

Note du groupe d'experts sur le Marché commun (24 octobre 1955)

Légende: Le 24 octobre 1955, le groupe d'experts adresse aux chefs de délégation du comité Spaak une première note de travail concernant les conditions de la réalisation du Marché commun.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Comité intergouvernemental : commission du marché commun, juillet-novembre 1955, CM3/NEGO/041.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_du_groupe_d_experts_sur_le_marche_commun_24_octobre_1955-fr-db576342-4aee-4d01-bd23-a51ae31315cf.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Première note pour les chefs de délégation relative au marché commun (24 octobre 1955)

Marché commun

Il est proposé aux chefs de délégation de commencer la nouvelle phase de leurs travaux par l'examen des problèmes que soulève le rapport de la Commission du Marché commun. Tel est l'objet de cette première note qui reprend les questions laissées en suspens par ce rapport à l'exception de celles qui ont été examinées par la Sous-commission des Investissements et celle des Affaires sociales.

Introduction

Il est nécessaire, tout d'abord, d'avoir une conception claire de ce que pourrait être la portée d'un Traité visant à l'établissement d'un marché commun. Ce problème est en particulier posé par la note de la Délégation française.

Tout le monde doit être d'accord pour admettre que le marché commun général ne se réalisera que par étapes. Mais une étape ne se définit que par rapport à un parcours total : elle en est une partie et elle va dans la direction définie.

On ne peut donc se dispenser de définir clairement les caractères et les règles du marché commun qui est le but de l'entreprise. Aussi bien la note de la Délégation française que le rapport de la Commission sont, pour une grande partie consacrés à ces questions générales.

Il est, en outre, judicieux et réaliste de fixer très précisément les modalités de réalisation d'une première étape, tout en prévoyant les procédures nécessaires pour parachever, par-delà cette première étape, la réalisation du marché commun.

La seule question est donc de savoir si, au-delà de la première étape, tout reste ouvert, soit que le principe de la réalisation d'un marché commun ne soit pas clairement reconnu, soit que les modalités d'exécution doivent être entièrement renégociées.

Il convient immédiatement d'observer qu'une telle incertitude interdirait de se présenter devant le G.A.T.T. en se prévalant des exceptions prévues par les textes mêmes en faveur de la constitution d'une union douanière, et qu'il serait à la fois nécessaire et sans doute impossible d'obtenir une dérogation.

On conçoit, en outre, que les partenaires de cette Communauté qui se dessine ne sauraient se prêter aux ajustements de leurs structures économiques, que même une première étape comporterait, s'ils peuvent craindre un arrêt en chemin ou même un retour en arrière.

Il est vrai que sur une période prolongée on ne doit pas essayer de tout prévoir et de tout fixer rigidement à l'avance. On ne doit pas non plus laisser penser que tout soit incertain ou inconnu. Dans ces conditions, on devrait pouvoir se mettre d'accord sur la philosophie suivante :

- a) On déterminerait les caractéristiques et les règles du marché commun vers lequel on se dirige finalement.
- b) On fixerait dans les détails une première étape comportant des mesures de divers ordres tant sur l'élimination des barrières aux échanges que sur les régimes douaniers à l'égard des pays tiers, sur les harmonisations nécessaires aussi bien que sur les actions de réadaptation ou d'investissement, enfin, sur la mise en place et la responsabilité des institutions communes.
- c) Mais, en outre, il serait sage et même nécessaire d'instituer des règles et des mécanismes qui, au-delà de cette première étape, continueraient à pouvoir jouer et à produire leur effet à défaut d'accords nouveaux

pour leur substituer d'autres règles et d'autres procédures.

De la sorte, les principes seraient reconnus, l'aboutissement serait assuré, mais il resterait toutes les possibilités d'aménagement et de souplesse, en fonction des expériences acquises et moyennant les procédures appropriées, sur les délais de réalisation et sur les modalités d'exécution.

Ce principe liminaire étant posé, la présente note tend à proposer un ensemble de solutions cohérentes sur les principaux points où la Commission du Marché Commun a laissé ouverte une série d'options sans se prononcer ni dégager un accord. A ce titre, elle reprend successivement :

- 1°) – la procédure d'élimination des tarifs douaniers entre les pays participants ;
- 2°) – le problème des tarifs douaniers vis-à-vis des pays tiers ;
- 3°) – le problème des contingents ;
- 4°) – le problème d'harmonisation ;
- 5°) – le problème de l'agriculture ;
- 6°) – le problème institutionnel.

I – Méthode de suppression des droits de douane

Dans ce domaine on peut faire une première application du principe énoncé plus haut. Sans doute définira-t-on de façon rigoureuse une première étape, réduisant de 30 ou de 40% les droits existants. Mais les règles qui seraient imaginées devraient pouvoir continuer à s'appliquer, sauf si elles faisaient l'objet d'une révision proposée par l'organisme auquel serait confié le soin de veiller au déroulement et au développement du marché commun et acceptée par une majorité des Etats membres, ou proposée par l'un d'eux et acceptée par tous.

Le Rapport de la Commission du Marché Commun présente plusieurs formules possibles, s'écartant à des degrés divers de la solution la plus simple, un délai fixe, par exemple dix ans, une réduction automatique des droits de douane, poste par poste, de 10% par an.

En réalité, aucune de ces solutions ne forme un bloc et il se pose trois problèmes distincts :

- a) y a-t-il un délai fixe pour accomplir l'opération de suppression des droits de douane, et lequel ?
- b) le rythme est-il prévu d'avance, et uniforme dans le temps ?
- c) tous les produits sont-ils uniformément touchés ou bien quels sont les principes de différenciation possibles ?

A partir des différentes réponses à ces questions, on voit le nombre de combinaisons diverses qui pourraient être échafaudées. Trois nécessités devraient être reconnues, qui permettront – on peut l'espérer – de dégager une solution et une seule.

a) On pourrait faire valoir que si la suppression des droits de douane est strictement automatique, sans aucune distinction entre les produits, on risque de multiplier du même coup le recours à des clauses de sauvegarde. On peut donc accepter une certaine souplesse. Toutefois, le risque est faible tant que la réduction des droits de douane reste faible.

b) Si certaines différenciations sont envisagées, il ne faut pas qu'elles conduisent à de véritables exceptions

en faveur de secteurs entiers de l'économie, ni qu'elles permettent de retarder indéfiniment les baisses de droits sur certains produits.

c) Enfin, les méthodes doivent être simples et on écartera à priori toute solution qui comporterait de longues négociations pour la définition des catégories de produits, de perpétuelles incertitudes sur le classement des cas limites entre ces catégories, des travaux statistiques interminables faute de données déjà existantes ou faciles à dégager.

C'est pour répondre à ces objectifs qu'aux solutions de la Commission il conviendrait de substituer la formule suivante :

1°) les premiers 10 ou 20% de réduction sont opérés linéairement ;

2°) le taux de réduction s'appliquerait ensuite uniformément, non à chaque produit, mais en moyenne dans chaque groupe de produits ;

3°) toutefois, ces groupes seraient définis d'une manière extrêmement simple : ce serait, pays par pays, les produits frappés de droits de douane compris dans des tranches successives. C'est dans ce sens qu'on pourrait instituer dix groupes, par exemple 1 à 5%, 5 à 10% et ainsi de suite.

4°) la pondération à l'intérieur de ces groupes serait donnée par la valeur des importations dans une année de référence la plus rapprochée possible.

Il est immédiatement apparent que cette formule supprime tous les problèmes de classification, aussi bien que la nécessité d'une ventilation statistique des recettes douanières. Elle donne la souplesse recherchée, elle groupe même des catégories de produits extrêmement hétérogènes. Elle ne permet pas de différer indéfiniment l'abaissement de droits de douane particulièrement élevés.

II. Droits de douane vis-à-vis des pays tiers

Il y a accord général pour reconnaître que la suppression des droits de douane sur le marché commun devra s'accompagner de l'établissement d'un tarif unique dans les relations avec les pays tiers. En d'autres termes, l'intégration économique prendra la forme d'une union douanière.

Les deux questions qui restent posées, sont celles du niveau du tarif et de la procédure par laquelle, à partir des tarifs actuellement différents, s'établit le tarif commun.

Tout conflit doctrinal sur le niveau souhaitable des droits devrait pouvoir être écarté si chacun se place dans les conditions nouvelles qu'ouvrent les perspectives d'un marché commun.

Il serait contradictoire d'établir ce marché commun au nom de la productivité plus grande qu'il donnera à nos économies et de vouloir, en même temps, maintenir les protections anciennes.

Il serait, en revanche, regrettable d'abaisser ces protections sans contre-partie de la part des autres pays et de renoncer à user de la force de négociations dont bénéficiera ce puissant ensemble pour contribuer à un abaissement des barrières douanières dans tout le commerce international.

On pourrait donc dire que le niveau des droits de douane sera ce que les négociations avec les autres pays le

feront. Le risque d'un relèvement du coût de la vie si, faute de concessions, ces tarifs ne pouvaient être aussi bas qu'on le souhaite, est singulièrement réduit par la suppression totale des droits de douane à l'égard d'autres producteurs importants sur le marché commun.

Aux termes du G.A.T.T., le tarif commun ne peut être supérieur, dans son incidence générale, aux différents tarifs auxquels il se substitue. Pour que les négociations restent entières, il faut envisager qu'à défaut de concessions obtenues en contre-partie, ce tarif ne descende pas au-dessous de cette valeur limite.

Le texte du G.A.T.T. donne une latitude certaine pour le calcul de cette incidence générale. Il faudra donc éviter de rechercher une précision inutile exigeant des travaux statistiques infinis. C'est pourquoi on pourrait appliquer les règles suivantes :

- a) sur les postes où les différents tarifs, ramenés à une nomenclature commune, sont suffisamment proches l'un de l'autre, par exemple ne s'écartent pas de plus de 15%, on en prendrait la moyenne arithmétique ;
- b) si l'écart est plus grand, il faut établir une moyenne pondérée ; il devrait généralement suffire d'appliquer aux droits inscrits une pondération très simple correspondant à la valeur totale des importations, en provenance des pays tiers, des différents territoires douaniers de la Communauté. Ce calcul peut être fait très rapidement.
- c) C'est seulement pour les produits où cette pondération aurait des inconvénients sensibles pour un des pays de la Communauté qu'on devrait recourir à une pondération spéciale en fonction des importations de ce produit.

Il reste à définir à quel moment devront être franchies certaines étapes pour rapprocher les droits existants du tarif moyen ainsi calculé. Il ne faut pas perdre de vue que ce tarif moyen n'est pas destiné à être finalement appliqué, et que des concessions auront le temps d'être négociées en échange de contre-parties de la part des pays tiers. C'est pourquoi les deux règles suivantes paraissent raisonnables :

- 1) On rapprocherait les tarifs sur les produits et au moment où l'abaissement des droits intérieurs les plus élevés provoque le risque d'un détournement de trafic : en d'autres termes, au moment où le droit extérieur du pays A est supérieur au droit extérieur du pays B accru du droit intérieur restant du pays A, la différence à combler serait partagée en deux, A baissant ses tarifs extérieurs d'autant de points que B relève les siens.
- 2) En dehors de ces cas d'espèce, le rapprochement des tarifs se ferait par grandes étapes, la différence entre les tarifs existants et le tarif commun étant réduite par exemple de 30% d'un coup, au moment où la réduction des droits de douane à l'intérieur de la Communauté atteint en moyenne 30%.

III – Suppression des contingents

La suppression des contingents est un élément fondamental de la création du marché commun, toutefois, la procédure par laquelle on y parviendra n'a pas encore été convenue, et même certaines délégations ont exprimé l'opinion que les restrictions quantitatives pourraient encore avoir à être rétablies, en cas de difficultés brusques de la balance des paiements, quand le marché commun aura déjà été réalisé.

Quant à la procédure, il paraît raisonnable de ne pas essayer, entre les six Pays, d'en monter une autre que celle qui est en cours à l'O.E.C.E. Toutefois, si le marché commun doit devenir une réalité, deux dispositions supplémentaires doivent être prévues :

a) D'une part, des délais limite sont nécessaires. Les contingents devraient avoir disparu entre les six Pays au plus tard un an avant le moment où les droits de douane eux-mêmes devront avoir été éliminés. Une étape intermédiaire est indispensable, comportant par exemple entre les six Pays un pourcentage de 90% de libération s'il n'est pas déjà atteint à l'O.E.C.E. à l'issue de la première période de quatre ans.

b) D'autre part, il faut un engagement de ne pas revenir en arrière sur les libérations déjà accomplies, exception étant faite des cas où le Traité lui-même autorisera le jeu d'une clause de sauvegarde.

Pour la période finale on peut supposer qu'une inter-pénétration suffisante des économies sera réalisée pour que des difficultés de balance des paiements ne se produisent plus isolément pour un des pays membres.

En tout cas le rétablissement des contingents entre les pays membres serait la négation même du marché commun. Mais pour que ce résultat soit sûrement possible, il faudrait prévoir un concours mutuel des autres Etats en un double sens :

a) D'une part, le pays en difficulté devrait pouvoir compter sur une assistance financière à court terme de la part des autres pays ;

b) D'autre part, il devra pouvoir compter sur l'aide des autres pour que les contingents qu'il rétablirait vis-à-vis de l'extérieur ne soient pas tournés à travers le territoire des autres Etats membres.

IV – Mesures d'harmonisation

Sans vouloir reprendre l'ensemble des problèmes d'harmonisation, sur lesquels une large convergence de vues s'est maintenant dégagée, il convient de prendre position sur la partie de la note de la Délégation française consacrée au régime des salaires féminins, des heures supplémentaires, et des congés payés.

Les questions ainsi soulevées ne mettent pas en jeu une égalisation a priori des niveaux des salaires, qui ne peut tendre à se réaliser que dans une large évolution économique et par le fonctionnement même du marché commun, mais elles peuvent s'analyser en distorsions spécifiques affectant des industries particulières. C'est ainsi qu'il y a un désavantage au détriment des industries employant un pourcentage particulièrement élevé de main-d'œuvre féminine, dans les pays où le salaire féminin est égal au salaire masculin. Il y a également désavantage au détriment des industries travaillant à horaire élevé, dans les pays où des majorations pour heures supplémentaires sont prévues à partir d'un nombre d'heures hebdomadaire plus réduit.

On ne méconnaît pas qu'un problème est posé, et qu'il serait souhaitable de parvenir le plus tôt possible à une uniformisation des régimes en vigueur dans le sens le plus favorable à la main-d'œuvre. En revanche on ne peut affirmer que la seule voie pour y parvenir serait une modification des législations dans le sens d'un alignement sur celles qui sont considérées comme les plus favorables. Un contact plus étroit entre les syndicats, une meilleure connaissance de ce qui se passe de pays à pays, la négociation des conventions collectives peuvent parvenir au même résultat.

Quels que soient les avantages des régimes de salaires qu'il s'agirait d'établir, ce qui fait difficulté, c'est la transition pour y parvenir : elle s'accompagne à peu près inévitablement d'un relèvement du coût horaire de la main-d'œuvre. Il paraît donc difficile de prendre des engagements pour une date ou une procédure déterminée, mais en revanche il serait opportun, dans les moments où des hausses de salaires sont envisagées, de les orienter dans des directions et vers des formes qui rapprochent les conditions de travail en vigueur dans les différents pays.

Le problème ainsi abordé a toutes les chances d'être résolu en un petit nombre d'années. Toutefois, il doit être convenu que, si des distorsions se maintenaient alors que les droits de douane auraient déjà subi une sensible réduction, les fractions d'industrie désavantagées par ces distorsions auraient droit, non seulement à une protection temporaire spéciale sur le marché intérieur du pays où elles se situent, mais à des aides leur permettant de prendre leur part légitime des marchés des autres pays de la Communauté et de l'exportation vers les pays tiers.

V – L'agriculture

Le Rapport de la Commission du Marché Commun balance entre l'affirmation que l'agriculture n'est qu'une partie des économies nationales et la remarque que les conditions économiques et sociales en font un cas particulier dans l'économie. Il paraît nécessaire de dépasser ces oppositions pour dégager dans ce domaine un certain nombre d'actions concrètes.

On doit noter que la notion d'organisation du marché recouvre deux types d'interventions très différents.

D'une part, les caractéristiques du marché et les conditions de développement pour certaines productions agricoles rendent nécessaires certains mécanismes stabilisateurs, par exemple par stockages, garanties de prix, etc... L'organisation ainsi conçue, loin d'être contraire au marché commun, pourra être beaucoup plus efficacement assurée dans un marché commun que par six pays agissant en ordre dispersé.

Mais, d'autre part, l'organisation du marché couvre aussi les mesures par lesquelles on arrête l'importation dès que la production nationale est mûre pour venir sur le marché. Sous cet aspect l'organisation du marché est le contraire même du marché commun.

On ne méconnaît pas que ces mécanismes protecteurs ne pourront être éliminés immédiatement et qu'il faut du temps et des transitions. Il paraît tout au moins essentiel de revoir le fonctionnement des protections existantes pour s'assurer qu'elles n'aboutissent pas à des effets économiquement absurdes. Dans certains cas, pour assurer l'écoulement de productions coûteuses mais limitées, qui ne peuvent couvrir la totalité des besoins d'un pays, on bloque pratiquement toute l'importation : le résultat est qu'on limite la consommation pour assurer la vente. A ces blocages brutaux il conviendrait de substituer des mécanismes plus souples. Des aides ou péréquations temporaires pourraient assurer le placement d'une production qu'on entend défendre. Sans doute elles ne sauraient être indéfiniment maintenues. Du moins elles pourraient être introduites et aménagées de telle sorte que ces productions continuent à trouver un écoulement tout en permettant à la consommation globale des produits de se développer à l'avantage des consommateurs comme des producteurs plus favorisés.

Rien ne rendra plus sensible le jeu du marché commun que la possibilité offerte désormais aux consommateurs de certains pays de recevoir largement les fruits que d'autres seront trop heureux de leur fournir, au bénéfice de mécanismes plus intelligemment montés, qui assureront temporairement l'écoulement des productions locales.

A terme il conviendrait de reconnaître que la création d'une Communauté comporte pour certains de ses membres la renonciation à l'avantage que, par leurs importations, ils tiraient des prix de dumping faits par certains pays tiers. Ce n'est pas donner à la production d'autres pays de la Communauté une préférence anormale, mais seulement appliquer les règles du jeu, que d'acheter leurs produits quand leurs prix sont raisonnables en comparaison des prix intérieurs de pays tiers, sans prétendre les ramener aux prix auxquels les pays tiers s'efforcent d'écouler leurs surplus.

Enfin, on devra rechercher la possibilité de réaliser sans longs délais un marché commun pour certains produits agricoles, tels que la viande, où le marché et les prix paraissent déjà équilibrés. Rien ne serait plus important que, par des réalisations immédiates, de détruire le mythe que le secteur agricole, dans tous les cas et sans distinction, présente le plus difficile problème.

VI – Institutions

Malgré leur diversité apparente, les positions prises sur l'organisation institutionnelle nécessaire à l'établissement du marché commun convergent vers la reconnaissance de quelques principes simples, qui permettent une articulation judicieuse.

Le premier principe qui paraît généralement reconnu, c'est que les problèmes du marché commun, c'est-à-dire le contrôle de l'application des engagements pris par les Etats, le respect des règles de concurrence, l'administration des clauses de sauvegarde ne peuvent relever ni d'une unanimité des gouvernements, qui permettrait un vote ou ferait disparaître le droit sous les marchandages, ni d'une majorité de gouvernements, qui peut représenter une coalition d'intérêts : la création d'un organe doté d'une autorité propre et d'une responsabilité commune apparaît indispensable.

Le deuxième principe paraît être celui-ci : en attendant une unité plus étroite des politiques monétaires, budgétaires et sociales, il est nécessaire de distinguer entre les questions de politique économique générale et les problèmes qui sont liés au fonctionnement même du marché commun. L'organisme commun n'aura pas la même responsabilité et les mêmes pouvoirs sur la politique générale, qui reste de la compétence des Etats membres, que sur le fonctionnement même du marché. Mais étant donné l'incidence des politiques économiques, une coordination est nécessaire et l'organe commun doit avoir un pouvoir d'études et de propositions dans ce domaine.

Le troisième principe, c'est que des recours doivent pouvoir être organisés, soit par appel contre les décisions de l'organe commun, soit pour trancher les différends qui l'opposeraient aux Etats ou qui opposeraient les Etats entre eux dans l'exécution du Traité.

Le quatrième principe, c'est qu'il est nécessaire de définir clairement les conditions dans lesquelles est organisée la responsabilité de l'institution commune.

Si ces bases sont clairement reconnues, on arriverait à la constitution d'un organisme qui aurait pour le respect des règles de concurrence et l'administration des clauses de sauvegarde, pouvoir de décision, pour la politique économique générale, pouvoir d'études et de propositions.

Pour la coordination des politiques économiques aussi bien que l'harmonisation entre ces politiques et le développement du marché commun, un Conseil de Ministres serait nécessaire, doté en outre, entre ses séances, d'un Collège permanent de suppléants.

La juridiction compétente pour trancher les appels ou les différends devrait être celle de la Communauté du Charbon et de l'Acier.

Les missions confiées à l'organisme commun seront enfin d'une telle ampleur qu'elles justifient un élargissement des compétences de l'Assemblée de cette Communauté.

L'avantage immédiat d'un organisme commun est qu'il peut légitimement statuer à la majorité parce que ses membres ont une responsabilité commune, au lieu d'être les représentants individuels de gouvernements nationaux.

Quant au Conseil de Ministres, il est dans la plupart des cas un organe de consultation entre gouvernements, et de consultation des gouvernements par l'organe commun. Un cas type où des décisions auront toutefois à être prises, c'est celui des tarifs extérieurs et des positions de négociation. A défaut d'unanimité, il paraît nécessaire de prévoir des décisions de l'organisme commun avec avis conforme d'une majorité à définir au sein du Conseil lui-même.

La structure générale des Institutions étant admise, il ne paraît pas malaisé, dans chaque cas concret, de découvrir les règles de procédure appropriées.