

Note d'information française sur le Marché commun (Paris, 1957)

Légende: En février 1957, dans la perspective des futurs débats à l'Assemblée nationale française pour la ratification des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), Jean François-Poncet, secrétaire général de la délégation française chargée de négocier les traités instituant le Marché commun et l'Euratom, adresse aux membres de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée une note dans laquelle il décrit les avancées de la négociation de Val Duchesse et les prises de position de la délégation française.

Source: Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Collections, COL. Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, SGCIEE. 3116.

Copyright: Tous droits réservés

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_d_information_francaise_sur_le_marche_commun_paris_1957-fr-43968117-64d9-416c-b77c-e092ab43c02b.html

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



Le cabinet du secrétaire d'État

de la part et avec les compliments de Jean FRANCOIS-PONCET

Note d'information sur le Marché commun

Le 3 juin 1955, les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, de Belgique, de France, de Hollande, d'Italie et du Luxembourg apposèrent leur signature au texte de la déclaration de Messine. Par cette déclaration, ils décidaient d'orienter la construction européenne vers des réalisations économiques et techniques, notamment par l'établissement d'un marché commun.

Une Conférence intergouvernementale, réunissant des experts des six pays, rédigea sous la présidence de M. Paul-Henri Spaak, un rapport préliminaire. Ce rapport, connu sous le nom de rapport de Bruxelles, fut communiqué aux gouvernements, puis rendu public le 21 avril 1956.

A la conférence de Venise en mai 1956, les six ministres décidèrent d'ouvrir la négociation du traité de Marché commun en prenant comme base le rapport de Bruxelles.

Ce rapport présentait un plan d'action cohérent et original, destiné à créer, par étapes successives, une unité économique et douanière entre les six pays. Toutefois, les rédacteurs du rapport n'avaient pas pu, dans le court délai qui leur était imparti, résoudre tous les problèmes posés, ni tenir pleinement compte des situations particulières de certaines économies et notamment de l'économie française.

La délégation française s'est donc efforcée, depuis le mois de juin, tout en retenant la conception d'ensemble du rapport auquel les ministres des Affaires étrangères avaient donné leur accord, de faire modifier, pour les rendre acceptables par la France, certaines des solutions envisagées par les experts. Elle s'est employée, d'autre part, à trouver des solutions aux questions qui, telle l'association des territoires d'outre-mer au Marché commun, n'avaient pas été traitées dans le rapport.

Ses efforts ont été, dans une très large mesure, couronnés de succès, de sorte que le traité en cours de rédaction s'éloigne, sur un ensemble de points essentiels, du rapport de Bruxelles.

C'est pourquoi, il est apparu nécessaire, en prévision du débat devant le Parlement, de faire le point de l'état actuel de la négociation.

Cette brève analyse débutera par un rappel des grandes lignes du rapport de Bruxelles et présentera ensuite un catalogue des points sur lesquels la délégation française a, d'ores et déjà, obtenu que des modifications fussent apportées aux projets initiaux. Quant aux questions qui font encore l'objet de discussions à Bruxelles, et dont certaines sont essentielles, une rémunération en sera donnée, ainsi qu'une analyse des thèses défendues par la délégation française en ce qui les concerne.

I. Rappel des grandes lignes du rapport de Bruxelles

Les négociateurs ont pris pour cadre général le rapport de Bruxelles dont le futur traité développera les principales dispositions.

Celles-ci sont de deux ordres : les unes ont pour but de créer entre les six pays une zone douanière unique; les autres sont destinées à compléter la suppression des restrictions commerciales par des mesures tendant à une union économique.

1. L'union douanière, aux termes du rapport de Bruxelles, naîtra de l'abaissement progressif en trois étapes, s'étendant sur une période de 12 à 15 ans, des restrictions douanières et contingentaires entre les pays membres. Parallèlement, un tarif extérieur commun remplacera, dans les rapports avec les pays tiers, les

cordons douaniers nationaux. Il est clair toutefois que l'harmonisation des protections n'a du sens que si celles-ci ne peuvent réapparaître sous une autre forme. Aussi, le rapport prévoit-il la suppression progressive des restrictions autres que celles qui procèdent des droits de douane et des contingents, en particulier de la discrimination dans les tarifs des transports, selon l'origine ou la destination des produits et des diverses réglementations internes qui aboutissent pratiquement à éliminer ou à fausser la concurrence.

2. L'agriculture présente un cas particulier auquel les règles générales du Marché commun ne pourront pas s'appliquer sans modifications importantes. Les rédacteurs du rapport s'en sont clairement rendu compte, et ils ont posé certains principes qui constituent une étape vers une solution satisfaisante.

3. Le rapport prévoit aussi la libération progressive des services et des mouvements de capitaux.

Les obstacles à l'échange des services – assurances, activités bancaires, droits d'établissement, etc. – ne tiennent pas aux droits de douane, mais à des réglementations législatives et administratives. Sans prévoir de solution unique pour la suppression de ces barrières, le rapport de Bruxelles en prévoit l'élimination progressive pour aboutir, dans un stade ultime, à une réglementation commune.

Le Marché commun implique aussi une libération des mouvements de capitaux entre les États membres, à l'exclusion des mouvements de caractère spéculatif.

Aux termes du rapport de Bruxelles, l'institution du Marché commun doit tendre également à la libre circulation des travailleurs. Toutefois, le rapport souligne la nécessité de prendre certaines précautions contre des afflux exceptionnels de main-d'œuvre de nature à mettre en péril les niveaux de vie et d'emploi à l'intérieur de certains pays de la Communauté.

4. La suppression des obstacles à la libre circulation des biens, des services et de la main-d'œuvre, ne suffirait pas seule, à réaliser une fusion réelle des marchés dans des conditions équitables pour tous. Une politique économique et sociale commune doit compléter et corriger le fonctionnement automatique des marchés.

Il importe notamment de faciliter à la main d'œuvre les changements d'emploi, aux entreprises, la réorientation des fabrications. Un fonds de réadaptation, prévu dans des textes déjà rédigés, accroîtra la mobilité et facilitera la réadaptation professionnelle de la main d'œuvre. Une banque d'investissements, dont les statuts sont un cours d'élaboration, permettra non seulement la reconversion des entreprises, mais aussi la mise en valeur accélérée des régions sous-développées, et évitera ainsi que l'écart entre les niveaux de vie et les niveaux de production des diverses régions ne s'accroisse du fait du Marché commun.

Le rapport de Bruxelles prévoit d'autre part l'élimination des différences entre les législations et les réglementations ainsi que la coordination progressive des politiques économiques des États membres.

5. L'application des dispositions mentionnées ci-dessus aux §1, 2 et 3 pourra faire l'objet, dans l'exécution du Marché commun, de dérogations, si la situation économique de certains pays l'exige. A cet effet, un système de « clauses de sauvegarde » est prévu, dont la délégation française, dans des conditions qui seront précisées ci-après, a été amenée à demander l'extension et l'aménagement.

6. Quant aux institutions prévues par les experts, elles ne pouvaient être qu'esquissées. Quatre organismes étaient prévus : Un Conseil des ministres, une Commission européenne, une Assemblée, une Cour de justice. Ces organes avaient un double but : assurer l'application des dispositions du traité, réaliser les aménagements qui seraient rendus nécessaires par les circonstances.

Tel est brièvement résumé le système préconisé par le rapport de Bruxelles : il s'efforce de concilier la certitude du but final avec une souplesse nécessaire dans les délais et les moyens de l'atteindre.

II. Modifications apportées au rapport de Bruxelles à la demande de la délégation française

Dans les grandes lignes, le projet de traité de Marché commun reste fidèle à la déclaration de Messine et au rapport de Bruxelles. Cependant, alors que les cinq autres pays se déclaraient prêts à accepter toutes les conclusions de ce rapport, la France avait fait, dès la conférence de Venise, des réserves sur différents points en particulier sur la nécessité de tenir compte des disparités existant actuellement entre l'économie française et celle des autres pays.

Pour guider la délégation française dans son action, une collaboration permanente et étroite a été établie depuis le mois de juin entre elle et l'ensemble des ministères intéressés à la négociation, par l'intermédiaire d'un Comité interministériel siégeant à la présidence du Conseil. D'autre part, des contacts fréquents ont été établis avec les principales organisations ouvrières, patronales et agricoles.

Grâce à cette coopération constante, et en prenant pour base les conclusions du Conseil économique sur le rapport de Bruxelles, (J.O. du 25 Juillet 1956), la délégation française a pu faire admettre par nos partenaires un certain nombre de dispositions nouvelles destinées à permettre à l'économie française d'affronter la réalisation progressive de l'union douanière et d'acquérir la place qui doit être la sienne au sein du Marché commun.

Les principales modifications demandées et obtenues par la délégation française concernent les dispositions suivantes :

1. Harmonisation des législations sociales.
2. Maintien des aides à l'exportation et des surtaxes à l'importation.
3. Passage de la 1^{ère} à la 2^{ème} étape.
4. Abaissement des droits de douane et élargissement des contingents.
5. Clauses de sauvegarde en cas de troubles de la balance des paiements et de difficultés particulières à une industrie.
6. Structure institutionnelle.

1. Harmonisation des législations sociales

La position française portait sur trois points :

- a. L'égalisation des salaires masculins et féminins. Nos partenaires s'engagent à la réaliser avant la fin de la première étape.
- b. La rémunération des heures supplémentaires. Le système français (rémunération des heures supplémentaires à partir de la 40^{ème} heure) est pris comme base de référence; si à la fin de la première étape, l'harmonisation n'est pas réalisée, les pays qui auront la législation sociale la plus avancée auront droit à une clause de sauvegarde.
- c. En ce qui concerne l'égalisation des congés payés, il été constaté, après étude, que le nombre de jours chômés payés est sensiblement le même dans les six pays.

Sur les deux premiers points, essentiels pour elle, la France a donc obtenu, qu'aux formules imprécises du rapport de Bruxelles, fussent substituées des obligations nettement définies et des garanties certaines.

2. Maintien des aides et des taxes

Le gouvernement français est autorisé à maintenir les aides à l'exportation et les taxes à l'importation, dans la limite du taux maximum actuel; leur suppression ne pourra être décidée, par le Conseil de ministres à la

majorité qualifiée, sur proposition de la Commission européenne, que lorsque la balance des paiements courants aura été équilibrée pendant un an et que les réserves monétaires auront atteint un niveau satisfaisant. De plus, le gouvernement pourra créer de nouvelles taxes et aides à mesure que des libérations nouvelles interviendront.

Il est à peine nécessaire de souligner que le maintien de cette protection, dont la France est seule à bénéficier, présente pour notre économie une importance capitale. Elle doit permettre à nos industries d'affronter, à armes égales, celles de nos partenaires.

3. Passage de la 1^{ère} à la 2^{ème} étape

Le rapport de Bruxelles prévoyait que le passage d'une étape à l'autre s'effectuerait automatiquement, à l'expiration du délai assigné à chaque étape.

La délégation française a estimé que cet automatisme serait dangereux : le désarmement douanier et contingentaire pouvant se dérouler sans que parallèlement les harmonisations sociales ou les objectifs de politique agricole aient été réellement atteints. La délégation française a donc jugé nécessaire de demander des garanties et obtenu que la procédure initialement prévue soit modifiée de la façon suivante:

A la fin de la première étape de quatre ans, le passage à la deuxième étape ne peut s'effectuer que si les objectifs fixés pour la première étape ont été atteints. La constatation de la réalisation de ces objectifs est effectuée par le Conseil de ministres, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne.

En cas d'opposition d'un État membre, la première étape est automatiquement prolongée d'une année. Au terme de la cinquième année, la même procédure est mise en jeu, avec une nouvelle prolongation d'un an.

A la fin de cette sixième année, la constatation est faite par le Conseil de ministres statuant à la majorité qualifiée. Toutefois, l'État mis en minorité peut saisir un organe économique, dont la composition reste à déterminer, aux fins d'arbitrage.

4. Abaissement des droits de douane et élargissement des contingents

La suppression progressive des droits de douane et des contingents entre les pays membres est la première condition à la réalisation d'une union douanière. La délégation française s'est attachée à simplifier et à assouplir le mécanisme prévu dans le rapport de Bruxelles de telle façon que les objectifs recherchés puissent être atteints d'une façon sûre dans les délais prévus, mais que les gouvernements aient la marge de choix nécessaire pour adapter le rythme d'application de ces mesures aux diverses catégories de produits.

5. Clauses de sauvegarde

a. En cas de difficultés dans la balance des paiements

Le rapport de Bruxelles avait envisagé l'éventualité de déséquilibres affectant la balance des paiements des États membres. Toutefois, la délégation française a jugé insuffisantes les dispositions prévues pour cette hypothèse.

Elle a obtenu que dans des cas d'urgence, un État puisse prendre automatiquement et unilatéralement des mesures de sauvegarde de caractère conservatoire. Ces mesures seront portées à la connaissance de la Commission européenne; le Conseil de ministres pourra, à la majorité qualifiée, et après consultation du Comité monétaire, modifier ou suspendre les mesures de sauvegarde prises unilatéralement.

Cette procédure respecte tout à la fois les intérêts fondamentaux des États et la nécessité de prévoir une certaine rigueur dans l'application des dispositions du traité.

b. En cas de difficultés particulières à une industrie

Le rapport de Bruxelles ne prévoyait une clause de sauvegarde que dans le cas de crise de la balance des paiements. Les négociateurs français ont pensé que l'abaissement des tarifs douaniers et la suppression des contingents pouvaient, dans certains cas, provoquer des troubles graves dans un secteur limité de l'économie, sans pour autant provoquer une crise dans la balance des paiements.

La délégation française demande que, dans ce cas, le pays dont un secteur économique est menacé puisse s'adresser à la Commission européenne pour obtenir une clause de sauvegarde.

6. Institutions

Il convient de souligner tout l'abord que les problèmes institutionnels ont été réservés pour la fin de la négociation. La délégation française, en effet, a toujours été d'avis qu'il fallait aller des fonctions aux institutions et non l'inverse. Elle a soutenu avec succès qu'il était impossible de définir la nature et la composition des organes de la Communauté sans connaître avec précision les tâches qui leur seraient imparties.

Cependant il apparaît, d'ores et déjà, que l'équilibre entre les diverses institutions de la Communauté sera fort différent de celui qui existe à la Communauté européenne du charbon et de l'acier. C'est, en effet, le Conseil de ministres et non la Commission européenne, qui sera l'organisme central de la future Communauté.

La Commission européenne ne disposera que de pouvoirs limités, notamment dans le domaine des aides accordées par les États et des clauses de sauvegarde. Son rôle principal consistera à faire des propositions au Conseil. Celui-ci pourra les accepter ou les rejeter. Il pourra de plus les modifier à l'unanimité ou avec l'accord de la Commission.

L'Assemblée aura des pouvoirs de contrôle sur la Commission européenne. Elle sera appelée en outre à donner des avis sur certaines propositions de la Commission avant que ces propositions ne soient soumises au Conseil de ministres.

III. Questions n'ayant pas encore fait l'objet d'un accord

Deux points du traité de Marché commun n'ont pas encore fait l'objet d'une décision commune; on peut espérer toutefois qu'un accord sera trouvé très prochainement en ce qui les concerne. Ces points concernent essentiellement l'agriculture et l'association des territoires d'outre-mer.

1. Agriculture

Il est pesé en principe que le Marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles; son fonctionnement et son développement doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des États membres.

En raison de la nature même de l'économie agricole et des conditions de production qui lui sont propres, les règles adoptées pour les produits industriels ne peuvent être purement et simplement transposées. Le souci des négociateurs français est double :

- ils veulent d'une part éviter que la libération des échanges à l'intérieur de la Communauté provoque des troubles graves dans la production française;

d'autre part, ils désirent assurer l'écoulement chez nos partenaires des productions françaises excédentaires. Il leur semble normal que nos partenaires, qui sont importateurs de produits agricoles, s'approvisionnent en France, premier producteur de la Communauté.

Pour répondre à la première préoccupation, la délégation française a proposé la fixation de prix minima au-

dessous desquels les importations en provenance des autres pays membres feraient l'objet de mesures restrictives.

Pour satisfaire à la deuxième préoccupation, les négociateurs français ont demandé que dans des conditions de prix à déterminer nos partenaires assurent un débouché élargi à nos productions agricoles.

Le marché commun agricole pose un troisième problème : celui de savoir dans quelles conditions les organisations agricoles nationales pourraient être soit maintenues soit remplacées par des organisations européennes. La proposition française prévoit que les organisations nationales ne peuvent disparaître que si elles sont remplacées par des organisations européennes offrant les mêmes garanties.

Les articles sur l'agriculture n'ont pas encore fait l'objet d'un accord général. Mais les propositions françaises servent actuellement de base à la discussion et on peut d'ores déjà espérer que notre point de vue sera largement pris en considération.

2. Association des territoires d'outre-mer au Marché commun

Le rapport de Bruxelles ne mentionnait pas le problème des territoires d'outre-mer. Cependant, dès la conférence de Venise en mai 1956, le ministre des Affaires étrangères attirait l'attention de nos partenaires sur cette question et faisait de l'association des POM au Marché commun une des conditions de l'adhésion de la France au traité.

En conséquence, les délégations française et belge ont soumis à Bruxelles une proposition commune tendant à l'incorporation progressive des POM dans le Marché commun. Cette incorporation s'analyse en obligations réciproques que l'on peut classer sous trois rubriques :

1. à la fin de la période de transition, les marchandises originaires de tous les pays membres bénéficieraient dans les POM du traitement que ces territoires consentent aux marchandises originaires de leur métropole. Ainsi se trouve posé un principe de non discrimination qui n'entraîne pas automatiquement la suppression d'une protection qui peut être nécessaire aux industries naissantes des POM;
2. en contrepartie, les pays membres du Marché commun devraient accorder une certaine préférence aux produits agricoles en provenance des POM;
3. enfin les pays membres devraient participer aux investissements publics non rentables assurés jusqu'ici par les seules métropoles. Les modalités de cette participation restent à définir.

Les mesures destinées à l'application de ces principes devront être prises de façon concomitante et progressive, afin d'assurer un lien strict entre les avantages que les États retireront de l'association des POM et les obligations qu'ils auront à assumer.

A l'heure actuelle, nos partenaires nous ont posé de nombreuses questions qui nous ont amenés à préciser sur certains points nos propositions. Mais ils ne nous ont pas encore communiqué leurs conclusions définitives.

CONCLUSION

1. Il ressort de cet exposé que le projet de traité de Marché commun n'est pas, comme on a pu l'affirmer parfois, un simple traité-cadre qui confierait à un organe supranational (la Commission européenne) la tâche de donner un contenu concret à quelques principes généraux hâtivement établis. Le projet actuel va au fond des problèmes et ne laissera en suspens que quelques points qui, par leur nature même, ne peuvent faire l'objet d'une décision a priori. Encore faut-il rappeler que dans ces cas, la décision future ne sera pas prise par la Commission européenne, mais par le Conseil de ministres.

2. D'autre part, contrairement à ce qui a parfois été affirmé, la constitution du Marché commun n'exclut pas

l'établissement d'une zone de libre-échange. Les deux projets ne sont pas alternatifs, mais complémentaires. L'étude poursuivie par l'OECE est destinée à créer une union entre les pays participant au Marché commun et les pays européens qui ne peuvent accepter toutes les conditions posées par le Marché commun. La principale différence entre les deux projets réside dans le fait que la zone de libre-échange ne comporte pas l'établissement d'un tarif extérieur commun et ne s'étendra probablement pas à l'agriculture et aux TOM.

La discussion sur une zone de libre-échange en est cependant à un stade tout à fait préliminaire; mais dans son établissement la France demandera les mêmes garanties que dans le Marché commun.