tarifaire.

A l'égard des pays tiers, les dispositions du décret du 30 mars 1961 se heurtent à la règle dite du « butoir ». En aucun cas, la diminution de nos tarifs ne peut donner naissance à un droit de douane dont le niveau serait inférieur à celui du tarif extérieur commun.

*

* *

Bien que ces considérations s'écartent très sensiblement du cadre des dispositions du projet de loi portant ratification du décret n° 60-624 du 29 juin 1960, votre rapporteur a cru faire œuvre utile en brossant un tableau schématique de la situation actuelle de l'Union douanière entre les Six. Tout en souscrivant aux mesures d'accélération de l'Union douanière, votre Commission des Affaires économiques et du Plan tient à souligner le trop grand décalage existant entre les progrès réalisés dans l'Union douanière et ceux, beaucoup moins sensibles, de l'Union économique entre les Six.

Certes, des résultats encourageants ont été enregistrés en matière industrielle, mais votre Commission des Affaires économiques et du Plan déplore l'absence de tels résultats dans le domaine

agricole. Elle souhaite, à cet égard, que soit définie, dans les délais rapprochés, une politique agricole commune, sans laquelle l'existence du Marché commun sera sans cesse remise en cause.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter, sans modification, le projet de loi qui vous est présenté.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est ratifié le décret n° 60-624 du 29 juin 1960 portant réduction, en régime de Communauté économique européenne, des droits de douane d'importation applicables dans le territoire douanier.

NOTA. — Voir le document annexé au n° 724 (Assemblée nationale, 1^{re} législature).