

Rapport final sur l'Union douanière entre la France et l'Italie (Rome, le 22 décembre 1947)

Légende: Le 22 décembre 1947, la Commission mixte franco-italienne pour l'étude d'une Union douanière entre la France et l'Italie publie à Rome son rapport sur le projet d'union douanière entre les deux pays.

Source: Commission mixte franco-italienne pour l'étude d'une union douanière entre la France et l'Italie (sous la dir.). Rapport final-Rome, le 22 décembre 1947. Paris: Imprimerie nationale, 1948. 134 p. p. 5-13; 23-34; 50-56; 81-82; 88-92; 113-134.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_final_sur_l_union_douaniere_entre_la_france_et_l_italie_rome_le_22_decembre_1947-fr-ed96e6f0-705a-478d-b017-7d072e2b3d51.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Rapport final pour l'étude d'une Union douanière entre la France et l'Italie (Rome, le 22 décembre 1947)

Chapitre I

Introduction.

Dans leur déclaration du 13 septembre 1947, les Gouvernements français et italien ont exprimé leur volonté de procéder à une étude approfondie des données à partir desquelles une Union douanière pourrait être conclue entre la France et l'Italie. Cette étude devait également permettre de déterminer si cette union pouvait au départ être limitée à la France et à l'Italie ou devrait au contraire englober, dès l'origine, d'autres États européens. Elle aurait en outre pour objet de déterminer si la création d'une Union douanière franco-italienne serait de nature à faciliter la participation de la France et de l'Italie à une Union douanière plus vaste.

Pour mener cette étude, une Commission mixte comprenant une Délégation française et une Délégation italienne a été constituée par un protocole annexe à la déclaration du 13 septembre. La Commission, fixant elle-même les méthodes et le programme de ses travaux, devait présenter avant le 31 décembre 1947 une étude approfondie sur l'opportunité de créer une Union douanière entre la France et l'Italie.

Ce sont les résultats de cette étude qui font l'objet du présent rapport.

Il est immédiatement apparu à la Commission que la nature même de la tâche qui lui était demandée aussi bien que le délai très bref qui lui était imparti pour la mener à bien commandaient sa méthode de travail.

Il convenait d'éclairer les données du problème pour qu'une décision fût prise en connaissance de cause, non d'établir dans leurs détails les modalités d'application qu'il faudrait envisager si la décision était prise.

Si la décision de réaliser l'Union était adoptée, elle conduirait à prendre un certain nombre de mesures et entraînerait certains changements dont les conséquences ne sont pas aujourd'hui entièrement prévisibles; des travaux visant à la coordination des deux administrations et à l'adaptation des deux économies s'imposeraient. Aucun doute n'est possible sur la nécessité de tels travaux. Toutefois, il serait prématuré de définir l'ampleur qu'ils devraient présenter ou l'ordre dans lequel ils devraient être entrepris.

La Commission a donc pris soin d'établir, sur des bases aussi concrètes que possible, un rapport dont le caractère reste général, de signaler partout où il a été possible de le faire, les points où l'Union douanière aurait des répercussions particulièrement sensibles, sans indiquer cependant autrement que dans leurs grandes lignes les dispositions qui permettraient ou bien d'écarter ou d'atténuer les difficultés que cette union pourrait entraîner ou bien de tirer le meilleur parti des bénéfices qu'elle apporterait.

Il apparaît donc qu'il convient de distinguer dans l'établissement d'une Union douanière deux phases essentielles dont la première seule était de la compétence de la Commission.

Dans une première phase, préparatoire en quelque sorte, une étude approfondie et générale examine la possibilité et apprécie l'opportunité de prendre une décision.

La seconde phase dont les deux Gouvernements pourraient d'un commun accord déterminer la durée, serait la phase d'application de la décision; il conviendrait sans doute alors d'étudier de manière minutieuse et approfondie les dispositions qui permettraient, en ménageant les transitions nécessaires, de faire de l'Union douanière une réalité.

Ayant ainsi défini sa méthode, la Commission a précisé les objectifs que l'on pourrait se proposer de viser en établissant l'union entre les deux pays.

Le but d'une union douanière est essentiellement de permettre, grâce à la constitution d'un territoire économique plus étendu, une division du travail plus poussée, mieux adaptée aux conditions naturelles et

économiques existantes et partant une production plus abondante et d'un coût moins élevé destinée à un marché plus vaste.

La Commission a examiné si et comment ce but pourrait être atteint par une union douanière entre d'une part l'Italie et d'autre part la France métropolitaine et l'Algérie. La plupart des territoires de la France d'outre-mer disposent d'un régime douanier propre de sorte que leur inclusion dans une union douanière éventuelle pose pour chacun d'eux des problèmes particuliers.

Si le but d'une union douanière est bien celui qui a été défini plus haut, il importe, pour arriver au résultat recherché, qu'une production dans l'un des pays membres de l'union ne se trouve pas artificiellement favorisée ou défavorisée par rapport à la production correspondante de l'autre pays. Or, les mesures qui permettent d'influer sur l'économie se sont considérablement multipliées au cours des dernières années en même temps que leur incidence s'aggravait. Elles se divisent en deux groupes : dans l'un de ces groupes se rangent les mesures tendant à entraver ou à empêcher certaines importations. Ce sont d'abord des dispositions proprement douanières. Leur abolition suffisait autrefois à la réalisation d'une union douanière. On trouve maintenant, se superposant aux tarifs douaniers, une série de restrictions les unes portant sur les transferts de capitaux, les autres sur les mouvements de marchandises qui ont pris une telle importance qu'une union douanière au sens étroit du mot, c'est-à-dire la suppression des droits de douane entre les territoires qui entreraient dans l'Union, serait aujourd'hui très loin d'atteindre le but que l'on se propose.

Outre ces mesures relatives au commerce extérieur, il existe dans chaque pays un grand nombre de mesures d'ordre interne dont l'incidence économique est très importante. Ces mesures que la guerre et ses conséquences ont multipliées, sont naturellement différentes, sinon divergentes, d'un pays à l'autre. La suppression des restrictions d'ordre commercial ou monétaire les laisserait subsister telles quelles et il en résulterait entre les économies des pays vivant en union douanière des disparités qui pourraient être telles que les difficultés que l'Union se proposerait de surmonter seraient atténuées sans être vaincues.

L'exemple des pays qui sont entrés dans la voie d'une union douanière montre en effet l'importance que revêtent les droits d'accise et les autres taxes indirectes de consommation, et d'une manière plus générale toutes les mesures législatives ou réglementaires d'ordre économique : mesures fiscales, monétaires, sociales ou purement économiques, dont le rôle, une fois tombés les contingentements, les barrières douanières, les restrictions de change, apparaît comme essentiel.

Une union douanière doit donc être aujourd'hui non une simple union tarifaire qui serait insuffisante, mais une véritable union économique. Elle comporterait suivant des étapes qu'il conviendrait de prévoir, une disparition de l'intervention économique de l'Etat aux frontières communes et une harmonisation des législations dont, autrement, l'action laisserait subsister ou créerait des éléments de disparité contraire au but même que l'on cherche à atteindre.

Il est donc apparu à la Commission qu'elle avait pour tâche de ne pas limiter son examen à la seule réalité douanière, mais d'étendre celui-ci aux conditions d'une véritable union économique. Dans une telle union, deux territoires économiques, jusque là séparés, devenant un territoire économique unique, deux Etats auraient à établir de concert une sorte de souveraineté nouvelle.

A la lumière de ces considérations générales, la Commission a procédé à l'examen concret de la situation économique dans l'un et l'autre pays et des répercussions qu'entraînerait l'Union douanière. Elle a recherché comment cette fusion entre des intérêts divers pourrait se faire, si même elle devait se faire. La nature, les conditions, le volume des diverses productions ont été examinés et comparés pour l'un et l'autre pays aussi bien dans leur état d'avant guerre que dans leur situation actuelle et à la lumière des prévisions qui ont été faites de part et d'autre pour les années à venir.

L'agriculture et l'industrie sont dans les deux pays les activités économiques essentielles. Pour chacun de ces deux secteurs une étude aussi concrète que possible et adaptée à leur nature même a été établie. On en est venu tout naturellement ensuite à l'examen des moyens de transport et des voies de communication : chemins de fer, transports routiers, ports, marine marchande, transports aériens, ainsi qu'au problème de la

main-d'œuvre. Trois domaines également vastes restaient alors à explorer : celui du commerce extérieur, celui des finances, celui de la législation douanière. L'étude de chacun d'entre eux fait également l'objet d'un chapitre particulier.

Ce sont ces divers secteurs que le présent rapport va, dans l'esprit qui vient d'être indiqué, examiner tour à tour.

Chapitre II

Affaires agricoles.

Le Comité agricole s'efforçant de mettre en relief les conséquences possibles de l'Union projetée, a dégagé les grands traits de la structure agricole des deux pays, examiné et comparé les mesures économiques qui ont été prises par chacun d'eux en vue d'apporter aux producteurs agricoles une certaine sécurité dans le temps, et approfondi les observations portant sur les principaux produits du sol et sur les moyens de production agricole.

I. Structures comparées des deux agricultures.

L'examen de la structure agricole de la France et de l'Italie tend à rechercher si l'une des deux économies rurales se trouve placée dans des conditions meilleures que l'autre. Le coût de la production est influencé soit par des éléments techniques (population, modes d'exploitation, outillage, etc.) qui ne sont pas chiffrables, soit par des charges en espèces (salaires et accessoires, impôts). Il y a lieu d'étudier successivement chacun de ces éléments et d'indiquer ensuite sommairement les moyens les plus directs d'action sur l'agriculture dont disposent les pouvoirs publics.

[...]

B. Population.

La population agricole représente en France 38,3 p. 100 de la population active, 47 p. 100 en Italie. Ces deux chiffres sont difficiles à rapprocher. D'une part le premier comprend exclusivement et pour leur totalité les habitants des villes de moins de 2.000 âmes, le second correspond aux personnes se consacrant principalement à l'exploitation du sol. D'autre part la population agricole est beaucoup plus dense en Italie qu'en France puisqu'elle atteint 120 habitants contre 52 au kilomètre carré. Néanmoins, en France l'exode rural atteint depuis dix ans 100.000 personnes par an.

C. Exploitations.

Les petites exploitations prédominent en France comme en Italie. Dans le premier pays, 73 p. 100 des exploitations en nombre et 20 p. 100 en surface ont moins de 10 hectares; 96 p. 100 en nombre et 70 p. 100 en surface ont moins de 50 hectares; dans le second, 90 p. 100 des exploitations en nombre et 33 p. 100 en surface ont moins de 10 hectares; 99 p. 100 en nombre et 58 p. 100 en surface ont moins de 50 hectares. En outre, chaque exploitation est le plus souvent divisée en nombreuses parcelles et, par exemple, en France la surface moyenne des parcelles est estimée à 0 ha. 35; aussi le plan de modernisation prévoit-il un remboursement obligatoire dont les frais sont couverts en majeure partie par l'Etat.

Dans l'un et l'autre pays, les chefs d'exploitation représentent plus de la moitié des cultivateurs. Le faire-valoir direct est le mode d'exploitation de beaucoup le plus répandu, mais en Italie le métayage ou colonat partiaire conserve un plus large développement qu'en France. Dans ce pays une ordonnance du 17 octobre 1945 a établi un statut du fermage qui accorde des garanties sérieuses de sécurité aux fermiers et encourage fortement la transformation du métayage en fermage.

D. Moyens d'exploitation.

La France dispose actuellement de 50.000 tracteurs, l'Italie de 42.000. Mais tandis que 80 p. 100 du sol cultivable de ce dernier pays est montueux et accidenté, les plaines se prêtant mieux aux travaux mécaniques sont beaucoup plus étendues en France. De nombreuses recherches sont faites dans ce dernier pays pour développer les procédés mécaniques de culture, parmi lesquelles ceux ayant trait à l'arrachage des pommes de terre, des betteraves, des topinambours et du lin et même au démariage des betteraves. Une loi française du 16 janvier 1947 a créé un fonds de progrès agricole, alimenté par des prélèvements sur la valeur des produits, en vue de financer des programmes de perfectionnement des techniques agricoles. La même loi organise dans des conditions analogues un fonds d'équipement, mais celui-ci n'est pas encore entré en fonctionnement.

Une loi italienne du 13 février 1933 accorde des subventions publiques en faveur de l'amélioration des terres, des travaux d'hydraulique agricole, de voirie et en général de travaux de transformation et d'amélioration foncières. Dix millions d'hectares doivent bénéficier de ces dispositions et les travaux sont déjà entrepris sur plus de la moitié d'entre eux.

En France une loi récente du 14 août 1947 subventionne les emprunts contractés par des collectivités publiques ou privées en vue d'entreprendre des travaux de génie rural sous la double limite de 10 milliards en capital par an et d'une annuité de 150 millions de francs à la charge de l'Etat.

[...]

L. Appréciation générale.

En définitive, la France et l'Italie se trouvent placées dans des conditions de production assez semblables. La petite exploitation et le morcellement sont de règle dans les deux pays, le développement de l'outillage et de l'électricité, l'usage des engrais, l'organisation des crédits, la coopération, les charges fiscales et sociales sont sensiblement comparables. Le sol italien, cependant, est plus tourmenté que celui de la France, et de ce fait l'Italie se prête moins à une extension poussée de la culture mécanique; mais ce pays dispose d'une main-d'œuvre abondante qui, en cas d'Union douanière, pourrait aider la France à pallier l'exode de ses populations rurales.

[...]

Conclusion

L'étude de la structure et des conditions générales de la production agricole dans les deux pays ne fait pas apparaître d'obstacles dirimants à l'Union douanière projetée. La variété du sol et du climat dont jouissent la France et l'Italie, l'extrême diversité des exploitations et des modes de cultures ont permis une production agricole très variée, parfois un peu désordonnée. A cet égard, l'Union douanière permettant une certaine division des tâches serait un élément économique favorable aux deux pays.

Sans doute y aura-t-il lieu de prendre de sérieuses précautions pour qu'une spécialisation des cultures se réalise sans heurt, mais les transitions utiles seront ménagées.

Les législations française et italienne devront être adaptées aux conditions de la nouvelle unité économique afin de répondre aux exigences de l'Union douanière.

Il reste en Italie et en France de sérieux efforts à faire en vue d'abaisser le coût de production. En dehors d'une rationalisation des cultures, l'Union douanière facilitera des échanges fructueux de main-d'œuvre, d'engrais, d'insecticides, de semences et dans une certaine mesure de matériel. Elle doit être un facteur de progrès de la vie rurale.

Chapitre III Affaires industrielles.

La réalisation de l'Union douanière entre la France et l'Italie posera dans le domaine industriel des problèmes d'adaptation dont les conséquences et les solutions ne peuvent évidemment pas être prévues maintenant avec certitude. Ces difficultés de prévisions tiennent à des raisons techniques, à des raisons financières, à la structure même des deux économies. Du point de vue technique, les deux économies se trouvent actuellement entravées par des difficultés particulières résultant de la liquidation des désordres provoqués par la guerre et des tâches nouvelles imposées par la reconstruction. Beaucoup d'installations industrielles ont été détruites ou gravement endommagées et n'ont pas encore été entièrement réparées; d'autre part, la pénurie des moyens de transport entrave la circulation des biens et en particulier celle des approvisionnements et des matières premières nécessaires à l'industrie; les approvisionnements en matières premières sont d'ailleurs également limités par l'insuffisance des devises ou par l'existence d'une pénurie mondiale de ces matières. Ils dépendront des solutions particulières qui seront apportées à ces problèmes. Enfin, la longue période de guerre qu'ont traversée les deux pays a compromis le développement de la formation professionnelle de la main-d'œuvre. Du point de vue financier les systèmes monétaires de l'un et l'autre pays reflètent la désorganisation de leur structure économique. La faiblesse et l'isolement des deux monnaies ainsi que le caractère étroit et artificiel des changes extérieurs ont provoqué des variations de prix difficiles à contrôler ou des disparités notables entre les prix officiels et les prix non officiels sur le marché intérieur comme sur le marché des changes extérieurs. A ces incertitudes techniques et ces incertitudes financières s'ajoutent des incertitudes tenant à la structure même des deux économies. Les prévisions faites dans l'un et l'autre pays pour les années à venir ne sont pas exclusives du maintien de structures économiques qui gardent dans l'ensemble un caractère libéral; les deux économies resteront donc sujettes à des modifications de circonstance tenant soit à des initiatives particulières dans l'ordre économique ou à des conditions nouvelles dans l'ordre politique et social à l'intérieur de chaque pays, soit à l'apparition ou à la reprise de courants d'échanges différents des courants actuellement existants. D'autre part, ces prévisions reposent sur l'hypothèse générale que les approvisionnements nécessaires en matières premières ou une disponibilité suffisante d'énergie seront assurés à chacun des deux pays; enfin les prévisions de chaque pays pour les années à venir ont été faites d'après des plans établis avant que la constitution de l'Union douanière ait été envisagée. La formation de l'Union pourrait conduire à modifier ces plans. D'une façon générale on peut affirmer que les difficultés, qui existent actuellement dans les deux pays, pourront être atténuées par l'établissement d'une collaboration économique et technique plus étroite; il y a tout lieu de penser par exemple, en restant sur un plan strictement technique, que la reconstruction des installations industrielles endommagées par la guerre aurait pu être effectuée plus rapidement et plus aisément, si les deux pays avaient pu mettre en commun les moyens dont ils disposaient.

Il n'en est pas moins utile de procéder à une comparaison des deux systèmes économiques, qui permettrait de mettre face à face les éléments comparables de chacune et de déterminer quels sont les éléments complémentaires, dont la réalisation de l'Union douanière augmentera l'efficacité, quels sont les éléments parallèles, dont la concurrence éventuelle devra être réglée dans le cadre de l'Union douanière. Pour procéder à cette comparaison le Comité industriel a examiné un certain nombre de secteurs caractéristiques de la production industrielle dans les deux pays, en les choisissant de telle sorte qu'ils puissent être considérés comme suffisamment représentatifs de la situation générale. Les conclusions obtenues dans les secteurs considérés peuvent être élargies et l'étude plus approfondie des situations particulières peut être renvoyée à un stade ultérieur. Dans chaque cas on a comparé la situation actuelle et la situation avant la guerre et, quand il a été possible, des prévisions ont été faites pour les années futures. Ainsi pourront être appréciées dans une mesure relative, les conséquences de la réalisation de l'Union. En ce qui concerne les productions complémentaires, la formation de l'Union douanière contribuera à renforcer et à amplifier entre les deux pays des courants d'échanges qui sont souvent des courants traditionnels, comme les exportations de matières premières textiles (chanvre, soie) ou de minerais (soufre, pyrites) de l'Italie vers la France ou de matières premières industrielles (ferraille, acier, potasse, phosphates) de la France vers l'Italie. D'autre part, dans le domaine industriel, des spécialisations pourront être introduites dans les deux industries, de façon à éviter que ces industries travaillant parallèlement et sans entente de l'une à l'autre, ne se livrent à une concurrence dangereuse. En ce qui concerne les productions parallèles, la formation de l'Union douanière permettra de procéder à des ententes relatives, soit à l'importation de matières premières nécessaires à

l'industrie dont les deux pays sont dépourvus, soit à l'exportation de produits fabriqués par les deux industries et à une approche en commun des marchés d'exportation. Cette analyse fait apparaître que la réalisation de l'Union douanière posera un double problème d'adaptation des deux économies dans la mesure où elles sont complémentaires et d'association des deux économies dans la mesure où elles sont parallèles. Dans l'ensemble les deux pays présentent une structure industrielle qui se caractérise par des besoins considérables d'importations d'approvisionnements et par d'importantes possibilités d'exportation de produits manufacturés. La réalisation de l'Union douanière conduira donc à la fois à une intensification des échanges d'un pays à l'autre et à l'étude en commun des conditions d'exportation et d'importation. Les hypothèses et les perspectives sur lesquelles semble devoir être fondée l'étude des économies industrielles des deux pays en vue de la réalisation de l'Union douanière étant ainsi déterminées, il y a lieu d'examiner successivement les trois grands domaines qui traduisent dans son origine et son développement l'activité industrielle des deux pays : la mise en valeur et la disponibilité des sources d'énergie, l'approvisionnement des industries en produits de base, la production des objets manufacturés; ces différentes activités se conditionnent les unes les autres et il convient de souligner que les hypothèses faites sur le développement des activités terminales du cycle de la production sont subordonnées à la réalisation des hypothèses relatives à la disponibilité des facteurs énergétiques et des produits de base.

I. Les problèmes énergétiques.

Dans le domaine de l'énergie, les deux pays présentent des pénuries particulièrement graves qui ont été encore accrues par les troubles provoqués par la guerre. Ils s'efforcent de pallier les conséquences de cette pénurie en prévoyant une mise en valeur intensifiée des sources d'énergie disponibles : charbon, électricité, et un accroissement des importations de carburants.

A. Le charbon.

La production française est d'environ 45 millions de tonnes en 1947; les plans d'accroissement de production envisagent une augmentation d'environ un tiers de la production actuelle pour 1952; toutefois, l'augmentation prévue de la consommation absorbera cette augmentation de production et les importations qui sont actuellement de 15 millions de tonnes devront être maintenues et augmentées. L'Italie souffre d'un déficit presque total de charbon et est presque entièrement dépendante des importations étrangères. Les mines de charbon se trouvent principalement concentrées en Sardaigne, tandis que le lignite provient surtout de l'Italie centrale. Dans son ensemble la production pour 1947, rapportée à du charbon à 7.200 cal/kg, peut être évaluée à près de 1.960.000 tonnes, et elle pourra être augmentée d'environ 75 p. 100 dans les années à venir. La consommation est pour 1947 de 13 millions de tonnes et doit augmenter de plus de 80 p. 100 dans les années à venir. Les besoins d'importation seront donc voisins de 20.000.000 de tonnes.

Les besoins de l'ensemble franco-italien qui sont actuellement de 26 millions de tonnes, seront donc presque doublés en dépit de l'accroissement prévu de la production. Cette situation posera en cas de réalisation d'Union un double problème d'organisation des achats à l'importation et de répartition des disponibilités à l'intérieur de l'Union. Les importations actuelles proviennent pour les trois quarts des Etats-Unis, en remplacement des sources traditionnelles tariées ou diminuées d'Angleterre, d'Allemagne ou de Pologne. La prolongation de cet état de choses posera pour les deux pays un même problème de disponibilités de moyens de paiement en crédits et devises. D'autre part, les quantités disponibles devront être réparties entre les deux pays et les systèmes de répartition intérieure à chacun d'eux devront être organisés en conséquence.

Il est à remarquer que la production française souffre d'une extrême insuffisance de main-d'œuvre; un déficit d'environ 17.000 travailleurs pour une quantité totale de 327.000 actuellement employés est à redouter pour les années à venir. L'Italie ne dispose pas d'une disponibilité en main-d'œuvre qualifiée permettant de combler ce déficit; toutefois une quantité d'environ 4.000 manœuvres pourrait être éventuellement utilisée à ce travail. A ce sujet il y a lieu de rappeler que la France avait envisagé de participer dans une certaine mesure à l'augmentation de l'approvisionnement en charbon de l'industrie italienne en échange de main-d'œuvre en provenance d'Italie. L'ordre de grandeur du tonnage qui pourrait être mis à la disposition de l'Italie avait été évalué à 900.000 tonnes en échange d'un effectif de 20.000 travailleurs.

B. Electricité.

Les deux pays souffrent également d'une pénurie de production d'énergie électrique, toutefois ils sont l'un et l'autre décidés à augmenter notablement leur production. La production française atteint actuellement 24,5 milliards de Kilowatts/heure dont 11,6 de production thermique et 12,9 de production hydraulique, la puissance installée étant de 5.125 millions de kilowatts. La France envisage de porter sa production dans les années à venir à 37 milliards de kilowatts/heure dont 15,75 de production thermique et 21,25 de production hydraulique. L'Italie dont la production représente actuellement 20,8 milliards de kilowatts/heure dont 1,2 de production thermique et 19,6 de production hydraulique, envisage une augmentation qui porterait sa production à 31,26 milliards de kilowatts/heure dont 3,14 pour la production thermique et 28,12 pour la production hydraulique, la puissance installée passant de 6 millions de kilowatts à 8,5 millions de kilowatts.

En ce qui concerne la structure des industries, la production et la distribution de l'électricité en France sont nationalisées. Les centres de production sont naturellement pour l'énergie hydraulique les régions montagneuses des Alpes (51 p. 100), du Massif Central (19 p. 100), des Pyrénées (20 p. 100); pour l'énergie thermique les régions minières du Nord (35 p. 100) et de l'Est (14 p. 100) et la région parisienne (35 p. 100). Les effectifs employés sont de 49.000 unités. Les prévisions des investissements nécessaires à la réalisation du programme d'équipement français représentent environ 200 milliards de francs. En Italie, à peu près les deux tiers de la production totale sont contrôlés par huit grands groupes industriels. Ces groupes (directement ou par des sociétés dépendantes) produisent à peu près les 90 p. 100 de l'énergie totale fournie par des entreprises commerciales. Les prévisions d'investissements pour la période 1947-1952 peuvent être chiffrées environ à 500 milliards de liras qui représentent la fraction réalisée en 1952 d'un programme de 900 milliards de liras qui devrait être terminé en 1956. Les effectifs de main-d'œuvre actuellement employés en Italie peuvent se chiffrer à 55.000 unités.

Les échanges d'énergie électrique entre la France et l'Italie sont limités pour l'instant à des échanges de caractère régional. Des études pourraient être entreprises pour faciliter ces échanges et pour établir un système d'interconnexion entre les deux pays; une interconnexion complète existe déjà entre les réseaux français, l'interconnexion des réseaux italiens est en voie de réalisation.

C. Carburants.

Les ressources en carburants des deux pays sont négligeables; la France produit sur son territoire national une quantité de pétrole brut de 47.000 tonnes, qu'elle espère augmenter légèrement dans les années à venir. Les besoins d'importation français en pétrole brut représentent pour 1947, 4.640.000 tonnes et atteindront plus du double de cette quantité dans les années à venir. Les importations italiennes en pétrole brut représentent pour 1947 1.650.000 tonnes, les importations de fuel-oil 2.057.000 tonnes. L'Italie prévoit une augmentation de plus de 100 p. 100 de ses importations de pétrole brut et 50 p. 100 de ses importations de fuel-oil.

Les importations françaises de fuel-oil qui sont pour 1947 de 870.000 tonnes doivent également quadrupler dans les années à venir. Il est à noter cependant que les importations françaises sont constituées pour une large part par le pétrole auquel la France a droit en raison de sa participation de 23,75 p. 100 dans la société de l'Irak Petroleum Company. Les deux pays disposent d'une importante capacité de raffinage qu'ils ont l'intention d'augmenter ou de remettre en œuvre. La capacité actuelle de la France atteint 6 millions de tonnes en dépit des dommages subis au cours des opérations de guerre; cette capacité pourra être doublée dans les années à venir, ce qui permettra à la France de raffiner une quantité de pétrole supérieure à ses besoins propres. La capacité italienne est de 2 millions de tonnes et doit être également augmentée de près du double du tonnage actuel. Dans l'un et l'autre pays les installations de raffinage ont été souvent établies avec l'aide de capitaux étrangers. Il est probable que des capitaux de même nature sont appelés à collaborer au développement de ces installations; il y aurait lieu de prévoir une harmonisation de ces industries et une répartition éventuelle des différents capitaux disposés à s'investir dans les entreprises de raffinage.

II. L'approvisionnement des industries et le problème des produits de base.

La situation des approvisionnements industriels dans les deux pays présente pour certains produits des aspects complémentaires, pour d'autres apparaît comme déficitaire soit également soit à des degrés différents. Les produits pour lesquels des aspects complémentaires existent entre la France et l'Italie sont ceux-là mêmes qui font l'objet des échanges les plus anciens entre les deux pays; de la France vers l'Italie : l'acier, les ferrailles, la potasse, les phosphates et les produits sidérurgiques; de l'Italie vers la France : le minerai de zinc, le soufre, la soie, le chanvre. Au contraire, les deux pays doivent recourir presque totalement à l'importation pour un grand nombre de matières essentielles telles que les métaux non ferreux : le plomb, le cuivre, le manganèse ou des matières premières de l'industrie textile telles que : le coton et la laine. Tous les problèmes de production industrielle sont conditionnés par la disponibilité de ces approvisionnements. Il y a donc lieu d'étudier pour chacun d'eux dans quelle mesure la constitution d'une Union douanière pourra assurer cette disponibilité et dans quelle mesure l'Union pourra instituer des ententes destinées à rechercher sur les marchés extérieurs d'importation les produits qui manquent aux deux pays. Il convient, en conséquence, d'étudier ces problèmes d'abord dans le domaine essentiel de la production sidérurgique, ensuite dans le domaine des approvisionnements en minerai et métaux non ferreux, en minéraux et en matières premières textiles.

La production sidérurgique.

Le problème de la production sidérurgique se présente de façon différente pour chacun des deux pays; la production française est entravée par l'insuffisance de charbon et en particulier de coke sidérurgique.

L'industrie italienne est débitrice de l'importation non seulement pour le charbon, mais également pour le minerai de fer et la ferraille. La France par contre dispose d'importantes ressources en minerai de fer, particulièrement dans le bassin de Lorraine; la production pour 1947 est de 18 millions de tonnes et cette production pourra être accrue de façon à couvrir tous les besoins de la consommation. L'exportation de minerai a atteint pour 1947 6 millions de tonnes et pourra être accrue suivant les besoins.

Avant la guerre de 1939, les principaux courants d'échanges portaient sur la ferraille, la fonte et les demi-produits dont la France était exportatrice vers l'Italie; la sidérurgie italienne étant actuellement en voie de reconstitution et de regroupement, devra recourir à des importations de demi-produits d'origine française. La production française de fonte pour 1947 est de 4.800.000 tonnes; la France envisage de doubler cette production dans les années à venir. La production italienne est de 330.000 tonnes ce qui correspond à la moitié de la capacité actuelle de production, qui a été considérablement réduite par les dommages causés par la guerre. L'Italie envisage de porter cette production à près du sextuple de la production actuelle en reconstruisant les installations qui ont été détruites pendant la guerre et en achevant celles qui étaient en voie de construction.

En ce qui concerne la production d'acier brut, la production française qui est pour 1947 de 5.800.000 tonnes pourrait être environ doublée dans les années à venir, si la France disposait de quantités nécessaires de coke sidérurgique en provenance d'Allemagne. L'Italie qui produit actuellement 1.600.000 tonnes compte également doubler cette production. Pour les laminés la production française qui atteint actuellement plus de 4 millions de tonnes subira une augmentation correspondant à celle de l'augmentation générale d'acier brut dans les années à venir. De même en Italie, la production qui atteint actuellement près de 1 million 300.000 tonnes atteindra ou dépassera 3 millions de tonnes.

Il y aurait lieu de prévoir une entente entre les deux productions sidérurgiques de façon à permettre l'alimentation de la sidérurgie italienne par certaines catégories de produits français. Le problème de l'alimentation en ferraille et en matières premières, dont les deux industries manquent également, pourra faire l'objet d'une étude commune.

En ce qui concerne les conditions de production les industries françaises se trouvent concentrées auprès des

sources de production de matières premières c'est-à-dire essentiellement dans le Nord et dans l'Est; par exemple, pour la fonte les usines de l'Est produisent 80 p. 100 du total, les usines du Nord 15 p. 100, le reste de la France 5 p. 100. Le nombre d'ouvriers employés est de 115.000 et l'augmentation de la production nécessitera l'utilisation d'une main-d'œuvre d'environ 160.000 unités. Pour l'Italie les principaux établissements se trouvent dans le Nord et dans le Midi, mais ce dernier centre d'exportation qui représentait avant guerre 28,3 p. 100 de la production totale de l'acier a été fortement endommagé par la guerre. En dépit de ces difficultés l'Italie compte, en utilisant au mieux les matières premières et en regroupant et rationalisant ses installations, porter sa production d'acier à un chiffre près de deux fois supérieur à la production d'avant guerre. La main-d'œuvre employée atteint actuellement 86.000 unités et se trouve excédentaire en raison de la législation particulière de la main-d'œuvre en Italie. Aussi aucune augmentation correspondant à l'accroissement de production n'est prévue pour les années à venir. Les deux industries présentent des différences de structure dues à leurs origines; l'industrie française située, soit sur le minerai, soit sur le charbon, vit depuis de nombreuses années sur un marché intérieur et extérieur qui présente un caractère relativement stable; la sidérurgie italienne est de création plus récente et elle s'efforce de satisfaire les besoins intérieurs en utilisant pour partie le minerai italien.

La production sidérurgique requiert également la disposition de minerai de manganèse. Les deux pays doivent pour ce minerai recourir à l'importation. La France est totalement dépendante de l'importation, qui, s'élevant pour 1947 à 215.000 tonnes augmentera corrélativement à l'augmentation de la production sidérurgique. L'Italie dispose d'une certaine capacité de production de minerai de manganèse d'environ 60.000 tonnes; cette production ne pourra pas être sensiblement augmentée dans les années à venir; d'ailleurs le minerai italien n'a pas de grandes qualités de pureté et est surtout utilisé comme correctif dans les hauts fourneaux. Dès maintenant l'Italie doit importer une quantité de minerai égale à la quantité produite sur le sol national et ses besoins d'importation augmenteront dans les années à venir.

Le développement de la production sidérurgique commande le développement de l'industrie des ferro-alliages; cette industrie d'autre part est étroitement liée à la disponibilité d'énergie électrique. La France et l'Italie envisagent d'augmenter leur production dans les années à venir. La production française pour 1947 représente 60.000 tonnes et absorbe une consommation d'énergie électrique de 485 millions de kilowatts heure. La production italienne représente 56 millions de tonnes pour une consommation de 300 millions de kilowatts-heure.

La production de ferro-alliages en France couvrait avant guerre tous les besoins du marché intérieur et des quantités importantes étaient disponibles pour l'exportation; son développement est actuellement limité par l'insuffisance d'énergie électrique disponible. Les usines, qui sont d'importance très diverse, sont réparties dans les régions montagneuses (70 p. 100 dans les Alpes, 20 p. 100 dans les Pyrénées, 10 p. 100 dans le Massif Central) à proximité des sources d'énergie électrique. Il n'existe pas de concentration financière notable dans cette industrie.

La production italienne permettait avant la guerre de satisfaire aux besoins de la consommation intérieure tandis que le commerce d'importation et d'exportation ne portait que sur des quantités négligeables. L'industrie italienne de ferro-alliages comprend 18 établissements dont 16 sont situés dans le Nord, 1 dans le Centre, et 1 dans le Sud; il n'y a pas de concentration financière importante dans cette industrie; les 4 firmes principales produisent 64 p. 100 du total de la production.

Il est à remarquer que les minerais nécessaires à la fabrication de ferro-alliages (manganèse, chrome, tungstène, molybdène) sont en presque totalité importés dans les deux pays. Ces besoins d'importation iront en croissant avec le développement de l'industrie des ferro-alliages. Il y aurait donc lieu de prévoir pour cette industrie des ententes pour l'achat des matières premières, pour la spécialisation des productions dans les deux pays et éventuellement pour l'exportation des excédents.

[...]

Chapitre IV. Transports et communications.

Après avoir étudié les répercussions qu'une Union douanière entre la France et l'Italie aurait dans le domaine agricole et dans le domaine industriel, on a été tout naturellement amené à rechercher quels seraient ses effets quant aux transports et aux moyens de communication. On a abordé successivement la question des chemins de fer, des transports routiers, des ports, de la marine marchande, des transports aériens.

I. Chemins de fer.

A. Lignes traversant la frontière franco-italienne.

La ligne Culoz à Modane à double voie et traction électrique (courant continu à 1.500 volts et troisième rail) a été remise complètement en état à l'exception de certains ouvrages provisoires et de la section Bardonnèche qui sont encore à voie unique.

La ligne Modane-Turin à double voie (à l'exception de Bussoleno-Sala Bertana [km. 24] à voie unique) et traction électrique (courant triphasé 3.600 volts) a été également remise en état, sauf la section Sala Bertana-Ulzio (km. 6) qui est encore à voie unique.

La ligne de Nice à Vintimille à double voie et traction à vapeur a été complètement remise en état, à l'exception du tronçon Menton-Vintimille, qui est encore à voie unique.

La ligne de Vintimille à Gênes à voie unique et traction électrique (courant triphasé à 3.600 volts) a été remise en état et des travaux ont été approuvés pour le dédoublement de la voie sur différentes sections pour un total de 31 kilomètres.

La ligne de Coni à Breil et Vintimille est interrompue par suite de destructions de guerre sur le parcours de Airole à Vievole (km. 45). Les communications entre l'Italie et la France par ladite ligne seront rétablies. Il est toutefois entendu que la ligne en question sera, comme avant la guerre, affectée principalement au trafic des voyageurs et, en ce qui concerne le trafic des marchandises, réservée en principe au service local.

Dans l'ensemble, la réparation des destructions de guerre des deux lignes principales traversant la frontière franco-italienne à savoir la ligne de Modane et celle de Vintimille, est presque complètement achevée tant du côté français que du côté italien.

Le trafic ferroviaire à travers les points frontière franco-italiens a suivi le sort des relations économiques entre les deux pays; ainsi, de 1.300.000 tonnes au total en 1924, il est passé à 320.000 tonnes en 1938 pour tomber enfin à 100.200 tonnes en 1946. Ce trafic a été bien inférieur à la capacité de transport des lignes, comme il ressort du fait que pendant la guerre, par suite du transport du charbon de l'Allemagne sur l'Italie, en transit par la France, il a atteint le chiffre de 2,5 millions de tonnes pour l'année 1942.

Lorsque les réparations de lignes traversant la frontière seront achevées, on pourra acheminer sur la ligne de Modane jusqu'à 24 couples de trains par jour, dont 14 de marchandises (à condition toutefois d'augmenter d'environ 12 unités le parc des locomotives électriques de Chambéry) et sur la ligne de Vintimille jusqu'à 40 couples de trains, dont 24 de marchandises. On estime ainsi que la capacité pratique des deux lignes pourra s'élever à environ 5 millions de tonnes par an (dont 1,5 million pour la ligne de Modane et 3,5 millions pour celle de Vintimille), cette capacité de transport pouvant, le cas échéant, être augmentée encore d'environ 50 p. 100 pour des périodes limitées de trafic exceptionnel. Le chiffre indiqué représente un trafic qui est quatre fois plus élevé que celui de 1924 soit dans une période de relations économiques florissantes entre la France et l'Italie. Il est, en plus, à considérer que l'Italie est reliée à la France par les lignes de chemin de fer en transit par la Suisse, représentant la voie la plus courte pour les relations entre l'Italie et les régions du Nord et de l'Est de la France et qui ont une capacité de transport très élevée.

En résumé, si les programmes de reconstruction du parc du matériel roulant des deux pays sont réalisés, il semble que la capacité de transport des lignes entre la France et l'Italie pourra être suffisante, non seulement

en vue de l'augmentation du trafic normal que l'on aura probablement d'ici à l'année 1952 mais aussi compte tenu de l'Union douanière franco-italienne.

B. Lignes assurant le trafic des ports.

Les lignes de chemin de fer assurant le trafic des ports français et italiens les plus importants de la Méditerranée (Marseille et Gênes) ont une capacité de transport très élevée. Ainsi le trafic ferroviaire du port de Gênes a été, dans les années les plus favorables, de 6 millions de tonnes environ, alors que la capacité de transport des lignes vers la vallée du Pô peut atteindre un chiffre quatre fois plus élevé. Il en est de même pour le port de Marseille.

Il faut donc croire que si l'Union douanière était réalisée les lignes en question pourront facilement desservir le surplus du trafic que l'on aura probablement du fait de l'augmentation des relations maritimes et du volume du commerce extérieur des deux pays.

C. Parc de matériel roulant.

Une comparaison a été faite entre les parcs de matériel roulant des chemins de fer français et italiens en 1938 et actuellement, et des prévisions pour 1952 ont été faites.

En ce qui concerne les chemins de fer italiens, il est à remarquer que par suite de la diminution du nombre de wagons de marchandises et des destructions exceptionnelles des voies du réseau, le tonnage chargé en 1946 a été de 65 p. 100 seulement par rapport à 1938, alors que sur le réseau français, malgré la diminution également considérable du parc des wagons, il avait déjà atteint le chiffre d'avant-guerre du fait de la remise en état plus rapide du réseau. La situation italienne est destinée à s'améliorer d'année en année et on estime que vers 1950 on aura atteint la capacité de chargement de 1938; pour 1952, le parc des wagons à marchandises, compte tenu du progrès de l'exploitation, pourra permettre une augmentation de cette capacité d'environ 20 p. 100 par rapport à 1938. Ce chiffre est encore plus élevé pour les chemins de fer français.

La réalisation de l'Union douanière, par suite de l'extension des marchés des deux pays, provoquera presque sûrement, non seulement une augmentation des échanges entre les deux pays, mais aussi une augmentation de leur trafic intérieur. Le programme de construction du matériel roulant dans les deux pays, échelonné jusqu'en 1952, semble être suffisant pour faire face à cet accroissement de trafic. Si toutefois des insuffisances se produisaient, on peut envisager qu'elles pourraient être compensées sans difficulté par des livraisons supplémentaires.

D. Capacité de production et réparation du matériel roulant.

Les chiffres de la production comparés au programme de reconstruction et d'augmentation du parc de matériel roulant, montrent que dans les années prochaines l'industrie de production sera dans les deux pays presque complètement occupée par les besoins intérieurs, à l'exception de l'industrie des locomotives à vapeur qui présente, surtout en France, un surplus exportable. Par suite des programmes importants d'électrification des lignes, chaque pays sera obligé de se réserver complètement la production des locomotives électriques et il en est de même pour les autorails, les voitures à voyageurs et les wagons à marchandises, dont il y a actuellement une pénurie sensible des deux côtés.

En ce qui concerne la capacité de réparation des ateliers privés ou des chemins de fer, elle est complètement absorbée par les besoins de chaque pays et il y a lieu de craindre que dans un proche avenir on ne puisse prévoir aucune aide réciproque entre la France et l'Italie en matière de réparations du matériel roulant.

II. Transports routiers.

a. L'Union douanière envisagée aurait sans aucun doute pour effet d'accroître sensiblement le volume des transports entre les deux pays.

Sur cet accroissement, la fraction revenant aux transports routiers serait faible, étant donné que d'une part on ne pourrait guère utiliser que la route côtière, laquelle, resserrée entre la mer et la montagne, traverse des régions assez peu peuplées, et que, d'autre part, les transports importants à grande distance doivent être effectués normalement par chemin de fer.

Il n'apparaît donc pas que l'on ait à redouter une insuffisance de moyens de transports routiers pour faire face à la situation envisagée, bien que le trafic effectué avant guerre ait été insignifiant.

A titre indicatif, le parc routier actuel se compose d'environ :

En France :

12.000 autocars;

250.000 camions et remorques de plus de 2 tonnes de charge utile.

En Italie :

7.000 autocars;

100.000 camions et remorques de plus de 2 tonnes de charge utile.>

Les véhicules sont en général en assez mauvais état mais la remise en état des parcs est dès maintenant prévue.

b. Il conviendrait que, le moment venu, la réglementation existant dans chacun des deux pays ne mette pas obstacle à l'emploi des transports routiers, chaque fois que celui-ci sera rationnel pour assurer le trafic; en particulier, il y aurait à examiner dans quelles conditions les autorisations de transport pourraient être délivrées par les autorités du pays auquel ressortissent les transporteurs.

Il serait d'ailleurs prématuré de procéder dès maintenant à une étude de cette nature, attendu que la réglementation propre à chaque pays est susceptible de subir de profondes modifications dans un avenir rapproché.

A titre indicatif, il est signalé qu'actuellement, la réglementation des transports publics s'inspire des mêmes principes dans les deux pays. Il est à rappeler en outre qu'une Convention du 19 mai 1933 réglait les transports entre les régions frontalières des deux pays.

Il y a lieu de noter que, du fait que le trafic routier emprunterait presque exclusivement la route côtière, le contrôle de la réglementation à intervenir pour le trafic entre les deux pays serait particulièrement facile.

III. Ports maritimes.

La question des ports maritimes, dans l'étude préparatoire d'une union douanière entre la France et l'Italie, se présente sous les trois aspects suivants :

1° Si cette union est réalisée, en résultera-t-il une augmentation ou une modification du trafic des ports français et italiens? Si oui, seront-ils facilement en mesure d'y faire face et y trouveront-ils des avantages?

2° Les ports français et italiens peuvent-ils se faire concurrence et si oui quelles sont les conditions à réaliser pour en éviter les inconvénients?

3° Les ports français et italiens peuvent-ils trouver, dans la constitution de l'Union douanière, des avantages dans leur concurrence avec les ports de la Mer du Nord?

Ces trois points sont examinés ci-après, ainsi que les conclusions qu'on peut tirer de cet examen.

A. Augmentations ou modifications à prévoir pour le trafic des ports.

Il est à prévoir que l'Union douanière aura pour résultat d'intensifier les échanges non seulement entre la France et l'Italie, mais aussi entre ces deux pays et l'extérieur. La majeure partie des échanges avec l'extérieur empruntera la voie maritime et il est probable qu'il s'établira également de nouveaux échanges par voie maritime entre les deux pays, ceux-ci se faisant non seulement par les ports méditerranéens, mais aussi du côté français, par les ports de l'Océan et de la Manche. Cette hypothèse paraît tout à fait vraisemblable si l'on considère, pour ne citer qu'un exemple, que le port de Rouen est un des principaux points d'importation vers la région parisienne des vins d'Algérie, pour lesquels il est moins coûteux de contourner l'Espagne que de suivre la route bien plus directe qui passerait par Sète ou Marseille et par Lyon. Il est probable qu'il en sera de même pour d'autres produits allant d'Italie vers le Nord de la France.

Il est donc à prévoir que l'Union douanière apportera un trafic supplémentaire à l'ensemble des ports français et aux ports italiens de la Méditerranée.

Il est évidemment impossible de chiffrer à l'avance l'augmentation du trafic et sa répartition, de même que de prévoir les déplacements de trafics qui pourront l'accompagner. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'il est probable que ce trafic supplémentaire ne sera pas très élevé comparativement au trafic intérieur des deux pays et que les ports français qu'il intéressera le plus seront ceux de la Méditerranée.

Malgré l'absence de prévisions chiffrées, il convient d'examiner si les ports français et italiens seront capables de recevoir ce nouveau trafic.

a. *Ports français.* — Les ports français ont subi pendant la guerre des destructions considérables mais leur reconstruction est activement poursuivie et si le rythme observé jusqu'ici est maintenu, on peut prévoir qu'en 1952 elle sera à peu près achevée. S'il en est ainsi, grâce aux améliorations qui vont de pair avec la reconstruction, le système portuaire français aura à cette époque une capacité de trafic supérieur à celle d'avant guerre. Or, avant la guerre, il était déjà capable d'un trafic nettement supérieur à celui qui lui était demandé.

On peut en déduire avec certitude que le système portuaire français reconstruit suivant le programme prévu c'est-à-dire sans effort supplémentaire, absorbera très facilement le complément de trafic qui pourra résulter de l'union douanière.

b. *Ports italiens.* — Les ports italiens ont subi pendant la guerre des destructions considérables (quelques ports, comme Civitavecchia ont été complètement détruits), mais les travaux de reconstruction se poursuivent très activement.

Le port de Gênes est déjà capable d'absorber le trafic normal d'avant guerre et la capacité d'exploitation moyenne des autres ports peut être évaluée aujourd'hui à 70 p. 100 de leur capacité d'avant guerre.

Compte tenu des améliorations, qui vont de pair avec la reconstruction, les principaux ports italiens pourront en 1952, absorber le trafic normal. Le port de Gênes et peut-être quelques autres, auront même une capacité de trafic supérieure à celle de 1938.

Considéré dans son ensemble, on peut prévoir qu'en 1952 le système portuaire italien sera à même d'absorber tout le trafic d'avant guerre et le trafic supplémentaire qui pourra résulter de l'Union douanière.

B. Concurrence entre les ports français et italiens.

a. *Trafic propre des deux pays.* — Actuellement, les arrière-pays des ports français et italiens sont délimités par la frontière, qui coïncide avec la chaîne des Alpes. Celle-ci est un obstacle tel qu'en cas de suppression des douanes à la frontière il est à prévoir qu'elle continuera à délimiter les arrière-pays, comme ils le sont actuellement. Les régions de France et d'Italie qui bordent la Méditerranée sont en effet pourvues de nombreux ports et il ne paraît pas économiquement possible que des trafics s'établissent entre les ports italiens et les régions côtières de France ou inversement.

Pour ce qui concerne l'intérieur des deux pays, il est à remarquer que certaines régions des Alpes se trouvent par la voie ferrée ou par la route un peu plus près de Gênes que de Marseille. Mais il s'agit là des régions montagneuses et peu étendues et il est à prévoir que si une concurrence trouve ainsi à s'exercer entre les ports français et italiens, elle portera sur de faibles tonnages, qu'on peut considérer comme négligeables comparativement au trafic de ces ports.

b. *Trafic suisse.* — Les ports français de la Méditerranée et les ports italiens ont toujours été en concurrence pour le trafic suisse et l'Union douanière ne supprimera pas cette concurrence. Pour que ces ports ne soient pas lésés par l'institution de l'Union douanière, il conviendra de prendre les mesures qui permettront entre les ports français et italiens une répartition de ce trafic établie sur des bases équitables et conformes aux intérêts économiques des trois pays intéressés.

Sans attendre l'Union douanière, on est déjà entré dans cette voie par le moyen d'une entente entre les ports de Marseille, de Gênes et de Savone et tout récemment (octobre 1947) un protocole d'accord a été signé constituant un « Comité consultatif de Coordination » pour l'étude et la solution des problèmes touchant aux intérêts communs de ces trois ports.

L'Union douanière ne pourra que rendre plus étroite les contacts entre les ports et il semble que la solution du problème de la répartition du trafic suisse n'en sera que facilitée.

C. Concurrence entre les ports méditerranéens et les ports de la Mer du Nord.

Cette concurrence existe déjà et continuera à exister, principalement pour le trafic suisse, pour lequel le Rhin représente une voie d'accès à la mer de tout premier ordre. Les ports de la mer du Nord, principalement Anvers et Rotterdam, ont d'autre part le gros avantage d'être desservis par de très nombreuses lignes de navigation maritime, ce qui permet des frets avantageux. Cette concurrence est donc difficile à soutenir pour les ports de la Méditerranée et ils y arriveront d'autant mieux que leur organisation sera meilleure.

L'Union douanière aura pour effet de faciliter les accords entre les ports méditerranéens français et italiens; donc une organisation rationnelle et peut-être une spécialisation de leur trafic. Elle sera par cela même un élément favorable dans leur concurrence avec les ports de la mer du Nord.

D. Conclusion.

Il résulte de ce qui précède que l'institution de l'Union douanière entre l'Italie et la France aura pour résultat d'augmenter les échanges entre les ports italiens et français et de leur apporter ainsi un supplément de trafic qu'ils pourront recevoir sans difficulté. On a déjà vu qu'il en sera de même des lignes de chemin de fer desservant les ports.

Le trafic d'un port mesure à la fois son importance et sa richesse. On peut donc dire que les ports italiens et français doivent trouver dans l'Union douanière des bénéfices nets qui seront en proportion de l'augmentation des trafics d'importation et d'exportation des deux pays par voie maritime.

L'Union douanière sera également un facteur favorable aux ports italiens et aux ports français de la

Méditerranée dans leur concurrence avec les ports de la Mer du Nord.

Pour le trafic suisse, les ports italiens et français sont déjà en concurrence et il est à prévoir que l'Union douanière entraînera des modifications aux conditions dans lesquelles s'exerce cette concurrence. Il conviendra donc, lorsqu'on instituera l'Union douanière de prévoir un aménagement de cette concurrence.

L'étude complète de cet aménagement est actuellement prématurée, mais il est intéressant, d'ores et déjà, d'établir une première comparaison entre les facteurs essentiels de cette concurrence tels qu'ils se présentent dans les ports des deux pays. Cette étude figurera parmi les annexes au présent rapport.

On peut en déduire :

1° Qu'il existe une grande analogie entre les ports italiens et les ports français dans leur organisation administrative et financière, ce qui facilitera les ententes.

2° Que les taxes sur les navires, les passagers et les marchandises sont nettement plus élevées dans les ports français que dans les ports italiens, si l'on admet le taux officiel de change de 3 livres pour un franc en chiffres ronds.

3° Qu'avec le même taux de change, les frais de manutention des marchandises, lorsqu'on utilise des engins modernes, atteignent des chiffres voisins dans les ports des deux pays.

Malgré les différences signalées au paragraphe 2 ci-dessus, il ne semble pas que l'aménagement de la concurrence entre les ports italiens et français pour le trafic suisse doive se heurter à des difficultés insurmontables.

L'Union douanière doit donc être considérée comme devant être dans son ensemble avantageuse pour les ports des deux pays.

[...]

Chapitre VI. Commerce extérieur.

La réalisation d'une Union économique entre la France et l'Italie devant avoir principalement pour effet de supprimer la frontière douanière entre les deux pays et de créer une nouvelle entité économique, il appartenait au Comité du commerce extérieur d'une part d'étudier les conséquences de la suppression de cette frontière sur les échanges commerciaux franco-italiens, d'autre part de déterminer quelle serait, compte tenu de cette situation nouvelle, la physionomie du commerce extérieur de l'ensemble économique ainsi créé.

En ce qui concerne la question des échanges franco-italiens il convient de faire observer toutefois que les problèmes qui se poseront ne s'apparenteront aux questions de commerce extérieur que dans la mesure où l'Union, n'ayant pas atteint son stade final, une frontière douanière subsistera entre les deux pays. En effet, une fois ce stade dépassé, les problèmes qui se présenteront auront une certaine analogie avec ceux qui peuvent se poser à l'intérieur d'un pays et devront être traités en tenant compte des règles appliquées par chacun des partenaires.

L'Union devant apporter de profondes modifications dans les conditions des échanges entre les deux pays, une étude partant des données du passé ne peut avoir qu'un caractère très indicatif pour la détermination de la physionomie de ces échanges dans l'avenir.

Il est utile cependant, après avoir brièvement rappelé quelle a été l'évolution récente des échanges extérieurs de chaque pays avec les pays tiers et avoir indiqué, dans les grandes lignes, leur physionomie tant en ce qui a trait à la répartition par grandes catégories de produits qu'à l'orientation géographique des courants, de

donner une analyse sommaire du commerce franco-italien au cours des dernières décades avant de passer à l'examen plus détaillé des principaux produits importés ou exportés par les deux pays.

Pour ces différentes études on a retenu principalement les statistiques des années :

- 1928, comme étant la dernière avant le déclenchement de la crise économique;
- 1938, qui précède immédiatement le récent conflit mondial, et enfin,
- la période s'écoulant du 1^{er} juillet 1946 au 30 juin 1947, qui peut, dans une certaine mesure, donner des indications sur les aspects actuels du commerce extérieur.

Toutefois l'étude détaillée par produits se réfère principalement à l'année 1938.

Dans certains cas, des hypothèses ont été avancées relativement à l'aspect futur des échanges franco-italiens ou des échanges de l'ensemble France-Italie avec les pays tiers. Elles ont été établies d'une part d'après les courants qui ont déjà pu reprendre depuis la guerre, d'autre part en se référant aux conclusions auxquelles ont abouti les études du Comité agricole et du Comité industriel pour un certain nombre de produits. Il convient à ce sujet de faire remarquer que ces hypothèses doivent faire l'objet des mêmes réserves que celles qui ont été faites par ces comités.

Notamment en ce qui concerne les produits industriels, les prévisions de commerce extérieur reposent sur l'hypothèse générale d'un approvisionnement suffisant en énergie pour les deux pays. Si les faits ne concordent pas avec ces hypothèses, il en résulterait évidemment des modifications importantes dans la physionomie future du commerce extérieur de l'Union telle que la présente cette étude.

I. Développement et caractéristiques générales du commerce extérieur de la France et du commerce extérieur de l'Italie.

Avant de faire un exposé rapide de l'évolution du commerce extérieur français et du commerce extérieur italien, il convient d'indiquer la place tenue par chacun d'eux dans l'ensemble des échanges mondiaux et de rappeler que la France, qui occupait au XIX^e siècle le second rang dans le commerce international, se plaçait à la veille de la guerre 1939-1945 au 4^e rang après le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Allemagne, tandis que l'Italie, dont la place était relativement réduite au XIX^e siècle, occupait en 1928 le 5^e rang aux importations et le 6^e aux exportations, à côté des Pays-Bas. Par contre en 1938 l'Italie se trouvait en 7^e place après l'U. E. B. L. et les Pays-Bas.

Le commerce extérieur de la France représentait en 1938 environ 4,7 p. 100 du commerce mondial, la part des importations étant sensiblement plus élevée que celle des exportations : 5,50 p. 100 contre 4 p. 100.

A la même époque l'Italie participait à concurrence de 2,4 p. 100 aux échanges commerciaux dans le monde, le pourcentage étant sensiblement le même à l'exportation et à l'importation.

Les échanges de l'ensemble France-Italie auraient alors atteint un peu plus de 7 p. 100 du commerce mondial tandis que les parts de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et de l'Allemagne étaient respectivement de 14,13, 9 p. 100. Quant à l'ensemble Belgique-Hollande-Luxembourg, sa part aurait été voisine de 7 p. 100.

Il convient de souligner cependant que durant l'année 1938 les échanges extérieurs de la France et ceux de l'Italie subissaient une contraction notable et qu'en 1928, par exemple, la part de la France dans les échanges mondiaux était, à l'importation et à l'exportation, de 6 p. 100 environ, tandis que celle de l'Italie se fixait à 2,2 p. 100 à l'exportation et 3,4 p. 100 à l'importation. L'ensemble France-Italie participait donc à cette époque pour près de 10 p. 100 aux échanges mondiaux.

[...]

II. Développement des échanges commerciaux entre l'Italie et la France

Après avoir accusé une diminution considérable du volume des échanges à la fin du XIX^e siècle — diminution résultant d'une part de l'instauration par les deux pays d'une politique réciproque de protection douanière à partir de 1887, d'autre part de l'industrialisation rapide de l'Italie — le commerce franco-italien prit au début du XX^e siècle un certain essor qui s'accrut particulièrement à partir de 1920 pour arriver à son point culminant en 1928 et 1929.

Par suite de la crise de 1929 et de la politique des contingents mise en vigueur à partir de 1931, les échanges italo-français subirent une contraction progressive qui toucha principalement les exportations italiennes, tandis que les exportations françaises en Italie se stabilisèrent à peu près aux chiffres réduits de 1932.

Si l'on tient compte des dévaluations successives du franc et de la lire, il apparaît que, dans les années qui ont précédé la seconde guerre mondiale, les échanges italo-français se sont réduits à des montants minimes.

Après la fin de la dernière guerre, ces échanges ont repris peu à peu leur physionomie sans toutefois retrouver leur volume d'avant guerre.

Ce bref rappel historique doit être éclairé par des considérations générales sur le commerce franco-italien, l'étude de la place de ce commerce dans l'économie de chacun des deux pays, enfin par la répartition même de ce commerce.

A. Considérations générales sur le commerce franco-italien.

Bien que la contiguïté géographique des deux pays favorise en principe le développement des échanges entre eux, le commerce franco-italien reste relativement peu important. Cette faiblesse des échanges est due en partie à la texture assez semblable des deux économies et d'autre part à la divergence, assez marquée dans le passé, des deux politiques économiques.

Bien que réduits, les échanges entre les deux pays accusent une sensibilité singulière à l'évolution de la conjoncture générale. En effet, ces échanges sont constitués par des courants traditionnels, relativement permanents, et par des courants occasionnels, d'un volume variable.

Les courants traditionnels englobent tous les produits pour lesquels les économies des deux pays présentent un caractère complémentaire; tels sont à l'importation en Italie : les ferrailles, les produits sidérurgiques, le coke, les laines, les drilles, les engrais chimiques, les peaux légères; à l'exportation vers la France : la soie grège, le chanvre, le soufre, le mercure, les peaux lourdes, les huiles essentielles, le riz, les fromages, la charcuterie.

Outre ces produits pour lesquels l'économie des deux pays apparaît différenciée et complémentaire, il existe toute une gamme de productions similaires qui toutefois, à cause de la diversité des types et des qualités, ont fait et font encore l'objet d'échanges réciproques assez élevés. Tels sont : les vins nobles, les tissus, les machines diverses, les semences, les produits alimentaires préparés. De même certains produits de luxe constituent un courant d'échanges assez élevé (produits de l'artisanat, articles d'habillement, parfumerie, etc.).

L'évolution du commerce italo-français souligne naturellement l'importance relative et la stabilité différente de ces deux courants commerciaux : tandis que les échanges des produits du premier secteur se sont, même pendant les périodes de plus grand fléchissement, maintenus à peu près constants, ceux des autres produits, ne répondant pas à des nécessités absolues des deux économies, ont varié sensiblement au fur et à mesure des changements de la conjoncture générale, des politiques économiques et des situations monétaires.

Étant donné que les échanges des produits de ce secteur ont toujours représenté un pourcentage assez élevé du commerce italo-français, chaque variation dans ce domaine a entraîné des changements considérables

dans le volume total des échanges, qui, en période de crise, sont tombés à des niveaux minimes.

Cette diminution du montant des échanges a été d'autant plus accusée que l'effet de la crise a porté aussi sur les courants traditionnels par l'intermédiaire des achats français de soie italienne. Les achats français de soie formaient, en 1928, environ 32 p. 100 du total des importations françaises en provenance d'Italie, pour un montant de 447 millions de francs, tandis qu'en 1938 ces achats tombèrent à 8.300.000 francs.

Comme les courants traditionnels de la France vers l'Italie ne comprennent pas la vente de produits aussi sensibles que la soie, il en résulte que le volume des exportations françaises vers l'Italie est beaucoup plus stable que celui des exportations italiennes vers la France.

Cette différence de structure et de stabilité a des incidences sur la place du commerce franco-italien dans le commerce général de chacun des deux pays.

B. Place du commerce franco-italien sans le commerce extérieur général de chacun des deux pays.

Le commerce franco-italien occupe dans le commerce général italien une place plus importante que celle qu'il occupe dans le commerce général de la France.

[...]

b. Produits échangés.

1. Exportations italiennes vers la France.

Ces exportations italiennes se répartissent de la manière suivante :

	1928	1938	1946-47
Matières premières	65 %	30 %	54 %
Objets fabriqués	13 %	11 %	38 %
Produits alimentaires	22 %	49 %	8 %

Le poste « matières premières » est donc, généralement, le plus important; au premier rang se place la soie, les variations enregistrées dans les achats français de ce produit expliquant la sensibilité du poste tout entier (vente à la France de 18.000 quintaux en 1928, 630 en 1938, 2.400 en 1946-1947).

Une même sensibilité affecte le marché des huiles essentielles tandis que les ventes de chanvre brut sont relativement stables, si l'on excepte celles de l'année 1938.

Les ventes de peaux, de pelleteries, de marbre ont diminué très sensiblement en 1946 et 1947, alors que se maintenaient celles de mercure, de pyrites, de fer.

Le poste des objets fabriqués, composé principalement de tissus et de machines, a considérablement augmenté en 1946-1947.

Quant au poste des produits alimentaires, il convient de noter la prédominance des ventes d'agrumes, de fruits et légumes dont l'importance relative s'est maintenue, tandis que les ventes de riz, fromages et charcuterie n'ont pas encore repris.

2. Exportations françaises vers l'Italie.

Ces exportations se répartissent de la manière suivante :

	1928	1938	1946-47
Matières premières	49 %	58 %	55 %
Objets fabriqués	41 %	30 %	32 %
Produits alimentaires	10 %	12 %	13 %

Le poste « matières premières » n'a pas perdu en importance, mais sa composition a changé. Les exportations de charbon, de bois et de produits sidérurgiques ont pratiquement cessé, celles des laines et des peaux ont considérablement baissé tandis que l'exportation de chiffons a augmenté.

Quant au poste « objets fabriqués », les produits de la mécanique ont subi une éclipse presque totale, ils commencent cependant à réapparaître sur le marché italien, ainsi que les tissus de laine et les filés de lin.

Ainsi l'Italie recherche en France avant tout, des matières premières pour son industrie (charbon, produits sidérurgiques, matières premières textiles), tandis que la France désire trouver en Italie des matières premières pour son industrie textile et pour son industrie chimique. Se superposant à cet échange de produits premiers, se développent des échanges de produits finis ou semi-finis (spécialement mécaniques), ainsi que de produits alimentaires et de luxe.

[...]

Conclusion.

L'examen du commerce extérieur de la France et de l'Italie a mis en relief une certaine similitude des structures économiques des deux pays et l'existence d'aspects complémentaires qui ont permis aux échanges réciproques de se maintenir à un certain niveau, à travers les diverses vicissitudes de la conjoncture économique ou de la politique commerciale.

On a pu constater, en effet, l'existence de nombreuses analogies de structure et déceler une concurrence notable dans divers secteurs de production : industries textiles, industries mécanique, chimique et pharmaceutique, industries agricole et alimentaire, industries de luxe, pour certaines branches.

Cependant, cette similitude des lignes générales des deux économies ne se retrouve pas dans certains secteurs et les productions des deux pays ont parfois un aspect complémentaire. L'Italie a pu combler au moins partiellement le déficit de la France en certains produits tels que chanvre, soie grège, soufre, mercure, huiles essentielles, peaux brutes. La France, de son côté, a fourni l'économie italienne de minerai de fer, ferrailles, laminés, coke, laine peignée, déchets de laine, produits chimiques. Ces aspects complémentaires dépeignent les courants traditionnels d'échanges entre la France et l'Italie qui, malgré les fluctuations divergentes des politiques économiques et les obstacles financiers, se sont maintenus à peu près constants.

Dans l'ensemble, les deux économies se présentent comme deux économies mixtes à caractère agricole et industriel. En période normale, les échanges de produits alimentaires sont presque équilibrés et le commerce de ces produits pèse peu sur la balance commerciale. En revanche, les deux pays sont obligés de procéder à des importations massives de matières premières industrielles et de produits semi-ouvrés, qui sont à l'origine du déficit de la balance commerciale. Ce déficit est en grande partie couvert par les exportations de produits fabriqués et, pour un certain montant, par les autres postes positifs de la balance des comptes.

Les importations de matières premières des deux pays (charbon, huiles minérales, graines oléagineuses, coton, laine, caoutchouc...) représentent plus de 50 p. 100 des importations totales. Ces importations, en provenance des marchés d'outre-mer, ne sont pas compressibles en raison de la pénurie relative ou absolue des sources de production de l'Union éventuelle. La constitution de cette Union pourrait entraîner une augmentation de la production absolue.

Toutefois l'augmentation du pouvoir d'achat consécutif à la formation de l'Union fera naître de nouveaux besoins qui, dans certains cas, seront à peine couverts par cet accroissement de production et ne pourront être satisfaits que par un recours supplémentaire à l'importation.

En revanche, l'Union permettrait de définir une politique générale d'achat avantageuse, tant par la prospection commune des marchés que par une diminution des charges, voire des cours, du fait de l'importance des contrats négociés en commun.

En ce qui concerne les exportations vers les pays tiers, il faut noter qu'elles portent en majeure partie sur des produits pour lesquels les deux économies sont déjà concurrentes. La création de l'Union n'aggraverait pas cet inconvénient, au contraire, elle permettrait un développement rationnel des exportations par une prospection en commun des marchés étrangers ainsi que par une étude plus approfondie des débouchés, compte tenu de la spécialisation des productions respectives qui devra être réalisée graduellement dans les cadres de l'Union. De même, cette collaboration pourra s'exprimer par des ententes à l'exportation et par des accords en vue de participations aux adjudications étrangères et, dans certains cas, aux participations aux foires internationales. Il est à noter en outre que l'Union aura une influence salutaire sur les exportations des deux pays du fait de l'abaissement des prix de revient procuré par l'élargissement même des marchés intérieurs.

Ces considérations permettent de préciser que la constitution même de l'Union apporterait aux deux pays d'autant plus d'avantages qu'ils pourraient commercer plus largement avec l'extérieur. Il serait, à cet effet, souhaitable que dans ce domaine, leur volonté commune se manifestât dans des négociations commerciales menées de concert avec des pays tiers.

Quant aux perspectives de développement des échanges italo-français à l'intérieur de l'Union, on peut prévoir une intensification des rapports, grâce à l'élimination progressive des entraves économiques et financières entre les deux pays. Cependant, il va de soi que, tant pour les productions similaires ou concurrentes, que pour les productions complémentaires, l'Union ne constituera pas un circuit fermé. Les deux pays devront pouvoir maintenir leurs courants traditionnels avec les pays tiers, d'autant plus qu'ils devront s'assurer les moyens de paiement indispensables à leurs importations de matières premières.

C'est donc dans le cas d'une conjoncture favorable que se marqueraient les avantages d'une Union douanière qui permettrait, outre une extension des échanges réciproques, un élargissement considérable des échanges extérieurs. Toutefois, même dans le cas d'une contraction du commerce international, l'Union permettrait aux deux pays de supporter plus aisément l'effet de la crise, grâce à un accroissement de leurs échanges, à un développement des possibilités d'intégration réciproques et à l'extension de leur propre marché.

Sur le plan intérieur, l'Union apportera un bénéfice certain, en raison de l'élévation du pouvoir d'achat résultant de la constitution même d'une économie plus vaste et de l'abaissement du prix de revient, procuré par une rationalisation plus étendue.

Sur le plan du commerce extérieur, l'Union favorisant l'élargissement des échanges et restant ouverte à l'accession d'autres pays, contribuera à l'organisation internationale du commerce mondial.

[...]

Chapitre VIII

Questions douanières.

Les travaux sur les questions douanières ne pouvaient évidemment rentrer que dans le cadre des mesures d'ordre législatif ou réglementaire qu'il serait nécessaire de prendre dans l'éventualité où une Union douanière serait conclue. Il n'en était pas moins indispensable d'examiner, précisément à cause de cette éventualité, les règles que devraient fixer la France et l'Italie pour l'organisation d'une telle union.

Encore que la formation d'une Union douanière entre les deux pays aurait certainement pour premier objet la création d'un territoire douanier commun, le seul aspect douanier du problème ne pouvait, ainsi qu'on le verra par la suite et bien qu'il présente lui même certaines difficultés, être traité *in abstracto*. Les administrations douanières participent trop à la vie économique, à la technique financière, budgétaire et

monétaire des Etats modernes pour qu'il soit possible de l'admettre.

A. Avant tout, il a semblé nécessaire de constater, au préalable, quelle est la situation résultant pour la France des engagements pris dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

L'article XXIV de l'Accord prévoit, par dérogation aux règles générales de l'accord, la formation d'unions douanières, mais le même article dispose qu'un pays signataire de l'accord n'a pas, à cet égard, une liberté totale vis-à-vis des autres parties contractantes et établit en outre certaines conditions.

Il autorise (§ 2, b), par dérogation aux règles générales de l'accord « la formation d'une union douanière ou la conclusion d'un accord provisoire pour la réalisation d'une union douanière, sous réserve d'une part que les droits de douane et autres réglementations des échanges commerciaux imposés par une union ou un accord de ce genre (ou les marges de préférence maintenues par de telles conventions), en ce qui concerne les relations avec les autres parties contractantes, ne soient pas dans leur ensemble plus élevés ou plus rigoureux que ne l'étaient en moyenne les droits et les réglementations applicables aux échanges commerciaux (ou les marges de préférence en vigueur) avant la formation de cette union douanière ou la conclusion de cet accord dans les territoires constitutifs de l'union et d'autre part, que tout accord de ce genre comporte un plan et un programme précis pour la réalisation, dans un délai raisonnable d'une telle union douanière ».

En outre le paragraphe 3 précise que :

« a. Toute Partie contractante se proposant de faire partie d'une Union douanière *entrera en consultation avec les parties contractantes*⁽¹⁾ et leur procurera, concernant l'union projetée, tous renseignements qui leur permettront d'adresser toutes recommandations et rapports utiles aux parties contractantes.

« b. Aucune partie contractante ne mettra ni ne maintiendra en vigueur un accord provisoire conformément aux dispositions du paragraphe 2 (b) du présent article, si, après avoir étudié le plan et le programme proposés dans l'accord, les parties contractantes ne jugent pas susceptibles d'aboutir, dans un délai raisonnable, à la formation de l'Union douanière projetée ».

Sans vouloir interpréter ici ces dispositions, on a estimé indispensable d'attirer l'attention sur elles notamment pour le cas où la déclaration d'une Union douanière entre la France et l'Italie pourrait se concrétiser, dans sa forme première par la conclusion d'une convention douanière dont les divers éléments feront ci-après l'objet d'un examen détaillé.

B. Ce point considéré, on a examiné les problèmes que pose l'Union douanière entre la France et l'Italie, problèmes qui ont donné lieu à une étude comparative extrêmement longue et approfondie des législations actuelles des deux pays et des questions à résoudre pour y aboutir.

Structure d'un tarif douanier commun.

Les tarifs français et italien diffèrent essentiellement dans leurs principes (nature des droits et nomenclature); il convenait donc de trouver un terrain d'entente.

1. Nature des droits.

Le nouveau tarif français comporte presque exclusivement des droits *ad valorem*; le tarif italien, datant de 1921, est essentiellement composé de droits spécifiques.

On a admis d'un commun accord que, dans la période présente, le système des droits *ad valorem* était préférable à la tarification spécifique lorsque les droits sont consolidés et les prix constamment en mouvement. L'opportunité du rétablissement des droits spécifiques pourrait être éventuellement examinée en commun par la France et l'Italie, dans le cas d'un retour à une période de stabilité monétaire mondiale.

On a reconnu, en outre, que les bases de la valeur imposable des marchandises pour l'application des droits de douane sont sensiblement identiques dans les deux pays et conformes aux règles générales des accords internationaux et de l'accord tarifaire de Genève.

2. Nomenclature tarifaire.

La France a adopté une nomenclature respectant dans son ensemble la nomenclature de Genève (1937) tout en y apportant des perfectionnements qui la rendent techniquement plus moderne. Ce tarif qui a d'ailleurs été présenté lors de la négociation de l'accord tarifaire de Genève va, au surplus, entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1948.

Les experts italiens, qui avaient entrepris une refonte complète du tarif de 1921, ont fait valoir que leurs travaux qui respectaient intégralement le cadre de la nomenclature de 1937 et résultaient, comme en France d'ailleurs, de longues enquêtes, vont se trouver dès lors profondément modifiés.

On a estimé qu'il serait donc nécessaire d'examiner les cas qui présenteraient des différences en vue de réaliser l'unification complète de la nomenclature.

3. Système tarifaire.

On est tombé d'accord sur le système du tarif négociable.

4. Niveau du tarif commun.

Pour le niveau des droits du tarif commun, on devra tenir compte des dispositions rappelées au chapitre A).

En ce qui concerne l'application effective des droits du tarif, cette question n'a pu qu'être réservée du fait qu'en France la quasi totalité des droits sont suspendus et que leur rétablissement sur certains produits n'est encore qu'à l'état d'étude sur le plan gouvernemental.

5. Tarif des droits de sortie.

Aucun des deux pays ne pratiquant, dans l'ensemble, une politique de droits à l'exportation et les droits, très peu nombreux, institués étant suspendus aussi bien en Italie qu'en France, il n'a pas paru que cette question pouvait constituer un obstacle à la conclusion d'une Union douanière entre la France et l'Italie.

6. Modalités de règlement des litiges douaniers (expertise légale et assimilation tarifaire).

Cette question primordiale et entièrement liée à celle de l'application du tarif douanier, devait retenir tout spécialement l'attention pour le cas d'adoption d'un tarif commun.

On a reconnu les différences considérables qui caractérisent la législation de chacun des deux pays, l'italienne donnant plus de pouvoir à l'Administration, la française garantissant très libéralement les intérêts des redevables.

On serait obligatoirement conduit à un système mixte vraisemblablement analogue à celui dont la Direction générale des Douanes françaises a établi le projet et dont en tout cas un organisme juridictionnel franco-italien devrait assurer l'application dès que le tarif commun serait mis en vigueur. Mais on doit signaler qu'aucune décision ne devrait être prise en matière d'expertise légale que d'accord avec les administrations

intéressées en France comme en Italie.

La mise au point des diverses questions examinées ci-dessus permettrait de réaliser la première étape : celle de l'unification tarifaire.

D'autre part, on a procédé à une comparaison approfondie des législations et réglementations douanières en vigueur. Elle a conduit à relever, à côté de nombreuses analogies, certaines différences parfois sensibles dans l'organisation et dans les régimes existants, mais a néanmoins permis d'envisager des solutions communes pour les dispositions principales.

Cet examen a porté notamment sur les questions suivantes :

- détermination du tarif applicable à l'importation et à l'exportation;
- déclaration et vérification;
- régimes spéciaux (dépôts, entrepôts, admission temporaire, etc.);
- surtaxes de rétorsion;
- cabotage;
- prohibitions;
- organisation et surveillance;
- contentieux;
- timbre.

En raison de son ampleur et de ses difficultés d'ordre technique, l'harmonisation devrait d'ailleurs être élaborée par un Conseil permanent mixte franco-italien du tarif et des douanes, qui proposerait aux deux Gouvernements les mesures d'unification reconnues indispensables et serait chargé d'assurer le bon fonctionnement et le développement de l'Union tarifaire.

En ce qui concerne la répartition des recettes douanières, le système y relatif devrait faire l'objet d'un examen approfondi par un comité spécial à créer car si cette question ne constitue pas en elle-même un obstacle absolu à la conclusion d'une union douanière sa solution devrait cependant permettre d'éliminer les inconvénients certains qui pourraient en résulter pour l'un ou l'autre pays.

[...]

Chapitre IX. Conclusions générales.

La Commission mixte, arrivée aux termes de ses travaux, croit devoir soumettre aux Gouvernements français et italien des conclusions générales de deux ordres. Les premières ont pour objet d'exprimer d'une manière synthétique les leçons qui se dégagent des travaux qui ont été poursuivis sur chacun des grands secteurs de la vie économique. Les secondes se réfèrent à l'examen des problèmes de politique économique générale qui sont posés actuellement aux deux Gouvernements.

I. Conclusions d'ensemble sur les rapports particuliers.

1. Il apparaît que dans le secteur agricole les productions, sur leurs niveaux actuels, sont, dans la plupart des cas, peu complémentaires. On peut cependant espérer qu'à délai plus ou moins bref, la production de riz en

Italie sera excédentaire et qu'il en sera de même en France de la production du blé. Il faut immédiatement remarquer qu'en Italie la production de blé est déficitaire et que, compte tenu de la constante augmentation de la population, elle le restera vraisemblablement. Il convient d'ajouter que, même si le blé produit en France est généralement vendu à des prix plus ou moins supérieurs aux cours mondiaux, il y aurait des chances que l'Italie trouvât intérêt à acheter du blé en France du fait que la production française de blé est meilleur marché que la production italienne et que l'on peut penser qu'au cas où une Union douanière se réaliserait il paraîtrait à l'Italie profitable d'utiliser ses devises à des achats d'autres catégories de marchandises.

Les productions viticoles française et italienne se font concurrence et si l'Union douanière ne se réalisait pas l'on peut estimer que cette concurrence irait en augmentant. Au cas où, au contraire, l'Union douanière serait décidée, on peut estimer que les deux Gouvernements et les producteurs respectifs jugeraient qu'il est de leur intérêt d'établir ou de maintenir des mesures grâce auxquelles seraient atténués les risques de surproduction et que, de ce fait, des ententes entre producteurs pourraient ultérieurement intervenir sous le contrôle des deux Gouvernements intéressés.

C'est certainement dans le secteur des fruits et légumes que les producteurs des deux pays devraient s'efforcer de limiter les effets dangereux d'une production excédentaire et de tirer tous les avantages possibles de l'Union par des ententes bien étudiées. Il est certainement très difficile de définir avec la précision qui cependant serait souhaitable les effets de cette concurrence et d'assurer que du fait de l'interdépendance des productions agricoles, ces effets seraient limités au seul secteur des fruits et légumes. Toutefois, on peut noter que la tendance manifestée par les diverses catégories de la population de faire, dans leur alimentation, une part de plus en plus grande aux fruits, et la nécessité où seraient placés les producteurs français et italiens de réviser leurs méthodes de production et de vente, leur permettrait d'augmenter les débouchés à l'intérieur et, en coopération entre eux, d'élargir leurs ventes à l'étranger.

2. Dans le secteur des matières premières industrielles ou des productions de produits finis, il existe quelques zones complémentaires (production de chanvre, de soie, de soufre et de pyrites en Italie; production de minerai de fer, de fonte, d'acier, de phosphates et de potasse en France), mais dans l'ensemble les deux industries, dépendantes toutes les deux des importations de matières premières en provenance de territoires extra-européens, ont des activités plus ou moins comparables, même identiques. On peut toutefois noter qu'en raison des besoins qui se font sentir aussi bien dans chacun des deux pays que dans le reste du monde en textiles, en matériel mécanique et électrique, en produits chimiques, les concurrences pendant de nombreuses années pourraient n'être pas aiguës. On insistera d'autre part sur le fait que, au cas où elles le deviendraient, il importerait, étant donné la situation plus ou moins difficile ou précaire des industries qui seraient touchées par la concurrence, industries qui dans les deux pays ont pour la plupart subi des restrictions qui les ont empêché de travailler à plein rendement et avec des marges bénéficiaires suffisantes, que des ententes entre producteurs italiens et français intervinsent si les uns et les autres voulaient éviter une situation véritablement critique. On notera également que la concurrence de chacune des industries considérées, italienne ou française, avec les industries de pays mieux dotés en matières premières et mieux équipés, disposant en outre de marchés intérieurs ou impériaux plus vastes, devrait elle aussi conduire à des ententes techniques entre producteurs italiens et français. Il apparaîtra comme certain que la décision de réaliser progressivement l'Union douanière faciliterait la réalisation de ces ententes particulières et permettrait d'en assurer une coordination fructueuse.

3. Dans le domaine des transports, il apparaît que la réalisation de l'Union douanière pourrait vraisemblablement conduire à une meilleure répartition de l'activité entre les ports italiens et français et à une coordination fructueuse des transports terrestres, maritimes et aériens. Cette coordination suppose résolu un certain nombre de problèmes mais ceux-ci sont essentiellement des problèmes secondaires et en quelque sorte d'exécution.

4. Il ressort nettement des divers travaux des Sous-Commissions et particulièrement de la Sous-Commission financière que l'Union douanière ne pourra être pleinement réalisée sur le plan économique que lorsque certaines conditions financières préalables auront été remplies. Il sera d'abord nécessaire que le pouvoir d'achat tant de la lire que du franc ait acquis un caractère de permanence minimum; il conviendra ensuite

que la parité entre les deux monnaies traduise aussi fidèlement que possible leur pouvoir d'achat respectif et que leur parité par rapport au dollar soit pour l'une et pour l'autre fondée sur des réalités économiques et financières présentant un caractère d'indéniable véracité.

Il sera enfin indispensable que les possibilités de transferts financiers que pourrait rendre nécessaire dans un sens ou dans l'autre à certains moments l'inégalité des prestations en marchandises ou en services ne puissent faire l'objet d'aucun doute ni d'aucune restriction. Nul n'est actuellement en mesure de dire quand ces conditions pourront être réalisées. Mais il semble que l'on puisse affirmer que le commencement d'une réalisation de l'Union douanière entre les deux pays aurait pour effet d'abord de permettre que soient améliorés les mécanismes financiers qui constituent le cadre des échanges entre les deux pays, ensuite de créer un climat grâce auquel la technique financière pourrait plus efficacement coopérer à la recherche des solutions posées par les problèmes économiques; elle aurait enfin pour résultat de conduire à une étude plus pratique des données grâce auxquelles la convertibilité entre les deux monnaies pourrait à un moment ou à un autre être établie.

5. C'est dans le domaine des capitaux et de la main-d'œuvre que pourrait sans aucun doute se manifester le caractère complémentaire de l'économie des deux pays. D'une part, l'Italie dispose d'une population qui est en permanence excédentaire par rapport tant à ses besoins qu'à ses revenus; d'autre part, la France du fait même de sa tendance à avoir une situation démographique présentant un déficit, dispose en périodes normales d'une aisance monétaire qui se manifeste d'une manière inégale selon les périodes sur les marchés à court et à long terme. Mais il serait prématuré de prévoir dès à présent les conditions dans lesquelles pourraient, même en cas d'Union douanière, s'effectuer entre les deux pays les mouvements de capitaux ou de personnes. Ceux-ci dépendent trop étroitement de la comparaison faite au jour le jour entre les avantages que présente chaque pays au point de vue de la stabilité dans l'emploi, de la sécurité et de toutes les conditions matérielles d'existence ou d'utilisation pour que l'on puisse aujourd'hui présenter à ce sujet des conclusions valables. On peut toutefois remarquer qu'au cas où l'Union douanière ne se réaliserait pas, les conditions préalables à ces transferts seraient encore moins réalisables et que les deux pays risqueraient de ne pouvoir tirer aucun avantage des disponibilités qui cependant existeraient chez l'un et chez l'autre.

II. Conclusions relatives à la politique économique générale.

L'examen qui a été fait, secteur par secteur, des conditions dans lesquelles se présenterait et des effets que comporterait la réalisation de l'Union douanière entre la France et l'Italie pourrait sembler n'être concluant ni dans un sens ni dans l'autre. Il ressort toutefois de la revue des conclusions des chapitres précédents à laquelle nous venons de procéder que, dans aucun domaine, la Commission n'a découvert d'obstacles fondamentaux ou même de difficultés sérieuses à une telle union. Cette constatation suffit. Car la décision d'établir entre deux pays souverains une union douanière a, d'une part, son origine dans la volonté commune des Gouvernements de ces deux pays de suivre une politique économique déterminée et doit, d'autre part, leur permettre de disposer d'un instrument nouveau pour atteindre les fins qu'ils s'assignent tous deux. C'est de ce point de vue qu'il est maintenant nécessaire d'examiner le projet d'union douanière.

La France et l'Italie ont, l'une et l'autre, été considérablement appauvries par deux longues guerres presque consécutives. Leurs gouvernements respectifs sont néanmoins décidés à chercher et à mettre en œuvre tous les moyens grâce auxquels la population de chacun des deux pays pourra bénéficier d'une amélioration du niveau de la vie. Du fait que ni l'Italie ni la France ne sont productrices de la plupart des matières premières grâce auxquelles peuvent être satisfaits les besoins des peuples évolués, une élévation du niveau de vie est pour toutes deux dépendante de l'augmentation de leurs possibilités d'importation. Comme leurs moyens internationaux de paiement ont diminué, elles doivent intensifier leurs exportations. Le développement du bien-être ne peut donc qu'être lié, pour elles, à l'élargissement des transactions internationales. Le plein emploi aussi permanent que possible de leur population active est subordonné à la même condition. L'Union douanière entre la France et l'Italie aurait-elle pour effet que ces objectifs, mieux-être et plein emploi, soient atteints d'une manière plus facile et plus durable ? Telle est la question à laquelle il doit maintenant être répondu.

Deux objections se présentent immédiatement à l'esprit. Leur examen permettra d'apporter la réponse

demandée.

a. La situation actuelle ne serait pas favorable à la réalisation d'un tel projet. Les économies italienne et française ont, l'une et l'autre, à s'adapter aux modifications qui sont, depuis dix ans, intervenues dans l'économie mondiale. Elles doivent, l'une et l'autre réparer les dégâts de toutes sortes que la guerre et les effets de l'isolement relatif qui l'a accompagnée ont provoqués. Cet exemple de tâches que l'on peut appeler d'un seul nom, reconstruction, se heurte dans les deux pays à des difficultés sérieuses et exige pour être mené à bien que soient consenties par la population des privations qui aggravent encore celles qui résultent de la diminution des diverses productions. Pourquoi, demanderont certains, choisir ce moment pour ajouter, comme volontairement, à ces difficultés en quelque sorte naturelles, des difficultés supplémentaires que ne manquerait pas de provoquer la réalisation de l'Union douanière ?

Nul ne peut songer à nier que dans divers secteurs, dont certains seront situés en Italie et d'autres en France, la spécialisation nécessaire des activités économiques se serait réalisée qu'au prix d'un effort quelquefois douloureux. Il est nécessaire de marquer ici d'une part que cet effort devrait, de toutes manières, être accompli si l'adaptation aux conditions modernes de production est effectivement recherchée et que d'autre part, s'il apparaissait comme devant être excessivement brutal, des mesures de transition pourraient facilement être aménagées. La réalisation de l'Union douanière ne pourrait qu'être progressive en raison des difficultés administratives qu'elle présente et surtout de la sensibilité également vive des deux populations.

Mais ce qu'il est essentiel de remarquer c'est que, comme il est dit ci-dessus, la réalisation de l'Union douanière n'aurait pas pour effet de créer des zones nouvelles où des efforts qui, sans elle, n'auraient pas été nécessaires, devraient être accomplis. Elle rendrait simplement sensible la nécessité de fournir ces efforts. Et l'on peut ajouter qu'elle donnerait sans doute les moyens de les exécuter. Car il est certain, d'une part que, dans les deux pays, la tendance à la désertion des campagnes et, en Italie du moins, l'augmentation rapide de la population et, d'autre part, la nécessité d'orienter les productions dans des sens tels que les prix qualifiés de mondiaux soient rejoints, ont pour effet que les équilibres économiques ne pourront pas être recherchés aux niveaux aux environs desquels ils pouvaient se situer avant guerre. Des augmentations importantes de certaines productions devront être ou sont dès à présent prévues. Elles ne seront activement préparées que si le marché intérieur est agrandi de telle sorte que l'extension des débouchés paraisse présenter une stabilité minima et si, de ce fait, des appels au crédit paraissent justifiés.

On pourrait presque dire que, de ce point de vue, l'Union douanière devrait faire partie intégrante des plans de reconstruction.

b. D'aucuns penseront pouvoir faire remarquer que, dans le passé, la France et l'Italie, ont, au cours de diverses périodes, réussi à bénéficier isolément d'une large expansion économique et ont participé avec profit au développement des échanges internationaux. Pourquoi serait-il nécessaire aujourd'hui qu'elles s'unissent pour être en mesure de reprendre, un jour plus ou moins prochain, ce mouvement ?

Il est nécessaire de rappeler ici que les deux pays se sont appauvris et qu'il se peut, que chacun de leur côté, ils n'aient pas ou les ressources indispensables pour préparer un renouveau d'expansion, ou un marché suffisant pour mettre ces ressources en œuvre. Il faut, d'autre part, indiquer que nombreux sont leurs clients d'autrefois qui sont plus ou moins ruinés et qu'ils ne satisferont aux besoins maintenant exprimés qu'en offrant soit des produits indispensables soit des produits bon marché. De ce point de vue également une adaptation est indispensable. Pour être menée à bien, elle exige une amélioration considérable des rendements, laquelle, dans un certain nombre de secteurs, ne pourra être réalisée que grâce à l'introduction de méthodes de production massive.

Pour de nombreuses industries, le marché de base est et ne peut être que le marché intérieur. Il est donc indispensable que celui-ci présente des proportions suffisantes pour justifier une augmentation de la production, qui exige des investissements et, dans beaucoup de cas, un développement de la division du travail.

De ce point de vue, la réalisation par les deux pays d'unions douanières fait probablement partie intégrante

de la préparation à une période où pourraient plus ou moins progressivement être abandonnées, par la France et l'Italie, les restrictions quantitatives aux échanges internationaux.

L'Union douanière entre la France et l'Italie paraît donc s'inscrire dans la politique économique qui est celle de leurs deux Gouvernements. Mais serait-elle suffisante pour constituer en leurs mains un instrument véritablement efficace grâce auquel cette politique pourrait être menée à bien et faire sentir rapidement ses bénéfiques ?

Nous avons déjà noté que la réalisation de l'Union douanière entraînerait au début, pour l'un et l'autre pays, des sacrifices et exigerait de part et d'autre des efforts. De ce point de vue, les inconvénients de l'union sont sur un plan et les avantages sur un autre. Nous devons ajouter ici que nous ne voyons pas quels soulagements immédiats on pourrait d'une manière générale attendre de la décision et de la préparation de l'Union douanière dans le domaine de l'approvisionnement quotidien des deux pays. Ce n'est pas à dire que l'avenir dans lequel les deux pays bénéficieraient de l'Union doive être très éloigné. Si la décision était rapidement prise et l'exécution conduite par les étapes nécessaires mais sans excessive dilution, nombreux seraient les secteurs économiques qui en ressentiraient une animation presque immédiate.

Des remarques de deux ordres s'imposent ici :

a. L'union de deux économies n'a pas pour effet de les additionner simplement, mais de donner comme naissance à une économie nouvelle qui présente des caractéristiques différentes de celles de chacune des deux économies. Les agricultures et les industries françaises et italiennes peuvent apparemment se ressembler. En fait, de par leur âge, leur structure, leur rythme de vie, elles diffèrent assez profondément. Les activités économiques françaises présentent, dans leur ensemble, plus de stabilité et les activités économiques italiennes plus d'agilité. L'union des deux pays donnerait à certaines d'entre elles une force incomparable et à d'autres une fragilité plus grande. De toutes manières ce serait pour les unes et les autres une vie nouvelle avec des perspectives nouvelles. Il est humain que d'aucuns hésitent à l'idée de substituer à un état de choses ancien et représentant ce qui a pu être autrefois un ordre établi, un ordre en devenir qui, à ses débuts, ne peut se présenter, du moins du point de vue des activités particulières, que sous l'aspect d'un désordre relatif.

b. Les bénéfiques que l'on tirerait de l'Union douanière entre l'Italie et la France seraient d'autant plus rapides et d'autant plus nombreux que l'Union permettrait à d'autres pays de s'y joindre.

Il est bien certain que l'Union douanière limitée aux deux pays aurait déjà des effets considérables. Mais, d'une part, le nouveau marché, pour important qu'il serait puisqu'il comprendrait près de 100 millions d'habitants — et cent millions d'habitants ayant des besoins très développés — serait, par rapport aux capacités de production qu'il recèle déjà et surtout par rapport à celles qu'il sera de toutes manières nécessaire de créer, encore limité. D'autre part, les problèmes posés par certaines productions concurrentes surtout dans le domaine agricole (par exemple vin et agrumes) pourraient faire l'objet de solutions plus élégantes et, en tous cas, plus facilement réalisables si l'union éventuelle entre les deux pays était accompagnée ou suivie à bref délai par une ou des unions avec un ou des pays présentant des caractéristiques économiques différentes de celles qui sont communes à la France et à l'Italie.

Mais on peut penser qu'une décision positive que prendraient les Gouvernements français et italien, l'exemple qu'ils montreraient en donnant à cette décision une suite rapide et efficace aurait pour effet de conduire d'autres gouvernements à examiner sous un jour nouveau ces problèmes d'union douanière. Il doit être affirmé ici que si les Gouvernements français et italien prenaient une telle décision, l'Union pourrait être ouverte à tous pays qui voudraient y participer.

C'est dans ces conditions que la Commission mixte, consciente des difficultés de tous ordres qui attendent les deux pays, persuadée que ces difficultés seraient d'autant plus graves qu'ils y feraient face chacun isolément, consciente également des responsabilités qui résultent de la tâche qui lui a été confiée, croit pouvoir conclure ses travaux en assurant les deux Gouvernements que l'Union douanière entre la France et l'Italie, non seulement ne présente pas d'obstacles, mais encore permettrait, d'une part, de trouver une

solution à des problèmes économiques posés dans les deux pays, problèmes qui, sans elle, n'en comportent probablement aucune et, d'autre part, de préparer au commerce mondial, dont la reprise est indispensable pour la prospérité de l'un et l'autre pays, des voies élargies et des perspectives renouvelées.

Si les deux Gouvernements suivent la Commission mixte dans ses conclusions, celle-ci sera fière d'avoir participé à la préparation d'un événement capital, non seulement pour les deux pays, mais pour l'Europe et à l'élaboration d'un monde meilleur.

Fait à Rome, le 22 décembre 1947.

Pour la FRANCE :
Signé : R. DROUIN.

Pour l'ITALIE :
Signé : U. GRAZZI.

(1) Il s'agit des « Parties contractantes » agissant collectivement au sens de l'article XXV qui définit leur rôle.