

EUROPEAN
ECONOMIC COMMUNITY

EUROPEAN
ATOMIC ENERGY COMMUNITY

EUROPEAN
COAL AND STEEL COMMUNITY

EUROPEAN PARLIAMENT
WORKING DOCUMENTS

1965-1966

22 MARCH 1965

ENGLISH EDITION *)

DOCUMENT 3

Report

drawn up on behalf of the

External Trade Committee

on

the progressive introduction
of the common commercial policy

Rapporteur: Mr. Karl Hahn

*) This translation must not be treated as an official text. Readers are reminded that the official texts exist only in the Dutch, French, German and Italian languages.

In accordance with Article 38 of the Rules of Procedure of the European Parliament, the External Trade Committee—as the Committee ultimately responsible—was requested on 24 September 1964 to draw up a report on the progressive introduction of the common commercial policy.

The report was referred to the Agricultural Committee for its Opinion. The Opinion drafted by Mr. Blondelle, is appended to this report.

The Committee discussed the problems arising from the common commercial policy at its meetings held on 11 September, 17. November 1964, 8 January, 14 January, 10 February and 24 February 1965.

Mr. Karl Hahn was appointed Rapporteur at the Committee's meeting of 27 May 1964.

This report, as well as the proposal for a resolution, were unanimously passed by the Committee at its meeting of 24 February 1965.

The following were present: Messrs. Blaisse, Chairman, Kriedemann, Vice-Chairman, Mauk, Vice-Chairman, Hahn, Rapporteur, Bading, Bech, Blondelle (deputy for M. Pianta), Briot, De Gryse, Kapteyn, Loehr, Marengi, Edoardo Martino, Rademacher, Radoux, Restat (deputy for Mr. Boscary-Monsservin), Richarts, Rossi, Schuijt, Toubeau and Vredeling.

Contents

	page		page
1. Commercial policy in the structure of the EEC Treaty	1	g) Standardization of export restrictions	15
2. Commercial policy and the implementation of the Treaty	2	h) Conversion of bilateral agreements into Community agreements	15
3. Current trade policy problems	4	5. The need for progressively establishing a uniform commercial policy	15
A — Problems relating to industrialized countries, developing countries and State-trading countries	4	a) First objection: Would the EEC Treaty make it possible to achieve uniform commercial policy during the transitional period?	15
B — Problems of internal trade policy	7	b) Second objection: Does the uniform establishment of the common commercial policy call for various prerequisites?	17
4. The programme of the EEC Commission for harmonizing the commercial policy	8	c) Third objection: Has the time come?	17
A — Preliminaries and principles	8	d) Fourth objection: Does the standardization of trade policy increase internal difficulties?	17
B — The various parts of the programme	9	e) Conclusion: a uniform commercial policy is urgently called for	18
a) Liberalization	9	Proposal for a resolution	18
b) Quotas	10	Annex: Opinion of the Agricultural Committee	21
c) Relations with Japan	11		
d) Relations with State-trading countries	13		
e) Trade policy protection measures	13		
f) Aids and export promotion	14		

REPORT

on the progressive introduction of the common commercial policy

Rapporteur: Mr. Karl Hahn

1. Commercial policy in the structure of the EEC Treaty

1. This report on the progressive introduction of the common commercial policy is laid before the European Parliament by the External Trade Committee at a particular juncture when the Community must, of necessity, implement the essential parts of its commercial policy in order to ensure that the stability and, indeed, the very existence of the system it has built up are not threatened.

2. The External Trade Committee has, from the outset, made a close study of the problems of the common commercial policy and has, on several instances, referred these questions⁽¹⁾ to the European Parliament. In its reports, the Committee examined carefully the initial steps taken towards a common commercial policy, such as the inclusion of an "EEC clause"—which attracted considerable attention at the time—in trade agreements concluded between Member States and third countries, and the projects to be carried out during the transitional period, in particular the Action Programme for the Second Stage.

3. The report now submitted to the Parliament is linked up with the previous ones. Its main objective is to further the progress of current discussions on the common commercial policy. While the debate on commercial policy held in the spring of 1963 dealt with the programme of the EEC Commission and the Council of Ministers for the next four years, the question that now arises is to determine to what extent this programme has been carried out and what emergency measures should be taken to cope with present imperative requirements.

4. It is a matter of common knowledge that in regard to commercial policy the implementation of the programme of work leaves much to

be desired and that a debate on principles has been initiated on this programme—a debate where economic as well as political interests are concealed behind legal formulae. It would appear therefore that in this case reference must be made to the Treaty itself.

It should be borne in mind that the Treaty's articles on commercial policy, and in particular Articles 110 to 116, are an integral part of the customs union and should, at the same time, be regarded as an essential part of the economic union. That they have a direct bearing on the customs union is obvious enough. Proof of this is the fact that international tariff negotiations must be jointly conducted. Moreover, the common commercial policy is closely linked up with the general economic policy, and in particular with the short-term economic and monetary policy, as well as with the agricultural policy. With regard to external trade, an active policy can only be carried through within the framework of an overall economic policy since domestic economic interests have a constant effect on the political pattern of external trade, while, conversely, the latter is bound to affect the progress of economic union. Suffice it to recall the close connexion between external trade policy and agricultural policy.

An active trade policy implies a range of measures which the political authorities concerned should be in a position to apply in order to carry out in all instances a rational and appropriate policy on the market for goods and services. Such a policy presupposes a comprehensive and sufficiently varied range of instruments at the command of the political authorities. The starting point in applying these instruments to a liberal import policy must be the open market principle. This does not exclude the possibility of taking safeguard measures although the latter do not represent as such the primary objective of the political bodies.

5. The EEC Treaty provides for the progressive introduction of the common commercial policy. One of its essential parts, namely the customs policy, is already applied in the

⁽¹⁾ See reports by Mr. Blaisse (Docs. 71/1960-61, 34/1962-63 and 12/1963-64).

Community—a fact one often tends to overlook in discussions—while the others will be uniformly applied during the transitional period and embodied in the common commercial policy by the end of that period at the latest.

In its broad outlines, this development, as provided for in the Treaty, does not call for any criticism. However, it is to be regretted in the present situation that the Treaty does not lay down a specific date for the progressive introduction of a uniform commercial policy, as it does in the case of the customs policy. Yet its provisions are quite explicit: Article 111 stipulates that *all* the conditions necessary for the implementation of the common commercial policy shall be brought about by the end of the transitional period, when the process of uniform application should not merely be *initiated* but *completed*. Member States should take this into account and appreciate that it is necessary to tackle seriously the study of the problem of establishing a uniform policy without waiting for the end of the transitional period as otherwise it will not be possible to carry out a rational job. This is a point to which we shall revert later on.

2. Commercial policy and the implementation of the Treaty

6. The implementation of the Treaty has up to now been marked by certain developments that have affected the application of the commercial policy. We would mention first of all the reactions of third countries throughout the world to the creation of the Community, the accelerated setting up of the customs union, the introduction of a common agricultural policy and the various problems of economic policy arising in the Community at the present stage of the Treaty's implementation.

7. The reaction of third countries to the creation of the Community was keener than expected. Not only neighbouring countries in Western Europe, but also Eastern Bloc countries, the United States and above all the developing countries formulated opinions and took up definite positions on the matter. While their attitudes differed considerably at times, they had, however, one point in common—the Community was regarded from the outside as representing a single body. It was therefore soon impelled to act as such. Examples of this as regards the commercial policy are: the negotiations on tariff compensations under Article XXIV, paragraph 6, the Dillon Negotiations and the Kennedy Round Negotiations within the framework of GATT, as well as the United Nations Conference on Trade and Development.

This concerted action is admittedly at the initial stage and a number of important problems, such as that of conducting, as efficiently as possible, common negotiations within the framework of international conferences, have not yet been solved.

However that may be, it is certain that the reaction of third countries to the setting up and progressive development of the EEC have given to the latter a vigorous impulse which will go on increasing.

There is something remarkable in the fact that third countries simply tend to ignore the EEC's transitional phase and some of its lacunae and regard the Community as a grouping with distinctly individual characteristics and quite ready for action. This tendency seems also to have spread to the developing countries. It was again noticeable at the United Nations Conference on Trade and Development held in the spring of 1964. An unco-ordinated attitude on the part of the six Member States can no longer satisfy the developing countries which definitely prefer to regard them as a single partner, nor can it fail to affect the progress of the introduction of the common commercial policy.

8. If we observe the way in which the United Kingdom introduced a 15 per cent import surcharge, we readily realize the integrating force already possessed by the Community. Such a unilateral measure, about which Britain's free trade area partners were neither informed nor even consulted, would have been inconceivable in the EEC. This occurrence proves that only an integrated Europe can achieve the necessary degree of cohesion.

The EEC Executive has stated before your Committee that it had put down in GATT a motion censuring the United Kingdom's attitude. It had in particular insisted on the right of Member States to take, if need be, retaliatory measures in accordance with GATT's provisions. Your Committee fully endorses the Executive's stand during these discussions.

A liberal trade policy can only be achieved if all the Governments that are parties to GATT adopt a liberal attitude and respect the letter and the spirit of treaties entered into, even if they should find themselves in a difficult situation.

9. In addition, the speedy achievement of certain Treaty objectives increases the need for a common policy in external trade matters. We refer in particular to the consequences of the speedy reduction of the internal tariff and the introduction of the common external tariff. This process branches out in various directions and

can even be retraced in the Kennedy negotiations. As soon as ways and means of speeding up the customs union were about to be discussed on an international level, the Community had again to contend with external reactions. The Community must therefore also react and guide in the right direction the international trade policy trends which it has in part initiated. This, however, it cannot do without common concepts and the necessary institutional machinery, i.e. without a common policy.

The steps which the EEC Commission advocates in its document entitled "Initiative 1964" with a view to speedily abolishing customs duties and hastening the implementation of the latest approximation of the common external tariff show the need for a uniform commercial policy. The Commission thus intends to increase the imbalance between customs union and economic union in order to arouse at last the political resolve that will enable progress to be made in the economic field. This is a bold measure, but it can only lead to success if Member States pursue the speedy implementation of the customs union and, at the same time, enter into firm commitments for promoting the progress of the various sectors of the economic union. This applies in particular to the common commercial policy whose various stages must definitely be fixed.

10. We would also mention, inter alia, the common agricultural policy which bears on important interests in the external trade sector and would therefore also warrant the speedy introduction of a co-ordinated commercial policy if not a common policy. In the course of the past few years the Community's annual imports of agricultural products from third countries amounted to \$7,000m—\$8,000m. In 1963 the volume of imports was already about \$9,500m. It goes without saying that such large imports are of vital interest to the Community's external trade. Without such imports it would not be possible to export to any appreciable extent.

In view of the fact that, as a result of the speedy introduction of the common agricultural policy, part of the external trade is already within the jurisdiction of the Community, a reversal of the equilibrium could be feared if other commercial policy sectors were not also speedily brought into line. If, because of the introduction of the common agricultural policy, domestic production should take such an extent that self-provisioning could be achieved in the most important sectors, it would no longer be possible in a few years time to reduce again, under a harmonized commercial policy and because of changes in external trade, crops that have grown in the meantime.

Thus, the simultaneous development of agricultural policy and commercial policy is an urgent necessity.

11. The decisions taken in December 1964 on agricultural products, and in particular the agreement on a common price for cereals, represent a very important and heartening progress. They should make it possible to initiate a political discussion on the situation in the Community as a whole in order to solve pending problems in a spirit of co-operation and mutual confidence so as to bring the work begun to a successful conclusion.

These decisions having now been taken, the introduction of a common commercial policy becomes all the more imperative. The common agricultural market must not lead to self-sufficiency. The Treaty of Rome requires that a liberal and active trade policy be pursued with regard to third countries. Highly industrialized Member States can only develop their external trade if they guarantee full employment, a steady increase of the real income and the welfare of their people.

12. In the Opinion appended to this report, the Agricultural Committee deals with the connexion between agricultural policy and external trade policy.

The External Trade Committee feels that in view of its competence *ratione materiae* it is not incumbent upon it to comment on all the problems referred to in that Opinion. It does, however, attach considerable importance to the fact that the provisions of Article 110 of the Treaty have the same mandatory nature as those of Article 39. For reasons inherent in the execution of the Treaty as well as for political considerations, the External Trade Committee feels that it would be unreasonable to establish a comparison between the respective merits of these two Articles in order to demand that agricultural interests take precedence over other interests. What really matters is to find a proper balance between interests within the Community and interests without. The Treaty adequately provides for such a balance and it behoves the institutions of the Community to ensure that it is also translated in terms of Community policy. This can of course only be achieved in practice if every international negotiation on an agricultural question, every establishment or every agricultural market organization acquires due importance as an expression of a common policy.

On another point of the Opinion in question, the External Market Committee notes with very great satisfaction the statement of the representative of the EEC Executive to the effect that he

has always been against a policy of surpluses. It was particularly in order to avoid the risk of surplus production that the Executive insisted on the price of cereals being set at the level which was finally adopted.

13. Commercial policy cannot in fact be exclusively envisaged from the external trade viewpoint. Account must also be taken of the economic evolution which has taken place up till now following the achievement of the Common Market. Applying a trade policy does not merely consist in meeting one's own export and import requirements and those of third countries. In a nascent Community that will eventually embrace all the sectors of economic activity, the gradual introduction of a commercial policy requires that account be taken of distortions originating in the removal of tariff barriers between the six Member States and in giving due consideration to short-term economic difficulties which some of these countries may encounter. It also requires some concern for the monetary situation.

We have restricted ourselves so far to giving a brief outline of the connexion between trade policy and the international development of the Community. We shall return to the subject in the following pages.

3. Current trade policy problems

A — *Problems relating to industrialized countries, developing countries and State-trading countries*

14. When defining our trade relations with *industrialized countries*, tariff policy—highly topical since the opening of the Kennedy Round negotiations—is of primary importance. Your Committee has already stated its views in two interim reports on preparations for the Kennedy Round (1); it will not fail, in the near future, to express again its views on this important political event. It may be worth recalling, however, certain principles in this General Report.

It is evident that the Kennedy negotiations, although very wide in scope since they also concern the developing countries, mainly aim at re-organizing relations between industrialized countries. A 50 per cent tariff reduction would not only be a further and decisive step towards trade liberalization, but would also promote closer international economic relations. Indeed, customs duties which, as a result of the reduction

of quantitative restrictions, still play at present the main regulating part in trade between industrialized countries, would lose much of their importance and become partly ineffectual as trade policy instruments. In order to prevent any misunderstanding we would make it clear, however, that this comment is not intended to suggest that a cautious attitude should be taken during the Kennedy negotiations. Our aim is merely to stress that the Kennedy negotiations are paving the way for further structural developments which are still not clearly outlined at the moment.

15. Some delay having occurred in various respects, the progress of the GATT negotiations could not be regarded as fully satisfactory at the end of summer 1964. At the time of drafting this report it seemed, however, that the *question of disparities*, which had caused a stir at the beginning of the negotiations, had been largely settled—even though the situation of European countries indirectly affected by these disparities had not yet been fully adjusted. However, it would appear that these problems have now been settled and that it is realized that it might be seriously prejudicial to certain European countries—chiefly Switzerland—if the problem of disparities between the United States and the EEC were to be solved without taking into account the specific trade interests of these countries.

16. When drafting this report, the *lists of exceptions* were not yet known in detail. The Community should regard as a success the fact that the Council of Ministers had been able to draw up its own list by the agreed date-limit. During the negotiations on the submission of a common list, the Member States have, by a common effort and through sacrifices made by each one of them, found the common denominator of their interests. The final list can therefore be described as reasonable; the Commission had intentionally made it very concise and it was only extended by about one third. As a result of this, about 70 per cent of all Community imports subject to customs duties come under the general rule for a 50 per cent customs reduction, 20 per cent are also subject to customs reductions, albeit to a lesser extent, and 10 per cent only are entirely exempted. The Community has thus complied with the obligation not to apply for exceptions unless these are justified by special domestic interests. It has thus given further proof of its liberal and outward-looking spirit and its firm intention to contribute to the successful conclusion of the negotiations.

17. Particular stress must be laid on these non-tariff impediments to trade for they often have a much more detrimental effect than

(1) See Reports by Mr. Kriedemann, Doc. 51, 1963-64; Doc. 119, 1963-64.

customs duties: the anti-dumping regulations in force in the USA represent the most dreaded intervention measures for exporters. In fact, the number of cases of actual dumping is out of all proportion with the proceedings instituted which are generally protracted and entail heavy losses for the interested parties. In most cases, moreover, it is difficult to establish clear evidence of the practices held up as indictable.

A survey of non-tariff obstacles to trade revealed that the United States have been practising for some time now a "dual" trade policy. Towards the outside world, they professed a liberal doctrine but only applied it in actual fact when it agreed with their trade programme. On the Home market, there were obvious signs of a certain degree of protectionism both in the agricultural and in the industrial sectors. This protectionism took the form of direct trade policy measures as well as the form of provisions that were tantamount to tariff measures.

Finally, your Committee would also like it to be acknowledged that there are still numerous trade obstacles prevailing in the transport sector, including regulations on flags.

18. The third major problem in the GATT negotiations is that of *agricultural products*. Discussions on this subject have not made much headway. The partners have not even all approved the Community's basic proposal for the negotiations to bear on the overall protection to be given to agriculture and on the method of calculating subsidies, rather than on the across-the-board reduction of customs duties or the exclusion of agricultural products or the quantitative guarantees concerning sales outlets.

19. In accordance with the EEC's request, the Kennedy negotiations will also deal with *non-tariff impediments to trade*, such as the American method of calculating the customs value as well as, in particular, the selling price system and the Buy-American Act. As was to be expected, the United States have not confined themselves during the preparatory talks to playing a passive part. They, too, have censured the EEC for keeping a whole series of non-tariff impediments. They have in particular criticized the quotas that still exist in the agricultural sector and in certain industrial sectors, as well as a number of health protection regulations.

Four working parties are currently dealing with important non-tariff questions such as the method of calculating the customs value, domestic systems of public contracts, technical and administrative regulations and internal taxes on imports of spirituous liquours into the United States. Committees will also be set up to deal with anti-dumping measures, quantitative restrictions and State trading.

20. *Problems concerning developing countries* were up till now dealt with separately from the Kennedy negotiations. It is, however, unanimously accepted that the industrialized countries will not apply the reciprocity principle to trade with *developing countries*. But the criteria for determining contributions from these countries have not yet been defined. At all events, it has been agreed that products of special interest to developing countries will not, as far as possible, be included in the negative lists of the industrialized countries. These lists have been submitted in the meantime.

21. In connexion with the Kennedy negotiations, it is pointed out at times that the *question of the relations between EFTA and the EEC* could be automatically settled by a wholesale abolition of customs duties. This argument is only partly valid. Admittedly a 50 per cent reduction of customs duties would allay some of the concern that is still felt in Europe with regard to trade policy and would help to bridge the gap that separates EFTA from the EEC.

Although there is every reason to be satisfied with such a tariff relief, it should be pointed out that it would not of itself solve the problem of the division of Western Europe into two competing economic blocs. Indeed, those countries that do not belong to the Community will go on being faced with a process of integration that is constantly extended to further sectors. The consequences will be felt in numerous branches of economic activity. This applies to measures relating to the size of road vehicles, to industrial standards, to the approximation of insurance and credit regulations and to the standardization of rules of competition and fiscal systems. These are fields in which the Community is about to take important decisions for the future.

It would therefore be mistaken to believe that in view of the understanding shown by the Community for European non-member States during the Kennedy negotiations, it need no longer worry about them. For their part, the non-member States would show narrow-mindedness if they felt they no longer need be concerned about membership, association or the establishment of closer links with the Community. If successful, the Kennedy negotiations will partly solve the problem of the division in regard to tariffs, but it will be all the more necessary in the long run to unify other sectors as well. This should be borne in mind even now and the policy of all Western European countries should be adjusted accordingly.

22. The scope of the Kennedy negotiations is not restricted to the Community's customs policy.

It also covers other fields of trade policy, in particular two delicate problems—protection against certain abnormal practices of third countries and a uniform rate of liberalization.

The lack of Community regulations on trade policy protection would considerably weaken the Community's position in the Kennedy negotiations. Before initiating discussions with other countries on such measures, the Community should first ensure its own protection—which is not the case at present. While the United States, for example, are protected by paragraph 252 of the Trade Expansion Act and their anti-dumping legislation, the Community has no similar provision on which it can rely. It is true that—and we shall discuss this again later—the EEC Commission has submitted a draft regulation on the subject to the Council of Ministers, but the latter has not yet taken any decision in spite of the urgent nature of the question.

The lack of a uniform rate of liberalization in the six Member States has not failed to affect the attitude of the Community towards the countries signatories to GATT that apply very low prices. A large number of the exceptions requested by Member States, as evinced by the fairly lengthy negative lists, are due in particular to the lack of a common policy towards Japan. This is why the EEC Commission considers—and we shall also revert to this matter later on—that the rate of liberalization should be standardized as a matter of urgency.

23. Regarding relations with *developing countries*, and apart from the special arrangements with the associated African States and Madagascar, three major problems may be singled out, namely customs duties on tropical products, agricultural products from the temperate areas and price levels for raw materials.

With regard to customs duties on tropical products, the Community's policy is first to grant preferences to the associated African States. It would be unrealistic to expect, during the implementation period of the second five-year Association Convention, a basic change in the Community's attitude, since it would in all probability meet with opposition from the Community's African associates. This does not however prevent the granting of certain tariff reductions on specified tropical products, on the understanding, however, that priority would be given to products that do not directly compete with products from the Associated States. The exemption from customs duties on tea and tropical woods comes to mind immediately in this case. We would recall, in addition, the twenty exemptions from duties, partly or

entirely independent, that were decided on 3 December 1963 for certain products originating in the developing countries and in India ⁽¹⁾.

With regard to agricultural products from temperate areas, the developing countries are mainly concerned about a possible change in the common agricultural policy. It must be expected that the Community will be unable to grant to these countries import quotas that would go against the basis of its own agricultural policy, but that it will have to prove by concrete measures that such a policy can also be conducted in a liberal spirit. It should be remembered that the machinery now existing in the agricultural sector was not introduced in order to hamper imports. The Community's institutions must define the agricultural policy for which they are politically responsible. This policy will determine whether the machinery will operate in a liberal or in a protectionist direction.

As for the price level of raw materials, the Community will have to restrict its co-operation to the drafting of regulations applicable throughout the world. A solution could be sought within the framework of the OECD as this would apply at least to members of that organization. Failing any co-operation from the other industrialized countries, one of the few possibilities of action to which the Community could resort, would consist in giving advice to developing countries that wish to create compensation funds in order to eliminate, in favour of certain countries or certain regional groupings, price fluctuations on the world market.

24. Let us frankly admit that, with the exception of relations with the associated African States and Madagascar, trade relations with other developing countries have not been marked up to now by any important initiatives on the part of the Community. Customs duty exemptions for tea and tropical woods, as well as the facilities previously mentioned, which mainly concern Indian products, are only a very modest beginning. The countries of Latin America and Asia expect much more from the Community, in particular a comprehensive structural programme ⁽²⁾.

The EEC Commission is aware of its obligation towards the whole world and, in addition to the above-mentioned exemptions, it has for example suggested to the Council of Ministers that economic negotiations be entered into with India. Unfortunately, the Council rejected this

(1) See Official Gazette No. 190 of 30 December 1963.

(2) Regarding Latin America, the Commission had drafted in the spring of 1963 a regional programme that was not adopted by the Council of Ministers. See Reports by Mr. Edoardo Martino of June 1963 (Doc. 106, 1963-64) and November 1964 (Doc. 98, 1964-65).

proposal, just as it has hitherto maintained an unaccountable reserve regarding the attempts made by some African countries to establish closer economic links with the Community.

25. Concerning Community relations with *State-trading countries*, the External Trade Committee will submit a separate report. We shall therefore confine ourselves in these general considerations to stressing that a series of problems arise in this field, too, and that these compel us to hasten the harmonization of the trade policy and to elaborate certain principles for a common commercial policy. State-trading countries have hitherto discussed certain Community interests with some Member States in connexion with the renewal of bilateral trade agreements. The Community was running the risk of making more and more concessions for which the State-trading countries only offered advantages to certain Member States. For this reason alone joint action is essential.

B — *Problems of internal trade policy*

26. As already stated, external trade policy can only be envisaged as part of the general economic policy. Hence trade policy decisions should also take account of economic trends within the Community. This applies in particular to the Common Market whose gradual introduction implies a number of interacting processes.

The main feature of the initial phase of the transitional period was the abolition of customs duties and the elimination of other impediments to trade. This phase has not yet been completed as, apart from former obstacles and distortions, further unsuspected obstacles crop up all the time. It is generally accepted that the abolition of customs tariffs and quantitative restrictions does not of itself ensure the free movement of goods. It must be supplemented by further measures such as the approximation of legislation on competition and taxes, social charges and health protection. The approximation of taxation rates requires the immediate revision of turnover taxes as well as the harmonization of consumer charges which are, unfortunately, levied in certain member countries in order to offset the effect of customs facilities. The distortions that still exist lead to anachronistic practices such as closing the restaurant-car of the "Diamant" Express (which runs between Cologne and Antwerp) for customs formalities between two frontier-posts.

Distortion of competition, due to the incomplete elimination of these additional disparities, cause Member States to apply protective measures in a number of cases. It is to be regretted

that the lack of co-ordination in trade policies should make it necessary to invoke the special safeguard clause referred to in Article 115 (1). This concerns in particular the divergent attitudes adopted by Member States in regard to countries having low price levels—and also in regard to State-trading countries—as a result of which products from those countries can easily be introduced in certain Community countries and thence in other countries without any additional formalities. It is therefore understandable that Member States that have not liberalized their trade with "low-price-level" countries to the same extent as others should want to protect themselves against such practices.

The only remedy to this situation is to apply a common policy, or at least a co-ordinated policy, towards "low-price-level" countries. The advantages which the Community may derive from such a solution are so obvious that one fails to understand why, in spite of the effort made by the EEC Commission, a serious discussion of this problem has not yet been started upon in the Council of Ministers.

27. When studying the close relationship between trade policy and economic policy, account should also be taken of the monetary and short-term economic situation in the Member States. Sight should not be lost of the fact that in adopting a liberal external trade policy—a protectionist attitude would not be justified in this case owing to the importance of the EEC in world trade—the Community does not actually facilitate the task of Member States that feel apprehensive about trends in their monetary and short-term economic situation. When a State is trying at all costs to keep its balance of payments under control and not to increase its imports at a faster pace than its exports, it is obvious that it must first consider all the possible repercussions of a large tariff reduction throughout its economic situation. As trade in products within the Community can now only be slowed down in exceptional cases by Government measures, imports from third countries must be given greater attention. There is therefore no point in ignoring this state of affairs and pretending that it does not sway the attitude of Governments on the Council of Ministers.

28. It is not easy to indicate the best way for the Community to induce certain Member States to approve the steps that are regarded as essential for introducing a common commercial policy. Maybe the answer would be to combine progress achieved in respect of trade policy with

(1) At the end of 1963, this clause had been applied to a total of 98 products. See paragraph 30 of the Seventh General Report of the EEC Commission.

progress on short-term economic policy, as well as with positive measures for a monetary policy the need for which is becoming increasingly felt.

The EEC Executive could explain to the Parliament how it envisages this situation and indicate by what overall measures it intends to take account of the economic objections which certain Member States have raised, in part not without justification, in regard to the speedy introduction of the common commercial policy. Considerable efforts may, in fact, still be required to overcome the present "immobility" of the Council of Ministers.

In this connexion, the EEC Executive has informed your Committee that it shares its opinion on the close relationship and interaction between economic policy and trade policy. However, the Executive feels that it would not be justifiable to refuse to make substantial progress towards the standardization of trade policy under the pretext that *some* Member States are experiencing balance of payments difficulties. In its opinion, the Treaty (Article 108, sub-paragraph 1) explicitly lays down that difficulties encountered by some Member States must not "prejudice the gradual achievement of the common commercial policy". In order to eliminate these difficulties, the Treaty provides for a special procedure in Articles 108 and 109. This procedure affords to Member States the guarantee that their interests will always be protected in the field of economic policy and, according to the Executive, it renders pointless any objections against the uniform implementation of the commercial policy.

This argument cannot but be approved. The Treaty provides in particular, in Article 108, for a system of mutual assistance and it thus takes into account any imbalance that might result from the close relationship between trade policy and general economic policy. In this respect, we would recall that the common agricultural policy must already assume very important Community obligations, as is shown by the method of financing wheat exports to third countries.

4. The programme of the EEC Commission for harmonizing the commercial policy

A — Preliminaries and principles

29. In February 1964, the EEC Commission submitted to the Council of Ministers a programme for harmonizing the commercial policy. This programme results from a series of preparatory measures and must be regarded above all as the implementation of the action programme for the common commercial policy adopted on 25 September 1962 by the Council.

On the proposal of the EEC Commission, the Council of Ministers took certain important preparatory decisions on 9 October 1961 in regard to the commercial policy. These relate in particular to the application of a uniform validity period for trade agreements concluded with third countries. This period cannot exceed the transitional period of the Treaty. The decisions in question also concern a consultation procedure to be followed in the case of agreement negotiations or changes to the rate of liberalization. On the basis of these two Council decisions, which were followed by two regulations, the EEC Commission made a number of bold suggestions in respect of the commercial policy in its action programme for the second stage. At the same time, the Commission submitted to the Council of Ministers an Action Programme regarding the common commercial policy which was approved by the Council on 25 September 1962.

This programme, which was examined by the External Trade Committee when introduced (1), gives a full outline of the standardization of import and export systems of Member States in regard to third countries. However, this programme can only be regarded as a tentative programme since it mainly refers to regulations and draft decisions which have not yet been submitted. Nevertheless, the EEC Commission has been requested by the Council of Ministers to draw up and to submit to it, in accordance with the power of initiative it holds under the Treaty, proposals for standardizing the commercial policy during the second stage of the transitional period.

30. This event is all the more significant as one might at present be under the impression that the Council of Ministers has pronounced on the progressive introduction of a common commercial policy. The decisions of September 1962 are mandatory and compel all the institutions of the Community to comply with the approved Action Programme as published in the Official Gazette (2). They are even binding on Member States since the latter are specifically mentioned in Article 2 of the aforementioned decision.

The fact that the Council of Ministers has refused up till now to take part in the execution of the Action Programme for a commercial policy is a departure from its obligations under the Treaty. Special emphasis must be laid on this point.

(1) See Reports by Mr. Blaisse, Doc. 34, 1962-63, and Doc. 12, 1963-64.

(2) See Official Gazette of 5 October 1962.

B — *The various parts of the programme*

31. The object of the standardization programme for trade policy adopted by the EEC Commission on 26 February 1964 is the implementation over the agreed period, i.e. during the second stage of the transitional period, of the various parts of the Action Programme drawn up in September 1962. Unfortunately, the EEC Commission had to take account of the fact that in 1963 the Council of Ministers had adopted an attitude of extreme reserve regarding the initial proposals for carrying out the Action Programme and that it had taken no decision of any significance. In fact, the EEC Commission proposal for abolishing the discriminatory treatment of the Dollar Area in liberalizing imports was rejected and the preparatory work for drawing up standard lists for imports from Eastern bloc countries was described as premature.

32. When the EEC Commission introduced its programme in February 1964, it had to acknowledge, not without some apprehension, that the task relating to trade policy had remained unfinished for the major part. It made a specific recommendation that the standardization of trade policy should not be deferred to the end of the transitional period. It stressed the fact that "guided" decisions should be taken since in the trade policy sector the transition from domestic regulations to a uniform Community solution must also be carried out progressively and in accordance with a plan extending over a period of several years. Likewise, the conversion of bilateral trade agreements into Community agreements would also require a long-term programme.

33. Finally, the EEC Commission reminded again the Council of Ministers that it had decided in its programme of work for 1963 to speed up the rate at which the programme of work of 25 September 1962 on trade policy should be carried out.

In February 1964, the Commission still believed that it would be possible to adopt by the end of that year a number of regulations that would definitely set, up to the end of the transitional

period, the various stages in the harmonization of the commercial policy and define the instruments and the procedures of the future common commercial policy. The Commission aptly stressed the fact that only a progressive action forming part of an overall plan would ensure an equal and fair distribution among the Member States of the Community of the responsibilities and benefits deriving from the introduction of a common commercial policy.

34. The Commission considers that this distribution should be carried out in accordance with a progressive plan specifying the date limits and harmonization methods for the various parts of the commercial policy. In this connexion, the Commission feels that urgent measures should be taken regarding trade protection, relations with Japan and relations with State-trading Communist countries.

The programme of work covers the following points:

- a) liberalization,
- b) quotas,
- c) trade relations with Japan,
- d) relations with Eastern bloc countries,
- e) trade policy protection measures,
- f) aids to imports and export promotion,
- g) harmonization of export restrictions,
- h) conversion of bilateral agreements into Community agreements.

The various proposals of the Commission, in so far as they exist, will be briefly dealt with hereunder.

a) *Liberalization*

35. The Commission has not yet made an overall proposal on measures which should be taken regarding liberalization. However, in November 1963, it submitted to the Council of Ministers a proposal for standardizing lists of liberalized products in respect of former OECD countries and the Dollar Area (Doc. I/COM (63) 320/final). According to the EEC Commission, the liberalization level on 1 February 1965 was as follows:

Non-liberalized items and former items (1)

	Countries of the former OECD		Dollar Area	
	Agriculture	Industry	Agriculture	Industry
Germany (F.R.)	34	5	35	27
Benelux	23	9	23	9
France	64	33	65	33
Italy	17	16	18	20

(1) Excluding coal items.

36. In introducing its proposal, the Commission referred to Article 111, 5, which lays down that Member States shall aim at securing as high a level of uniformity as possible among themselves as regards their lists of liberalized products in respect of third countries or groups of third countries. The Commission envisaged first of all the abolition of the Dollar Area discrimination against the OECD, in so far as this still exists, in order to apply immediately the unified list of the Dollar Area and the OECD to all GATT countries. This list could subsequently be extended to countries which, as regard their external trade, comply with GATT's principles while not being parties to the agreement.

37. However, as soon as initial steps were taken to abolish the discrimination practised by the Dollar Area in regard to the OECD Area, the EEC Commission met with strong resistance on the part of the Council of Ministers. It was therefore compelled to suspend provisionally the examination of its proposal on the Council and it is now endeavouring to prepare a new general document. According to information provided by the Commission, a common list of liberalized products must first be drawn up for imports from GATT countries. This list should initially include only such tariff items as are liberalized in all Member States for GATT countries. It should then be consolidated among the Member States. This would imply that amendments to the common list of liberalized products require in principle a Council decision.

The Commission is aware of the fact that it must, to begin with, suggest a minimum solution. However, the attitude of Member States regarding proposals submitted by the Commission up till now compel it, in its view, to restrict itself to this modest beginning which entails no economic sacrifice on the part of the Member States. Furthermore, the Commission already expects that a systematic examination will have to be made of all the items that still remain to be liberalized with a view to including them in the Community list of liberalized products.

38. We find therefore that the EEC Commission had already been forced as it were—while it was still discharging the comparatively limited task of securing a level of uniformity in respect of liberalized products—to reduce considerably its initial programme owing to the negative attitude of the Council of Ministers and that it is now merely hoping to succeed in getting a very restricted programme approved. Whilst not denying the existence of a not inconsiderable number of technical difficulties, your Committee believes that the Council of Ministers could have found a solution had it been determined to do so.

The technical difficulties in question are due to the fact that in France and in the Benelux countries there is no discrimination from the Dollar Area against the OECD countries in respect of industrial products (except for food-stuffs), that in Italy there is only a single discrimination but that in the Federal Republic of Germany, on the other hand, discrimination affects 33 tariff items. This high proportion can be ascribed to the fact that the Federal Republic also applies to Japan the list of liberalized products provided for the Dollar Area, so that any liberalization with regard to the Dollar Area would automatically be applicable to Japan. As a result of this peculiar situation, the problem of securing uniform lists of liberalized products is closely linked to that of raising the level of liberalization and introducing a common trade policy in regard to Japan.

b) Quotas

39. The Commission has not yet made any proposals regarding quotas. Such proposals should first bear on regulations in respect of countries that are not parties to GATT and that do not apply GATT principles in their external trade. In accordance with the programme of work of 25 September 1962, the Commission aims at the gradual implementation—during the transitional period—of trade regulations based on uniform principles. By the end of the transitional period at the latest, common regulations should be applied to imports of all products from these countries and, in particular, it will be necessary to convert the various domestic quotas that are still extant into Community quotas.

40. All these important questions call for a basic observation: although the quota system is contrary to the liberalization concept which is at the root of economic principles on competition and should therefore be rejected on principle, there may be cases that make it necessary to apply quota measures. This is especially true in the case of trade with Eastern bloc countries as well as countries which, owing to their more favourable prices resulting from different working conditions, could cause disturbances in the Common Market.

These quotas, which are added to customs duties in order to protect imports, should not be confused with customs quotas, the latter being economic promotion measures applicable to certain countries and generally intended to facilitate certain imports when customs duties are fully or partly lowered to a maximum import limit. In this particular case, quotas may be regarded as a means of introducing a certain degree of

liberalization. Community quotas have hitherto been applied when concluding economic agreements, such as those signed with Iran and Israel, and they play an important part in the association agreement with Turkey.

For normal quantitative restrictions as well as for customs quotas, it is desirable to proceed to the progressive introduction of a Community regulation. There may be various reasons for granting quotas. These range from the desire to protect certain branches of industry in some Member countries to the concern not to prejudice the preferential position of one or several countries in the Common Market. A whole series of examples in the agricultural sector could be found in respect of the latter point. In every case, domestic regulations end up by going against the common market principle. In order to avoid restricting imports to a Community country as a result of quota regulations, the Community should not authorize such imports unless they are based on uniform principles. Strict control measures should therefore be taken on frontiers within the Community and, if need be, protection clause 115 of the EEC Treaty should be implemented.

41. Hence, while fundamental as well as practical reasons make it necessary gradually to introduce a uniform quota policy in order to reach a Community solution at the latest by the end of the transitional period, no decision has yet been taken as to how Community quotas should be controlled. For the time being, public opinion is still largely divided on this point. Some feel that there will be no proper Community quota system until a central administration is set up, i.e. until the mere import of a transistor set in Sicily is authorized by a decision taken in Brussels. Others believe, and your Committee shares their view, that operating a very large Community quota system would hamper the Commission's activities and make it necessary to set up a large administrative machinery. According to the experience of the Benelux countries, however, it would be quite possible to operate regional administrations under the supervision of a central administration. If, therefore, Community quotas controlled by the administrations of the various States are introduced, it would be sufficient for the EEC Commission to have certain supervision and control facilities. It would, however, be necessary to ensure that the system operates according to agreed uniform principles and that all Member States of the Community enjoy the same quota facilities.

In practice, it would for example be possible to allocate a Community quota to national administrations at the beginning of each year and according to certain distribution criteria

based on imports over a given reference period. Part of the Community quotas could be reserved in order to maintain, in case of intervention, an appropriate balance founded on import requirements. A "sui generis" procedure would provide all the importers in the Community with equal access to these Community quotas, whatever their nationality and place of residence. In this respect, it may be said that the EEC Commission has already planned a highly flexible procedure with regard to trade relations with Japan. The advantage of this procedure is that it prevents an excessive enlargement in the future of the Community administration. During the transitional period, the Community quotas should be progressively increased.

42. Your Committee would rather advocate the second alternative described above. In its opinion, the central administration of Community quotas would not represent the ideal solution. Close collaboration between the Commission and national administrations which would endow the Commission with the power of supervision and control would appear to give better results.

Your Committee is aware of the fact that this is a basic issue. It feels that it is not for the Commission to set up—whenever important parts of the economic policy have to be uniformly applied and extended to the whole of the Community—complex administrations which would be expected to carry out in detail all the work currently carried out by the economic departments of our member countries. This may be necessary in certain branches of the economic union. In others—your Committee considers that the administering of quotas would obviously fall in this category—it would be sufficient to make the central organization responsible for certain management duties to be carried out as the Community advances and to leave responsibility for the actual execution to the national authorities. Your Committee feels it should draw attention to the fact that this opinion is shared by the EEC Executive.

c) Relations with Japan

43. Relations with Japan represent, along with trade policy defence and relations with State-trading countries, one of the three sectors regarded by the EEC Commission as priority sectors. Attention has already been drawn to the fact that the Kennedy Round creates a certain measure of interaction. In any case, customs reductions under the Kennedy Round might also be of benefit to Japan, which is a member of GATT. However, the EEC Commission would not consider favourably this prospect unless prior agreement were reached with Japan

on a general safeguard clause and a negative and quantitatively limited list were established. There is yet a further topical problem, namely that concerning the ever larger application of the safeguard clause in Article 115 of the Treaty (to which reference has already been made). Indeed, owing to the diversity of trade policies practised by Member States in regard to Japan, very low priced goods could easily be imported into a member country and resold in another during the gradual elimination of internal duties.

44. The Council of Ministers did not give favourable consideration to the first proposal submitted to it by the EEC Commission in June 1963 (Doc. I/COM(63)245), for a whole series of bilateral negotiations was in progress last summer. In the meantime, trade negotiations by Italy, France and the Benelux countries were concluded, so that the EEC Commission regards this interval as a suitable opportunity to urge all Member States to take Community interests into account (see Doc. I/COM(64)52/final).

The EEC Commission would like to conclude a trade agreement with Japan in which the principle of liberalization would be attenuated by the establishment of a restricted common negative list and common rules for administering quotas. Additional regulations for the application of Community safeguard clauses should be worked out and agreement should be reached on guarantees to be demanded for Community exports.

45. Any analysis of the economic conditions for a common set of regulations with Japan should be based on the fact that trade with that country has taken a considerable extension over the past few years regarding both exports and imports. Whilst in 1958 EEC exports to Japan amounted to \$139m, they reached \$358m in 1963. Imports from Japan into the EEC during the same period increased from \$117m to \$325m. Keen Japanese competition, particularly felt as regards textiles, china and steel products, caused France and the Benelux countries, when Japan joined GATT, to apply the safeguard clause of Article XXXV of this Agreement, while Italy and the Federal Republic relinquished such an extensive protection. Since then, these four countries renounced Article XXXV but included a special safeguard clause in subsequent bilateral trade agreements. However, up to now Japan has turned down Italy's and Germany's requests to apply the safeguard clause. In order to ensure the same treatment for the six Member States, it would be essential to apply in regard to Japan a common safeguard clause valid for the six Member States.

The Council of Ministers took up this problem as early as November 1962 and, by a decision, invited the Member States to agree, during their respective negotiations, on a safeguard clause likely to serve as a model. Because of this clause, discussions will have to be initiated in order to find a satisfactory solution for both parties, particularly for cases where producers' interests would be seriously prejudiced by imports of competitive products on the territories of the contracting parties where they are established. If no solution were to be found within a reasonable period of time, the injured contracting party would be entitled not to fulfil its obligations regarding the product concerned as long as the prejudice remained. As already mentioned, two of the Member States have not yet succeeded in getting this clause inserted in their trade agreements.

46. The EEC Commission could turn to account the considerable progress achieved in the meantime in freeing trade with Japan in order to prepare a negative list. Between 1962 and 1964 alone, non-freed items were reduced in the following proportion:

	1962	1964
Germany (Fed. Rep.)	105	74
Benelux countries	96	71
France	500	178
Italy	410	152

It is, moreover, interesting to compare the discriminations practised in regard to Japan for industrial products with the liberalization in regard to the Dollar Area (position as at 1 June 1964):

Germany (Fed. Rep.)	No further discriminatory items
Benelux countries	33 further discriminatory items
France	73 further discriminatory items
Italy	89 further discriminatory items

47. The Commission has suggested a mixed quota system for the transitional period. Its aim is to include quantitative restrictions with regard to Japan in a common negative list. These would be valid for all Member States. Furthermore, it considers that Member States could retain domestic quantitative restrictions, but only until the end of the transitional period. The common negative list as well as the domestic quantitative

restrictions would only be transitional and the effect of their protection against market disturbances would be progressively replaced by the safeguard clause.

48. The Commission did not succeed in getting this proposal adopted by the experts. On the other hand, its ideas on quota control which, as already mentioned, do not imply the setting up of a central administration but the allocation of maximum duties to national administrations seem to meet with a favourable reception.

In general, it may be observed that relations with Japan being also concerned, the Council of Ministers has not evinced any political resolve which would lead to common regulations. In spite of the Commission's efforts to draw attention to current problems and in spite of present conditions, which are rather favourable to common regulations owing to the approximation of the trade policies of the various Member States achieved over the past few years, the Council of Ministers is hesitant, obviously so for reasons of general policy. One cannot escape the impression that relations with Japan, just as other parts of the common commercial policy, are primarily bound up with the political problem of the Community's position in the world and that some of the doubts and political apprehension of certain Member States lead in this field to a loss of impetus.

d) *Relations with State-trading countries*

49. At the end of 1963 and at the beginning of 1964, the Commission submitted to the Council of Ministers proposals regarding relations with east European countries. These cover the following three aspects:

- I. speedy introduction of a trade policy in regard to State-trading countries;
- II. proposal for a regulation by the Council for amending and proroguing EEC Regulation No. 3/63 of 24 January 1963 concerning trade relations with State-trading countries (agricultural products covered by Regulations Nos. 19, 20, 21 and 22);
- III. proposal by the Commission to the Council for the adoption of a safeguard clause in trade agreements between Member States and State-trading countries.

The Council has not yet taken any decision regarding these proposals except for the prorogation of the Regulation concerning agricultural products and the extension of its field of application to agricultural products covered by a market regulation, i.e. milk, beef and rice. As

relations with State-trading countries will be dealt with in a special report, there is no need to go into this subject in greater detail.

e) *Trade policy protection measures*

50. The Commission has submitted to the Council of Ministers an interesting proposal for a regulation concerning safeguard measures which represent one of the most urgent problems (Doc. 63/321). As already mentioned, the defence of the commercial policy also plays an important part in the Kennedy Round and constitutes one of the essential problems in relations with Japan and all countries applying low prices.

The Commission proposed to lay down in a regulation common principles and a Community procedure with a view to protecting the commercial policy of the EEC against certain abnormal practices in non-member countries. In other words, the Commission is seeking a legal Community basis for preventing any market disturbances resulting from practices that are contrary to the Treaty, chiefly dumping practices, bounties and subsidies. Here, however, it would be desirable to avoid using the word "dumping", which could easily be interpreted in a restrictive sense that would be difficult to define, and replace it by the broader and more flexible expression "abnormal practices".

51. The EEC Commission has therefore suggested the following definition:

"Abnormal practices are all legislative, administrative and other regulation provisions, trade or monetary practices or, in general, any provisions:

- I) that are contrary to the obligation entered into in regard to Member States or the Community as such, either in international economic organizations, in particular GATT, or in multilateral or bilateral economic or trade agreements and treaties, or
- II) that are liable to distort competition on destination markets to the detriment of States or Members of the Community as such, or to cause a serious disturbance;
- III) that might unnecessarily hamper trade with the Community by creating discriminatory obstacles."

52. The Commission is therefore proceeding in a pragmatic way and is not prepared to define accurately the extensive field of abnormal practices. When such practices have been established, consultations, for which provision has been made, are initiated at the request of a Member State or

the Commission. The object of these consultations is to determine the nature and repercussions of these practices, the geographical range of these repercussions, to consider steps to be taken and to decide on ways and means of approaching third countries or competent international organizations.

Should this examination reveal that the interests of one member country only are endangered, it will then be for that country alone to take the necessary counter-measures. If, on the other hand, the interests of several Member States are involved, the Commission will submit proposals to the Council of Ministers. In case of emergency, the Commission may take provisional measures. In particularly serious cases, the Member States may take individual safety measures before any decision is taken by the Council of Ministers.

53. The EEC Commission's proposals on trade protection policy do not appear to satisfy Member States. They would be prepared to accept a common consultation procedure in cases of dumping but they do not seem to be inclined to hand over to the Community as important an instrument of trade policy as the highly flexible and adaptable regulation suggested for abnormal practices.

In fact, the EEC Commission's definition goes beyond that given, for instance, in Article 6 of GATT, which in accordance with the classical idea, will only recognize a case of dumping where exported goods are sold abroad cheaper than in the countries of origin or—if the product is not sold in the country—where the price in a given importing country is lower than that in other importing countries or, again, but subject to evidence, where it is lower than the cost price in the producing country, allowance being made for a reasonable extra charge to cover selling expenses and profit.

54. As against this definition whose practical application has proved increasingly difficult as shown by the experience gained over the past few years, the United States, for instance, have based their extensive anti-dumping measures on highly flexible concepts that go beyond GATT's definitions. Thus, with regard to the Kennedy Round, as comprehensive as possible a trade defence instrument is required to strengthen the Community's negotiating position. However, anti-dumping regulations cannot be adopted merely with a view to international negotiations already in progress. The EEC Commission's draft regulation should therefore constitute an efficient and appropriate measure, regardless of the Kennedy Round.

There is no doubt as to the necessity of introducing standard protection measures. One can only hope that the consultations provided for in respect of these measures will have the widest possible scope since otherwise it will be impossible to avoid some discontent among member countries if, as a result of a far too restricted definition, certain practices are excluded from the consultation procedure among Member States. Regarding this procedure, it is necessary to be in a position to determine against which particular practices counter-measures should in fact be taken. Relevant international regulations, such as the above-mentioned GATT definition and international usage, may serve as a pattern in this case. The Commission should therefore be given support in its aim to provide the largest possible framework for consultations and defence measures, although practical experience only will show the extent to which one should keep to this framework.

f) *Aids and export promotion*

55. The Commission has not yet made any proposals in this respect. The Action Programme of 25 September 1962 derives from the obligation laid down in Article 113 whereby, after the expiry of the transitional period the common trade policy shall be based on uniformly established principles. In accordance with Article 112 Member States shall progressively harmonize the systems under which aid is granted to exports to third countries. The Commission's first aim for the transitional period—as fixed in the programme of work—is to make survey of the export aid systems existing in Member States. This initial procedure would be followed by a progressive standardization.

The EEC Executive could report to the Commission on the progress of its work in this field. It could also provide information on the progress of work concerning the standardization of national efforts aiming at trade expansion on foreign markets.

56. Your Rapporteur has asked the EEC Commission for information on the progress of its work and on future projects and has established the following:

The EEC Commission has first made a survey of export aid systems in force in the Member States. This survey has been forwarded to the Member States for their opinion. The final drafting was based on the opinion of the Member States. This should make it possible to achieve progressive standardization. The Commission intends to proceed, as far as possible, in an empirical way by taking into account the econo-

mic imperatives of the Community. In principle, measures for stimulating indirectly exports should take precedence over direct aids. Indeed, the EEC Commission considers that only such a system is compatible with the principles of market economy and represents a protection against systematic recourse to artificial protection measures against foreign competition. The common policy should therefore mainly resort to a) export credit guarantees and b) export promotion measures.

With regard to other assistance measures, the EEC Commission believes that it is first necessary to examine the economic considerations advanced by Member States to justify their introduction as well as the competitive situation on markets of third countries. In view of these objectives, the EEC Commission has already envisaged a positive programme of work to be carried out by the joint group of experts on trade policy and aids to export.

g) *Standardization of export restrictions*

57. No proposal from the Commission has come to hand as yet on this subject. In accordance with the Action Programme and in pursuance of Articles 110, 111 and 113 of the Treaty, the final aim is to establish uniform practice as regards measures for liberalizing as much as possible exports to third countries. Here again the Commission could provide information on the progress of its work.

h) *Conversion of bilateral agreements into Community agreements*

58. Here again the Commission has not yet made any proposal on the extremely important point of converting bilateral trade agreements into Community agreements. The Commission has only suggested so far that the consultation procedure provided for in the decision of 9 October 1961 for negotiating trade agreements (Doc. (64)49) be improved. This should make it possible to increase the efficiency of mutual contracts as it would entail, in particular, submitting the time-table for bilateral negotiations, overhauling the system of consultation and streamlining the procedure concerning objections raised to the conclusion of an agreement.

The main question, however, has not yet been solved: how to approximate progressively the substance of bilateral trade agreements so that it should be possible, by the end of the transitional period, to conclude Community trade agreements without too many transient difficulties. The Commission must still make serious efforts but the Council of Ministers will

presumably not show any understanding in this matter as the trade interests of Member States are directly concerned. However, this should not prevent the Commission, in co-operation with the Governments of the Member States which should specify their material requirements, to state its views on the progressive introduction of uniform practice, especially as this matter is virtually excluded from the programme of work of September 1962. The Commission considers that a determined attitude on the part of the Council is what is most urgently needed at the moment in this matter, and that this would contribute decisively to the solution of current political problems.

5. The need for progressively establishing a uniform commercial policy

59. The programme of work of the EEC Commission has given rise to a large number of objections which became clear in discussions on the Council of Ministers. They boil down to the following four points:

- I. the Treaty precludes any material progress in terms of a common commercial policy during the transitional period;
- II. the introduction of a common trade policy entails further prerequisites such as establishing political union and winding up the Kennedy negotiations;
- III. the time is not yet ripe for adopting a Community solution and it is preferable for the moment to keep to the independence of Member States on trade policy matters;
- IV. a common trade policy would only increase the burden of States that are now faced with internal economic difficulties.

At first sight, it will be apparent that these objections have no logical connexions and that they even contradict one another in part. Their common feature is that they tend to prevent or delay the introduction of a uniform commercial policy. Furthermore, they are all implausible.

- a) *First objection: Would the EEC Treaty make it possible to achieve a uniform commercial policy during the transitional period?*

60. According to the main objection, the Treaty would not enable any material progress to be achieved in terms of a common commercial policy during the transitional period.

Although the Council of Ministers unanimously approved on 25 September 1962 the programme of work on a common commercial policy, repeatedly mentioned earlier on, although it approved some time later (i.e. on 24 October 1962) the Memorandum of the EEC Commission on the Action Programme for the second stage which includes a detailed section on the organization of the common commercial policy, although it requested in its own streamlined programme of work for 1963 the speedy introduction of a common commercial policy and although according to information supplied by the Commission⁽¹⁾ it approved in April 1964 the main lines of the trade policy programme of the EEC, it continues to raise objections on principle. It is to be regretted that the Member States which are trying to take shelter under legal arguments, have not presented their objections during the discussions that led to the aforesaid decisions and that after having openly approved these principles they then, in the discussion on the various proposals made by the EEC Commission, diluted their arguments to the point of invoking the need for an interpretation of the Treaty provisions.

51. Article 111 of the Treaty lays down that Member States "shall co-ordinate their commercial relations with third countries so as to bring about, by the end of the transitional period, the conditions necessary for the implementation of a common policy." According to the same section, "the Commission shall submit proposals to the Council as regards the procedure to be followed during the transitional period in order to achieve common action and as regards the achievement of a uniform commercial policy."

The essence of all this is therefore that Article 111 of the Treaty refers to a co-ordination of trade relations, common action and a uniform commercial policy during the transitional period. This programme already goes very far and there is no doubt that it envisages not only procedural regulations but also fundamental regulations. One fails to see why, for example, the Commission's proposal for common consultations and the creation of an anti-dumping clause would be regarded as going beyond the objective of that article.

62. It is true that in accordance with Article 113 the common commercial policy will only become obligatory at the end of the transitional period. But this provision does not prevent a speedy implementation of the common commercial policy, especially as the dividing lines are rather blurred between co-ordination, as refer-

red to in Article 111, common action and uniform implementation, on the one hand, and the common commercial policy on the other.

Moreover, the definition of these concepts in Article 113 is not very precise. Thus, in order to amend customs tariffs the common commercial policy must be adjusted to uniform principles. Yet the Community is competent, as from the beginning of the transitional period, to make tariff amendments which of course are necessarily amendments to the common external tariff. Moreover, in accordance with Article 111, section 2, of the Treaty the EEC Commission shall conduct tariff negotiations with third countries on the directives of the Council of Ministers. It would be impossible for this Community competence on tariff negotiations to be used without Community concepts on customs policy; it follows that in practice the customs aspect of the common commercial policy has already a Community character. Experience gained during GATT negotiations and in particular during the Kennedy Round confirm this assumption.

63. We have accordingly further evidence that in some respects the common commercial policy referred to in Article 113 has already been achieved and plays an important part in the life of the Community. The material provisions of Articles 111 and 113 can therefore not be regarded as forming two independent entities, qualitatively different but as a whole. The conversion of the commercial policy in a Community sense is a continuous process whose phases overlap with inflexible logic. It is a process that cannot be completed in a single stage. The introduction of the common commercial policy was started long ago and the EEC Commission proposals are only pursuing the initial achievements, taking into account political and practical requirements of primary importance.

64. An analysis of the provisions of the Treaty shows that, during the transitional period, it is not only possible but also absolutely essential to adopt basic regulations on the commercial policy. All attempts made to turn Article 111 into a simple article of procedure and to give a concrete content to Article 113 only are far from meeting the requirements of the text and even the logic of these Treaty provisions. They could only be regarded as an attempt to impose an interpretation prompted by unilateral interests.

In fact, it would be easy to show by positive examples that it is impossible to draw up first the procedure and the instruments and only later to draft the principles of a common policy. The policy of the Council of Ministers is to reject proposals relating to given rules of procedure as long as there are no actual cases. But should

⁽¹⁾ See Seventh General Report of the EEC Commission, Section 294.

some day a fundamental decision be taken before any regulation on principles has been adopted, this would lead to the worst possible difficulties. In the trade agreement concluded with Iran, it was agreed as early as October 1963 that provision would be made for Community quota measures. However, these have not been applied up till now as no principle has as yet been established regarding the quota system.

The conclusion to be drawn from all these incoherences is that one should act with common sense and work simultaneously during the coming years of the transitional period on the following two tasks: drafting of rules of procedure and finalizing the material provisions of the common commercial policy.

b) *Second objection: Does the uniform establishment of the common commercial policy call for various prerequisites?*

65. Regardless of this legal objection, which neither the Commission's legal advisers nor those of the Council of Ministers regard as founded, various Member States seem to favour a policy of prerequisites. Before introducing a common commercial policy, it would be necessary, for example, for political union to make some headway or for the Kennedy negotiations to be successful.

One fails to see clearly whether these attempts to inter-relate important parts of the Community's work are only designed to slow down progress or whether, in this case, goodwill is not slightly mixed up with a lack of understanding for the Community's aims. Indeed, the EEC Treaty as a whole should not be regarded as a system of synchronized measures of equal value but as a process of mutually conditioned material obligations that maintain the forward motion. It has been found, for instance, that customs union has a stimulating effect on vital branches of economic union and that the conversion of various economic policy sectors into Community sectors entails the need for further progress. In preceding pages of this report, we have shown that the present stage of customs union and some of the progress made in several sectors of economic union are definitely conducive to the achievement of a uniform commercial policy. The Community process has therefore reached a stage where it inevitably draws trade policy in its wake.

66. From a political viewpoint, it would be senseless to switch this process on to a different track by means of artificial combinations with other sectors. Quite on the contrary, we must take the necessary steps with utmost haste and

then consider what other sectors should be taken into account. The best means of reaching this aim is to draw up action programmes that would make it possible for all concerned to follow the rate of progress of the Community construction. A policy of prerequisites is therefore to be rejected in future.

c) *Third objection: Has the time come?*

67. According to a third objection the time has simply not yet come for a common solution and Member States apparently have to retain their independence on trade policy matters.

A number of examples have been given in this report to show that Member States cannot achieve much more with their pseudo independence. With regard to relations with countries practising low prices, persistence on independent solutions has not yielded any result so that general dissatisfaction is now evinced after a period of several years. This could of course not have been otherwise. In the case of relations with State-trading countries such obstination has only led to the claim that the Community should pay for what the various Member States have negotiated bilaterally. The only course now open to Member States is to comply with the trading terms that have already been granted by their competitors.

The time has therefore come for Member States to assess the position and determine objectively whether they could secure further advantages in regard to trade policy by acting independently or, on the contrary, by resorting to a Community procedure.

d) *Fourth objection: Does the standardization of trade policy increase internal difficulties?*

68. The fourth objection concerns the relationship between the economic situation in the Community and the external trade policy. It has been alleged that the distortions that already exist within the Community would increase if a common commercial policy were introduced.

We have already pointed out in the preceding pages that this objection could not apply to trade "displacements" that have occurred for want of a common commercial policy, for example in regard to liberalization. In this case, quite on the contrary, a common policy would make it possible to eliminate these distortions.

The fact remains that the argument concerning short-term or monetary disparities must be taken seriously. As already mentioned, the EEC Commission would be well inspired if, when presenting its trade policy initiatives, it took into

account the internal difficulties of the various Member States. Article 108 of the Treaty lays down that any difficulties experienced by a Member State must be overcome by means of joint action on the part of Member States, without jeopardizing the gradual achievement of the common policy. This should be the starting point for any policy in this field.

e) *Conclusion: a uniform commercial policy is urgently called for*

69. All these objections do not invalidate the reason for the Community to be more determined than ever to achieve gradual uniformity in the commercial policies of its Member States in accordance with the Treaty's provisions. In your Committee's view, the advantages which all Member States would derive from the progressive introduction of a uniform commercial policy would by far exceed the restrictions and possible drawbacks that would result from their being under a common discipline. The standardization of trade policy has become an imperative requirement. It is in the interest of the Community's institutions to acknowledge this fact and to draw the necessary political inferences.

70. The EEC Commission has endeavoured with commendable punctuality to adhere to the deadlines set in its Action Programme of September 1962. It has submitted to the Council of Ministers an outline programme as well as a number of trade policy proposals. Part of these proposals reached the Council in the autumn of 1963 and the remainder during the first months

of 1964. The Council has therefore been in possession of these documents for more than a year and has not taken any decision as yet. In fact, it has confined itself to postponing the examination of the problem, the obvious implication being that it does not intend to tackle this important question.

71. Considering that the Council of Ministers has at the same time explicitly stressed in its programme of work for 1963, and again in April 1964, the need for a speedy introduction of the common commercial policy, it is difficult not to take into account an expression used in the press and not to speak of a "divided institutional conscience". At most, it might be granted to the Council that it was initially prepared to tackle this difficult question but that later on, during the period of stagnation which characterized 1964, it was unable to gather up sufficient energy to achieve Community solutions.

If that were true, the agricultural decisions of 15 December 1964 could form an excellent basis for initiating a further political action. The EEC Commission should avail itself of this opportunity and, in a fresh proposal to the Council, present first of all a time-table for the introduction of a uniform commercial policy that would take the latest events into account. The Commission can depend on the support of the European Parliament in case it should be decided to confront Member States of the Community with their political responsibilities.

72. The External Trade Committee calls on the Parliament to adopt the following

Proposal for a resolution

on the gradual introduction of the common commercial policy

The European Parliament,

- recalling that Article 3 (b) of the EEC Treaty makes it incumbent upon Member States to introduce a common commercial policy towards third countries,
- confirming the intention expressed in Article 110 of the Treaty to contribute, in the common interest, to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international trade and the lowering of customs barriers,
- acknowledging that these objectives compel the Community to adopt in its trade policy relations with non-Member States an attitude

that is as liberal as possible, and only to resort to trade policy protection measures within essential limits, on the understanding that, in accordance with the resolution adopted by the Parliament on 27 March 1963 ⁽¹⁾, balance must be found between the internal interests of the Community and interests of third countries that might run counter to the former,

- having noted and approved the report submitted by its competent Committee on the gradual introduction of the common commercial policy (Doc. 3),

⁽¹⁾ Official Gazette of the European Communities, No. 61 of 19 April 1963, p. 1279/63.

a) *with regard to progress in establishing a common commercial policy*

1. *deplores* the dilatory treatment of the proposals made in this field by the EEC Commission to the Council of Ministers, which has jeopardized the execution of the programme of work on the common commercial policy adopted on 25 September 1962 and that of the Action Programme for the Second Stage;

2. *strongly urges* the Council of Ministers to assume its political obligations with regard to the Community in the near future by adopting the proposals which have been laid before it by the Commission;

3. *looks* to the Commission to press forward energetically its work on the preparation of the common commercial policy and in particular to submit to the Council of Ministers in the near future an adjusted time-table of the various measures provided for;

4. *believes* that, in view of a number of actual difficulties that still exist within the Community and mainly in regard to relations with third countries, substantial progress towards a uniform commercial policy is an absolute necessity and that, in this respect, the EEC Treaty affords not only the necessary basis but also lays down in Article 111 the obligation to establish a uniform commercial policy during the transitional period;

5. *considers* that there is no object, in this matter, both for logical and practical reasons, in settling only questions of procedure as a preparatory stage, leaving the content of the common commercial policy until later, believing it preferable to deal with these matters concurrently;

b) *with regard to current problems of commercial policy*

6. *notes* that, with regard to the organization of commercial relations with industrial countries, the Kennedy Round of negotiations within the framework of GATT are still in the forefront, and regards as a favourable omen the fact that the Community has been able, by presenting in good time a list of exceptions for industrial products, to contribute to the success of these important negotiations;

7. *expresses satisfaction* at the fact that the agreement on the common price of cereals has made it possible to determine an essential factor

in the Community's capacity for action in the Kennedy negotiations and continues to regard as a constructive contribution the Community's proposal to negotiate on all the support amounts for agricultural products;

8. *believes* that the lack of Community legislation on protection weakens the Community's position in the Kennedy Round, and considers it essential for the Council to take the necessary decisions to give the Community a mandate identical to that of its trading partners to deal with all outstanding questions;

9. *discounts* the possibility of the problem of EEC-EFTA relations solving itself by large tariff cuts in GATT and considers that a lack of perspicacity would be displayed in imagining that the problem of accession or association, or of any other Community link with European States, could be settled by means of tariff cuts;

10. *notes* with regret that the British Government has deemed it necessary to resolve its economic difficulties by adopting a drastic measure in the form of a special customs surcharge, and can only regard this attitude, taken by an important industrial country shortly before a further international trade liberalization, as an example not to be followed;

11. *believes* that if the United Kingdom were to become a member of the EEC, a larger framework would be available for solving the difficulties in which that country finds itself at present;

12. *urges* the Community to adopt towards the developing countries a common attitude on commercial policy that should be tangibly expressed in economic measures taken in sympathy with the final aim, by extending independent duty-exemptions at present in force and concluding special economic agreements, as well as in co-operation within competent international organizations with a view to reshaping world trade relations;

13. *believes* that there is a close inter-action between the common commercial policy and the economic and short-term policy within the Community and that—particularly in order to increase the possibilities of achieving a liberal trade policy—Community institutions and the Governments of the Member States should therefore do their utmost to ensure that a smooth economic development takes place in the Community;

c) *with regard to the various EEC Commission proposals*

14. *regrets* that the Council has never taken any decision on the various EEC Commission proposals for carrying out the programme of work on the common commercial policy and has thus caused inadmissible delays;

15. *welcomes* the presentation by the EEC Commission, under the programme announced on 25 September 1962, of proposals relating to liberalization measures, relations with Japan, relations with the State-trading countries and commercial protection measures, and calls on the Commission to present as soon as possible and in any case before the end of 1965 its proposals concerning quota restrictions, export aids and the promotion of exports, the alignment of export restrictions and the conversion of bilateral into Community agreements;

16. *considers* it extremely important that the various proposals should be fitted into an overall programme for the various stages of which a time-table should be established, as this is the only way to ensure uniformity in the introduction of commercial policies over the necessary period of several years;

17. *regrets* that the Commission has been impelled by the negative attitude of the Council of Ministers to abandon its original aims in the field of liberalization and confine itself to a minimum programme;

18. *believes* that the gradual conversion of existing national quotas into Community quotas should be put in hand during the transitional period, the administration of the quotas remaining decentralized, and urges that close co-operation be established between the EEC Commission and national administrations in this matter;

19. *agrees* with the EEC Commission that the harmonization of the commercial policies of the

Member States with regard to Japan is a matter of extreme urgency;

20. *shares* the EEC Commission's views on the urgency of Community commercial protection and deems it necessary to take action not only against dumping practices distorting competition but against the whole range of abnormal practices pursued by non-member countries;

d) *in respect of objections to the introduction of a common commercial policy*

21. *emphatically rejects* attempts to give a wrong interpretation to the Treaty by stating that the preparation and introduction of a common commercial policy would not be possible during the transitional period;

22. *would vehemently oppose* any plan whereby progress in the field of common commercial policy would be conditional upon certain results being attained in other fields of economic or political integration;

23. *considers* that it would be illusory for the Member States to believe that they will derive substantial advantages from maintaining independent powers over those fields of commercial policy not yet subject to Community authority, and is convinced that, on the contrary, an effective commercial policy cannot be pursued successfully, in the present world situation, except by the Community as such;

24. *calls on* the EEC Commission, the Council of Ministers and the Governments of the Member States to recognize the importance of progressing in the field of the common commercial policy and to use every endeavour to bring this about;

25. *requests* its competent Committee to continue to follow all questions relating to the gradual introduction of the common commercial policy and to submit to the Parliament, in due course, a further report on the subject.

Opinion of the Agricultural Committee

Drafted by Mr. R. Blondelle

In accordance with the provisions of Articles 38 and 43 of the Rules of Procedure, the Bureau of the European Parliament decided at its meeting of 24 September 1964 to refer the question of establishing a common commercial policy to the Agricultural Committee with a view to obtaining its Opinion on the matter, the External Trade Committee having been asked to pronounce judgment upon the merits.

At its meeting of 9 and 10 November 1964, the Agricultural Committee requested Mr. Blondelle to draw up an Opinion for the External Trade Committee.

This Opinion was adopted at the meeting of 7 January 1965 by 14 votes to 1.

The meeting was attended by: Mr. Boscary-Monsservin, Chairman, Messrs. Sabatini and Vredeling, Vice-Chairmen, Mr. Blondelle, Rapporteur, and Messrs. Baas, Bading, Braccesi, Briot, Charpentier, Dupont, Estève, Klinker, Kriedemann, Lücker and Storch.

INTRODUCTION

1. In its basic proposals on the common agricultural policy the EEC Commission stated that this was founded on four pillars: market policy, commercial policy, structural policy and social policy.

Whilst not ignoring the fundamental part played by the structural policy and the main object of improving the standard of living, to which the social policy should contribute, the EEC Commission directed its initial efforts towards the market policy. As is known, the regulations that have come into force up till now cover more than 80 per cent of the agricultural production of the six countries.

But the concept of market organization adopted by the Community necessarily calls for the implementation of a commercial policy which in turn has an internal aspect and an external aspect. These two aspects correspond to different methods but are none the less closely connected, were it only through their financial implications for the Community's budget, as pointed out by the Agricultural Committee when it dealt with the EEC draft budget.

2. One of the main features of the internal aspect lies in the definition of the common level of prices for the various products. Farmers' incomes and consumer expenditure, as well as the use made of the production potential, the security of supplies and new avenues for trade are conditioned by this common price level.

The Agricultural Committee, whilst not overlooking the numerous difficulties that had to be overcome, was always confident in the possibility of achieving an agreement between the Six on the price level. This confidence was inspired by the faith in Europe shown by the president-in-office of the Council of Ministers during the latest colloquium between the Council, the Commission and the Parliament. The Agricultural Committee welcomes today the positive results of this third "marathon", not only because of its economic consequences but also because of its political implications. It trusts that, once again, the efforts made by each one of its members to weather a further cape will ultimately strengthen the Community's cohesion.

3. But this cohesion must also be shown to the outside world. The announcement of talks in GATT, within the framework of the Kennedy Round, and the mandate given to the EEC Commission to negotiate on the basis of the "support amount" will have represented, to use President Mansholt's expression, a "lever" in seeking a common price for the Six.

The progress of the negotiations, the essential part that will be played by trade in agricultural products and the commitments that will be taken by the EEC Commission on behalf of the Community can hardly be conceived without the Commission being given at the same time the means to conduct a common action vis-à-vis the outside world.

The need for such an action also derives from the decisions which the Council has just taken in adopting the resolution on the financial responsibility of the Community and, in particular, in laying down, on the one hand, the principle of the full assumption by the EAGGF of export rebates and interventions on the internal market as from 1 July 1964 and, on the other hand, in inviting the Commission to submit proposals on the conditions under which levy

returns will be given a Community character from the date when the common price for various agricultural products comes into force.

4. These reasons seem sufficiently peremptory not to argue from sub-section 1 of paragraph 1 of Article 111 in order to confine oneself, during the transitional period, to merely co-ordinating trade relations between Member States and third countries.

It seems in fact that one should refer to sub-section 2 and interpret it as an incitement to secure uniform commercial policies that are conditional upon the overall progress achieved by the Community and the combined efforts of all its Members.

5. It is, moreover, to be hoped that the Community's action will contribute, in accordance with the principle enunciated in Article 110, to the harmonious development of world trade. It should be observed in this respect that the creation of the Community has brought about few new problems: all it actually did was to introduce, from a different angle, problems which would have arisen anyhow, the main one being the disruption of the apparent balance that had existed for some time on world markets for agricultural products.

6. It may be considered, therefore, that the creation of the Community, far from being a disrupting factor, will on the contrary make for greater simplicity in world relations. This was in fact the spirit in which the EEC Commission made the suggestions with which your Rapporteur will deal under Title III, after having, under Title I, made a survey of the current situation and, under Title II, endeavoured to draw some basic principles.

I — The current situation

7. The standard of living of the vast majority of the world's population is conditioned by the agricultural sector; this applies at least to a large proportion of families in each country (farmers and wage earners). Agriculture is the essential economic activity in developing countries and still an important branch of economy in the industrialized countries. The contribution of agriculture to world trade is about 30 per cent (including tropical products).

The EEC is among the leading agricultural producer countries of the world: it ranks first for milk, dairy produce and wine production, second for meat, sugar and potatoes, and third for cereals.

As a result of the high standard of living of its population, the EEC has diversified require-

ments and is thus the centre of extensive trade. During the course of the past few years, it has on average covered 15 per cent of world exports of foodstuffs and absorbed 25 per cent of world imports.

The Agricultural Committee does not propose to make a detailed survey of trade in agricultural products but only to bring into relief some general features in relation to overall trade.

8. The equilibrium of the EEC's external trade, which was balanced from 1958 to 1961 (and even showed a surplus in 1959), has been showing a deficit since 1962 (\$1,117m). This deficit increased to \$3,024m in 1963.

The proportion of the total trade deficit of the EEC ascribable to each country varies according to the Member States. Some of them (Italy and the Benelux countries) have been showing since 1958 a deficit in their trade balance. France has shown either a surplus (from 1959 to 1961) or a deficit. Only the Federal Republic of Germany has always had a favourable trade balance.

Regarding trade in agricultural products only (1), as distinct from overall trade (i.e. all industrial and agricultural products), we find that the trade deficit has increased from \$6,435m in 1958 to \$7,490m in 1963.

Your Committee will submit in a subsequent paragraph observations on the development of agricultural imports in relation to their regions of origin. It wishes, however, to point out that the deficit figure for agricultural products was, in 1963, more than twice the deficit figure for overall trade. It will be seen that the proportion of this deficit for foodstuffs only, including spirits and tobacco, oil-yielding products and fats, has increased from \$3,214m in 1958 to \$4,170m in 1963, despite higher exports during that year.

A survey of external trade in foodstuffs shows increased imports in respect of essential commodities such as meat and meat products, cereals and by-products, fruit and vegetables, fats and sugar. The breakdown varies considerably of course from country to country, since some of them have a rate of self-supply that exceeds 100 per cent for given products.

9. With regard to the breakdown of imports into regions of origin, this is best illustrated by some of the tables drawn up by the EEC Commission (2).

(1) C.S.T. 0, 1, 4, 22, ex 23, 24, ex 26, 29.

(2) General Statistical Bulletin (External Trade), 1964, No. 5.

TABLE I

Breakdown of agricultural imports

(C.S.T. 0, 1, 4, 21, 22, ex 23, 24, ex 26, 29)

million dollars

	1958	1963	%
Intra-EEC	1,246	2,490	+ 99
Extra-EEC	7,356	9,439	+ 28
of which:			
<i>Industrial countries</i>	3,128	4,355	+ 39
of which:			
EFTA	859	1,094	+ 27
USA	889	1,337	+ 50
<i>Developing countries</i>	3,820	4,354	+ 13
of which:			
A. & O.D. ⁽¹⁾	1,264	1,081	- 17
Latin America	1,090	1,567	+ 44
<i>State-trading countries</i>	385	720	+ 87

(1) Algeria and overseas départements of EEC Member States, overseas countries and territories associated with the CEE. The drop in Community imports from associated countries bears mainly on imports from Algeria and the Congo (Leopoldville), and is not ascribable to the EEC's commercial policy.

The breakdown of EEC imports from third countries covering products governed by the common agricultural policy regulations is as follows:

TABLE II

Products for which the common market organization came into force on 1 August 1962

(cereals, pork, poultry, eggs, fruit and vegetables, wine)

million dollars

	1958	1963	%
Intra-EEC	528	973	+ 84
Extra-EEC	1,753	1,995	+ 14
of which:			
<i>Industrial countries</i>	820	1,104	+ 35
of which:			
EFTA	164	152	- 0.8
USA	248	516	+ 108
<i>Developing countries</i>	818	729	+ 12
of which:			
A. & O.D. ⁽¹⁾	374	198	- 89
Latin America	195	286	+ 47
<i>State-trading countries</i>	110	160	+ 45

(1) Algeria and overseas départements of EEC Member States, overseas countries and territories associated with the EEC.

TABLE III

Products for which a common market organization was decided on 23 December 1963

(beef, milk, products, rice, oils and fats)

million dollars

	1958	1963 (provisional)	%
Intra-EEC	159	379	+ 138
Extra-EEC	1,153	1,711	+ 48
of which:			
<i>Industrial countries</i>	448	812	+ 81
of which:			
EFTA	230	298	+ 29
USA	142	331	+ 33
<i>Developing countries</i>	641	785	+ 22
of which:			
A. & O.D. ⁽¹⁾	247	209	— 18
Latin America	131.1	220	+ 68
<i>State-trading countries</i>	55	100	+ 82

(1) Algeria and overseas départements of EEC Member States, overseas countries and territories associated with the EEC.

10. These tables show that supply sources have changed to a large extent according to the geographical area concerned.

Having noted the development of intra-EEC trade (100 per cent), it will be observed that the development of extra-EEC imports were mainly of benefit to *industrial countries* (39 per cent) and, in particular, the USA (50 per cent). (The rate of increase for the USA would in fact be 100 per cent if it were limited to foodstuffs only, including spirits, tobacco and fats).

Among the industrial countries, EFTA countries show a total rate of increase of 27 per cent, although it should be mentioned that there was a slight decrease in imports from those countries for products governed since 1 August 1962 by the market organization. It seems likely that the setting up of market organizations and a levy system has, for instance, brought about a stagnation of Danish exports to the EEC countries. Conversely, there was a stagnation in Denmark's imports from the EEC countries.

The increase in the percentage of products from *developing countries* is very low when compared with that for exports from industrial countries. This is illustrated by the noteworthy part taken by Latin America and the State-trading countries. As for the decrease in imports from Algeria and overseas départements of Mem-

ber States, it is largely ascribable to the wine trade, as is clearly shown in Table II.

We therefore find, on the whole, a displacement of supply sources, which has affected in some measure the situation in the developing countries. The drafter will submit his observations on this situation elsewhere in this Opinion.

II — Basic principles

11. The Community has logically accepted that all branches of its economy should contribute to the development of world trade and to the social and economic progress of the world.

The Agricultural Committee has never sought to turn agriculture into a "separate" sector; on the other hand, it has not given up requesting the use of methods that are appropriate to its special features. These include methods resulting from the technical conditions of production and marketing; there is also the question of social structures and the fact that the delay in improving the standard of living of families whose income derives from agriculture requires a speeding up of social progress.

It should be realized that the development of world trade in agricultural products is only a means towards an end—social and economic expansion.

A. Trade and a higher standard of living

12. Trade standardization and its rational development are not incompatible with the requirements of a better standard of living for the agricultural population and a better social balance in the various countries.

It is usually accepted that trade expansion brings about a general improvement in the economic life of the countries concerned and, consequently, in the welfare of their inhabitants. The Agricultural Committee is not sure that this connexion is always quite evident: the deterioration in trade terms for developing countries is proof of this fact. The Agricultural Committee considers, therefore, that these countries should be protected against the mutability of world markets and assured, through normalized trade, of a greater measure of security and additional means of access to progress. In so doing, the Community should, in the first place, comply with the engagements it has entered into in regard to its associates.

13. On the whole, the Agricultural Committee feels that the development of world trade is desirable when it makes it possible to achieve a reasonable division of work without disrupting the social balance in each of the Member States of the Community, as well as between the Community and its other partners throughout the world. The Agricultural Committee would, therefore, recall that there is a priority for the EEC's own objectives and that the action that will be taken outside the EEC calls for reciprocity.

B. Priority to the EEC's own objectives

14. The Agricultural Committee considers that the resolve to take part in the development of world trade should not induce us to overlook the aims pursued by the six countries signatories to the Treaty of Rome, nor should it delay the actual achievement of the Common Market. The setting up of this market should be continued and followed by the fulfilment of the objectives of economic union—the most important of which are laid down in Articles 2, 39 and 117 of the Treaty—and the participation of the Community in the development of world trade as provided for in Article 110.

15. Taking into account all these objectives in order to determine the EEC's course does not exclude the fact that in certain circumstances it may be necessary to follow an order of priority. Articles 2 and 39 set the aims for the signatories to the Treaty; these correspond to mutual obligations whereas Article 110 expresses the Community's resolve in regard to third countries that have not entered into any commitment in this respect. This justifies the fact that compliance with Article 110 calls for reciprocity.

C. Reciprocity

16. The Agricultural Committee of the European Parliament believes that the EEC could reach an agreement with third countries all the more easily as these would offer to the EEC:

- a) actual reciprocity. Reciprocity must be complete between industrial States. In order that obligations, charges and responsibilities should be equitable and bearable they must be equally shared. This reciprocity is in fact the expression of collective goodwill;
- b) the possibility of rapidly introducing safeguard measures that would, in any case, be equivalent to those enjoyed by any other co-contracting party.

III — Suggestions

17. There is no doubt that the disturbances in the residual international market are the root-cause of the obstacles raised by the States to protect their farmers and consumers against cyclical or sudden events that upset these world markets, endangering their production capacity, the safety of their supplies and, ultimately, the purchasing power of all concerned.

18. It may be observed that this confusion in world agricultural markets—where political circumstances are often combined with economic conditions—could not be permanently avoided in spite of numerous and interesting measures. One of the reasons for these failures may be due to the fact that GATT's regulations are not suited to the special features of trade in agricultural products and that a large number of countries are not contracting parties to GATT.

The EEC Commission has, therefore, aptly suggested that commercial negotiations be conducted on the basis of a comprehensive survey of regulations in force in importing and exporting countries on conditions of production and trade in agricultural products.

A. The balance in world markets

19. When a world market is disorganized, it is extremely difficult to ascertain the actual source of the imbalance between supply and demand, and consequently to ascribe its cause to the policy followed by the countries or groups of countries concerned in regard to either production or external trade.

Hence variations in supply and demand ratios on the world market are the consequences of various trends that may be developing in one or other direction:

- a) expansion or regression of production;
- b) expansion, decrease or changes in the pattern of consumption;
- c) increase or decrease in the level of stocks held.

20. The EEC is therefore quite justified in stating that importing countries cannot on their own contribute to improving world trade by varying conditions of access to their market according to requirements and offers from exporting countries, deriving from their own production policy and internal consumption.

Arguments tending to make importing countries responsible for world surpluses are all the more questionable as European industrialized countries are increasingly large buyers and supply currencies to the exporting countries.

European countries are sometimes blamed for unduly protecting their agriculture and, consequently, maintaining or developing their production. It must, however, be borne in mind that it is essential, on the one hand, to provide the farming population with a reasonable standard of living and, on the other hand, to ensure the safety of supplies at reasonable and stable prices for their own consumers in order to meet any emergency. This meets, moreover, the imperative requirements of Article 39 of the Treaty.

21. The fears that had arisen over the past few years at the prospect that stocks might not be disposed of are gradually diminishing. The world market fluctuates considerably for certain products and there has recently been a shortage of some of them. Should the exporting countries be held responsible for not having developed sufficiently their production, or should the importing countries be blamed for having increased their demand or neglected to keep a minimum potential of domestic production capable of guaranteeing the safety of supplies?

B. GATT negotiations

22. The GATT Ministerial Conference suggested "drawing up rules and devising methods that will bring about acceptable conditions of access to markets and promote the development and expansion of world trade".

By transcending the level of simple trade liberalization measures that often lead to confusion and produce undesirable results, the Conference is in fact endeavouring to find a better way of normalizing world trade. It therefore proposes to define and implement "rules" and "methods" that will make it possible to create acceptable conditions for international trade.

23. In view of this spirit, it was essential to state, as was done by the Council of Ministers of the EEC on 8 May 1963 and the EEC representatives at the GATT Ministerial Conference, that "none of the factors that might affect the balance of world trade markets should be excluded from the negotiations."

The EEC has thus grounds for stating that negotiations should not bear exclusively on such matters as customs duties, quota figures, import time-tables, but also on all the agricultural policies followed by each of the States, and particularly on price-setting conditions on their internal markets and for export, on quantities produced and absorbed by the internal market, and on quantities imported or exported.

24. The Agricultural Committee would emphasize in this connexion that the implementation of the common agricultural policy has already made it possible to achieve some progress on the commercial policy to the extent that the Community now has, in the internal context, means deriving from the market organization systems. The importance of this achievement will be fully appreciated if seen in the light of the fact, referred to earlier on, that the Community is the world's largest importer of agricultural products.

However, mere respect for parity in negotiating conditions is not the objective that will make it possible to improve the position of world markets. The EEC Commission has therefore suggested that, beyond the GATT negotiations, one should aim at world agreements on the main basic products.

C. World agreements

25. World agreements on individual products should be regarded as a logical way of adapting production and trade to the requirements of

world demand over a long period of time. Only under such conditions will these agreements become efficient instruments for stabilizing prices and keeping trading conditions within fair limits.

26. In fact, world agreements have as yet only had a limited field of application. Those that are described as "multilateral agreements" have bound importers and exporters to sell certain quantities within a price bracket, other transactions being freely carried out beyond that price bracket. Other agreements have entailed some control, with possible export restrictions in order to ensure price stability, and sometimes also the creation of a regulating stock.

27. The Agricultural Committee would stress that it is necessary to take into account the root-causes of the imbalance between world production and openings.

In its opinion world agreements, which should bear on the volume of trade as well as on the price level and include provisions enabling them to be applied by means of an appropriate external policy on the part of the contracting countries, will also have repercussions on the international policy of the countries in question. Obstacles that have arisen so far seem to be due to the fact that the participating governments had different objectives or different intentions with regard to the assistance to be given to their respective agricultures.

It will of course be difficult to secure uniform subsidies throughout the various countries taking part in agreements. However, the essential problem is probably less that of securing uniformity in the level of these aids than ensuring that it remains unchanged once the agreements have been concluded.

It should finally be realized that such agreements cannot contribute to restoring order on the markets unless they are entered into by the vast majority of the countries concerned, if not all of them, whether they be importing or exporting countries.

CONCLUSION

28. An analysis of the pattern of the EEC's external trade shows that the implementation of the Rome Treaty had not led to the creation of a protectionist bloc.

With regard to exports, the Agricultural Committee is aware of the degree of interpenetration of the various economic activities of the

Six in the external trade of the Community: the part of the gross national product ascribable to exports to third countries is in the Community more than twice the proportion recorded in the United States for example. 24 per cent of world exports of finished industrial products to third countries are from the Community.

29. The Agricultural Committee would, however, warn against a commercial policy that, under the pretext of developing industrial exports, would result in causing imports whose quantities and prices would defeat the objectives of Article 39 of the Rome Treaty.

The Agricultural Committee considers that such a policy would have at least two serious consequences:

- a) it would disrupt the development for economic activities within the EEC, particularly regional activities;
- b) it would hamper assistance to developing countries as these would incur the disadvantage of selling agricultural products at low prices and be unable to increase their rate of industrialization for want of regular and adequate returns.

30. In view of the foregoing, the Agricultural Committee would emphasize that it is important, in the interests of all concerned, that the GATT negotiations should be brought to a successful conclusion; each participating country should be determined to grant mutual advantages and imbued with a spirit of understanding for those countries that have not reached a similar degree of economic development. The aim of trade expansion should be general progress towards higher standards of living for farmers as well as for other categories of workers.

31. The Agricultural Committee proposes to deal in a further report with the situation in the developing countries, which as mentioned in section 13, have not always profited by this trade expansion owing to the deterioration in world prices for products they are able to sell and owing to the increasing part played by other countries in supplying Western Europe with such products.

The Committee thus fears very much that, failing previous agreements between exporting and importing countries, competition on products affected by large disparities in production costs owing to distortions in wages might be prejudicial to the above-mentioned objective.

The Committee notes with pleasure that the new chapter which has just been adopted by the

legal and institutional committee will shortly be submitted, for approval, to the contracting parties to GATT. This new chapter (which would become Part IV of the General Agreement) would include three articles, one of which—Article XXXVI—aims at improving conditions of access to markets and promoting stabilization measures to enable developing countries to obtain “stable, equitable and remunerative” prices.

Approval of this new chapter by the contracting parties will be followed by a declaration of intent to apply immediately the provisions of the new chapter. These provisions are largely akin to some of the “general principles” adopted by the World Conference on Trade and Development.

32. In the meantime, the Agricultural Committee would like to point out that the Community’s participation in the development of world trade is not incompatible with making the best possible use of its production capacity and at the same time taking into consideration the need for greater competitiveness in the Community. It should in fact be noted that although agricultural surpluses could temporarily cause difficult situations, they remain rather localized in regard to the general position on a world

scale. Organizing safety stocks, within the framework of UNO, for instance, would be the first measure for regularizing trade.

Without wishing to regard such an optimum use of production capacity as the only justification for the present world shortage—as the latter can only be lessened if not fully remedied by a comprehensive aid and development policy in favour of the countries concerned—one cannot help remembering that a large part of mankind is suffering from hunger. The problem to be resolved is that of finding a balance between supply and demand whereas trade in agricultural products follows only the law of supply and solvent demand. It should also be observed that supply conditions are often distorted.

33. In view of this problem, the Agricultural Committee agrees with the External Trade Committee that the concepts of “liberalism” and “protectionism” now belong to the past. Like the External Trade Committee, it hopes that the EEC will pursue in respect of agriculture, as in other branches of economic activity, an active external trade policy based on reciprocity and adjustment to particular conditions and guided by a concern for general balance and social and economic progress.

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE

1965-1966

22 MARS 1965

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 3

Rapport

fait au nom de

la commission du commerce extérieur

sur

l'instauration progressive
de la politique commerciale commune

Rapporteur: M. Karl Hahn

Conformément à l'article 38 du règlement du Parlement européen, la commission du commerce extérieur, compétente au fond, a été chargée le 24 septembre 1964 d'élaborer un rapport sur l'instauration progressive de la politique commerciale commune.

La commission de l'agriculture a été saisie pour avis. L'avis rédigé par M. Blondelle est joint en annexe au présent rapport.

Au cours de ses réunions des 11 septembre, 17 novembre 1964, 8 janvier, 14 janvier, 10 février et 24 février 1965, la commission a étudié les problèmes soulevés par la politique commerciale commune.

La commission a nommé rapporteur M. Karl Hahn dans sa réunion du 27 mai 1964.

Le présent rapport ainsi que la proposition de résolution qui lui fait suite ont été approuvés à l'unanimité par la commission en sa réunion du 24 février 1965.

Étaient présents: MM. Blaisse, président, Kriedemann et Mauk, vice-présidents, Hahn, rapporteur, Bech, Blondelle (suppléant M. Pianta), Briot, De Gryse, Kapteyn, Lühr, Marengli, Martino Edoardo, Rademacher, Radoux, Restat (suppléant M. Boscary-Monsservin), Richartz, Rossi, Schuijt, Toubeau, Vredeling.

Sommaire

1. La politique commerciale dans la structure du traité de la C.E.E.	1	f) Mesures d'aides et promotion des exportations	14
2. La politique commerciale et la mise en œuvre du traité	2	g) Uniformisation des restrictions à l'exportation	15
3. Problèmes actuels de la politique commerciale	4	h) Transformation des traités bilatéraux en traités communautaires	15
A — Problèmes se posant à l'égard des pays industrialisés, des pays en voie de développement et des pays à commerce d'État	4	5. La nécessité d'une uniformisation progressive de la politique commerciale	15
B — Problèmes de politique commerciale intérieure	7	a) Première objection: le traité de la C.E.E. ne permet-il pas une uniformisation de la politique commerciale durant la période de transition?	16
4. Le programme de la Commission de la C.E.E. en vue de l'harmonisation de la politique commerciale	8	b) Deuxième objection: l'uniformisation de la politique commerciale exige-t-elle différents préalables?	17
A — Préliminaires et principes	8	c) Troisième objection: le moment est-il venu?	17
B — Les différentes parties du programme	9	d) Quatrième objection: l'uniformisation de la politique commerciale accroît-elle les difficultés économiques internes?	18
a) Libération	10	e) Conclusion: l'uniformisation de la politique commerciale s'impose de toute urgence	18
b) Contingentement	10	Proposition de résolution	18
c) Relations avec le Japon	12	Annexe: Avis de la commission de l'agriculture	21
d) Relations avec les pays à commerce d'État	13		
e) Mesures de protection en matière de politique commerciale	13		

RAPPORT

sur l'instauration progressive de la politique commerciale commune

Rapporteur: M. Karl Hahn

Monsieur le Président,

1. La politique commerciale dans la structure du traité de la C.E.E.

1. La commission du commerce extérieur présente ce rapport sur l'instauration progressive de la politique commerciale commune au Parlement européen à un moment où la Communauté se trouve devant la nécessité de mettre en œuvre des éléments essentiels de sa politique commerciale afin d'éviter que les structures qu'elle a édifiées ne soient menacées dans leur équilibre et, de là, dans leur existence même.

2. Dès le début, la commission du commerce extérieur a attentivement étudié les problèmes de la politique commerciale commune et, à diverses reprises, elle a saisi le Parlement de ces questions⁽¹⁾. Dans ses rapports, elle examinait à fond les premiers pas faits sur la voie d'une politique commerciale commune — telle l'insertion fort remarquée à l'époque d'une clause «C.E.E.» dans les accords commerciaux conclus entre les États membres et les pays tiers — aussi bien que les projets à réaliser pendant la période transitoire, dont notamment le programme d'action pour la deuxième étape.

3. Le rapport actuellement soumis au Parlement se rattache aux exposés précédents. Son objectif principal est de faire progresser les discussions actuelles sur la politique commerciale commune. Si, lors du dernier débat, qui, au printemps 1963, fut consacré à la politique commerciale, il s'agissait de discuter le programme de la Commission de la C.E.E. et du Conseil de ministres pour les quatre années à venir, la question se pose maintenant de savoir dans quelle mesure, depuis lors, ce programme a été réalisé et quelles sont les dispositions qui devraient être prises d'urgence pour faire face aux impératifs de l'heure.

4. Ce n'est un secret pour personne que, dans le domaine de la politique commerciale, la mise en

œuvre du programme de travail laisse à désirer et qu'un débat de principe s'est engagé à son sujet dans lequel des intérêts tantôt économiques, tantôt politiques se dissimulent sous des formes juridiques. Il semble donc qu'en l'espèce, il faille se référer au traité lui-même.

Il faut partir du point de vue que les articles du traité relatifs à la politique commerciale — et notamment les articles 110 à 116 — font partie intégrante de l'union douanière et sont en même temps à considérer comme un élément essentiel de l'union économique. Qu'ils aient un rapport direct avec l'union douanière est l'évidence même. A preuve, la nécessité de mener en commun les négociations tarifaires internationales. D'autre part, la politique commerciale commune a des liens étroits avec la politique économique générale, et en particulier avec la politique conjoncturelle et monétaire, mais aussi avec la politique agricole. En matière de commerce extérieur, on ne peut mener une politique active que dans le cadre d'une politique économique globale, étant donné que les intérêts économiques nationaux influent constamment sur la structuration politique du commerce extérieur, alors qu'inversement celui-ci ne saurait rester sans incidence sur l'édification de l'union économique. Il suffira, d'autre part, de rappeler les relations étroites qui existent entre la politique du commerce extérieur et la politique agricole.

Par politique commerciale active, il faut entendre un éventail de mesures que les autorités politiques compétentes doivent être à même d'appliquer afin de mener en toute circonstance une politique appropriée et rationnelle sur le marché des biens et des services. Une politique commerciale active pré suppose que les autorités politiques aient à leur disposition une panoplie d'instruments très complète et suffisamment variée. Ces instruments doivent, dans le contexte d'une politique d'importation libérale, être mis en œuvre de façon à inclure comme point de départ le principe d'une politique de marché ouvert. Cela n'exclut pas la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde. Celles-ci ne constituent cependant pas, en tant que telles, l'objectif premier que les organes politiques doivent se donner.

⁽¹⁾ Cf. les rapports de M. Blaisse, doc. 71, 1960—1961, 34, 1962—1963 et 12, 1963—1964.

5. Le traité de la C.E.E. prévoit une mise en place progressive de la politique commerciale commune. Alors qu'une de ses parties essentielles, à savoir la politique douanière, est dès à présent entrée dans le domaine communautaire — ce que d'ailleurs on a tendance à oublier trop souvent dans la discussion — les autres seront uniformisées au cours de la période transitoire et englobées dans la politique commerciale commune au plus tard à la fin de cette période.

Dans ses grandes lignes, ce développement prévu par le traité ne suscite aucune critique. Néanmoins, force est de regretter dans la situation présente que le traité ne fixe pas de date précise pour l'uniformisation progressive de la politique commerciale comme il le fait pour le secteur douanier. Toutefois, ses dispositions sont claires: l'article 111 prescrit de réunir *toutes* les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commerciale commune avant l'expiration de la période de transition. A cette époque, le processus d'uniformisation doit non pas être amorcé mais toucher à son terme. Les États membres devraient en tenir compte et comprendre qu'il est nécessaire de s'attaquer sérieusement à l'étude du problème de l'uniformisation et cela dès à présent, sans attendre l'approche de l'expiration de la période de transition sous peine de ne plus pouvoir accomplir un travail rationnel. C'est un point auquel nous reviendrons par la suite.

2. La politique commerciale et la mise en œuvre du traité

6. La mise en œuvre du traité est jusqu'ici caractérisée par des développements dont certains ne sont pas sans avoir des répercussions sur l'application de la politique commerciale. Signalons tout d'abord les réactions des pays tiers du monde entier devant la création de la Communauté, la mise en place accélérée de l'union douanière, l'instauration d'une politique agricole commune et les divers problèmes de politique économique qui se posent au sein de la Communauté en l'état actuel de la mise en œuvre du traité.

7. La réaction des pays tiers devant la création de la Communauté a été bien plus forte qu'on ne le prévoyait initialement. Non seulement les pays voisins d'Europe occidentale, mais aussi les pays de l'Est, les États-Unis et surtout les pays en voie de développement ont formulé des opinions et adopté des positions bien précises à son égard. Si leurs attitudes différaient parfois considérablement, elles avaient cependant un point en commun: la Communauté était considérée comme représentant vers l'extérieur une seule entité. Elle fut dès lors rapidement contrainte d'agir comme telle. Citons comme exemples dans le domaine de la politique commerciale: les négociations sur les compensations tari-

fares au sens de l'article XXIV, paragraphe 6, les négociations Dillon et les négociations Kennedy dans le cadre du G.A.T.T. ainsi que la conférence mondiale sur le commerce organisée par les Nations unies.

Il est vrai que cette action concertée en est encore à ses débuts et qu'un certain nombre de problèmes importants, tel celui de conduire le plus efficacement possible les négociations communes dans le cadre des conférences internationales, ne sont pas encore résolus.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la réaction que les pays tiers ont eue devant la mise en place et le développement progressif de la C.E.E. lui a donné et lui donnera toujours davantage de vigoureuses impulsions.

On est frappé de constater que la tendance des pays tiers à ignorer tout simplement la phase transitoire de la C.E.E. et les lacunes qu'elle comporte et à voir dès à présent dans la Communauté un ensemble nettement individualisé et prêt à l'action se soit communiquée également aux pays en voie de développement. On a pu s'en rendre compte de nouveau à la conférence mondiale des Nations unies sur le commerce et le développement qui s'est tenue au printemps de cette année. Une attitude non coordonnée des six États membres n'est plus de nature à satisfaire les pays en voie de développement qui désirent pouvoir s'adresser à eux comme à un partenaire unique. Ceci non plus ne peut rester sans incidence sur le rythme de la mise en route de la politique commerciale commune.

8. Lorsqu'on voit comment la Grande-Bretagne a introduit une surtaxe à l'importation de 15%, on se rend compte de la force d'intégration que possède d'ores et déjà la Communauté. Une telle mesure unilatérale au sujet de laquelle les partenaires de la zone de libre-échange ne furent pas informés et encore moins consultés, ne serait guère plus concevable dans la C.E.E. Cet événement montre que seule une Europe intégrée peut atteindre à toute la cohésion nécessaire.

Devant votre commission, l'exécutif de la C.E.E. a déclaré qu'il avait demandé au sein du G.A.T.T. une condamnation formelle de l'attitude britannique. Il a notamment revendiqué le droit pour les États membres de prendre, le cas échéant, des mesures de rétorsion conformément aux dispositions du G.A.T.T. Votre commission soutient expressément la position que l'exécutif a adoptée à l'occasion de ces discussions.

Une politique commerciale libérale n'est possible que si tous les gouvernements qui sont parties au G.A.T.T. adoptent une attitude libérale et respectent la lettre et l'esprit des traités conclus, même lorsqu'ils se trouvent dans une situation difficile.

9. En outre, la réalisation accélérée de certains objectifs du traité augmente le besoin d'une orientation commune en matière de commerce extérieur. Songeons tout d'abord aux effets de la réduction accélérée du tarif intérieur et de la mise en vigueur du tarif extérieur commun. Les ramifications de cette accélération sont multiples et on en retrouve les traces jusque dans les négociations Kennedy. Aussitôt que la réalisation accélérée de l'union douanière commençait à faire l'objet de discussions sur le plan international, la Communauté se voyait de nouveau exposée aux actions et réactions de l'extérieur. Aussi est-elle obligée de réagir de son côté et de poursuivre dans le sens voulu le mouvement international dans le domaine de la politique commerciale qu'elle a, en partie, déclenché elle-même. Or, elle ne saurait le faire en l'absence de conceptions communes et d'un mécanisme institutionnel — en d'autres termes: en l'absence d'une politique commune.

Les mesures dont la Commission de la C.E.E. propose la mise en œuvre dans son document intitulé «Initiative 64» en vue de poursuivre l'accélération du désarmement douanier et d'anticiper la mise en œuvre du dernier rapprochement au tarif extérieur commun renforcent la nécessité d'uniformiser la politique commerciale. La Commission entend ainsi accentuer encore davantage le déséquilibre entre l'union douanière et l'union économique dans le dessein de faire naître enfin la volonté politique qui permette d'avancer dans le domaine de l'économie. Cette méthode est hardie mais elle ne peut que conduire au succès si les États membres tout en procédant à une nouvelle accélération de la mise en place de l'union douanière prennent enfin des engagements fermes visant à faire progresser les divers secteurs de l'union économique. Cela vaut en particulier pour la politique commerciale commune dont les différentes étapes doivent être fixées de manière impérative.

10. Mentionnons également, parmi d'autres, la politique agricole commune qui touche des intérêts importants dans le secteur du commerce extérieur et justifierait par là, elle aussi, la mise en œuvre accélérée d'une politique commerciale sinon commune, du moins coordonnée. Ces dernières années, la Communauté a importé annuellement pour environ 7 à 8 milliards de dollars de produits agricoles en provenance des pays tiers. En 1963, le volume atteignait presque 9,5 milliards de dollars. Il va de soi que des importations d'une telle ampleur sont d'un intérêt vital pour son commerce extérieur: sans elles, en effet, aucune exportation de quelque importance ne serait possible.

Du fait que, à la suite de l'instauration accélérée de la politique agricole commune, une partie du commerce extérieur relève déjà de la compétence de la Communauté, un renversement de l'équilibre est à craindre si l'on ne parvient pas à accélérer également l'harmonisation des autres secteurs de la poli-

tique commerciale. Si, en raison de la mise en place de la politique agricole commune, la production domestique devait prendre une ampleur telle qu'elle permettrait d'atteindre à l'auto-alimentation dans les secteurs les plus importants, il ne sera plus possible, dans quelques années, de réduire de nouveau au nom d'une politique commerciale alors harmonisée et d'éventuelles perturbations dans le commerce extérieur, les cultures qui entre-temps auront pris de l'extension. Aussi, le développement simultané de la politique agricole et de la politique commerciale est-il une urgente nécessité.

11. Les décisions agricoles de décembre 1964 et notamment l'accord sur le prix commun des céréales marquent un progrès extrêmement réjouissant et important. Il devrait permettre d'engager une discussion politique sur la situation d'ensemble de la Communauté afin de résoudre les problèmes encore en suspens dans un climat de collaboration et de confiance réciproque et sous le signe du devoir commun de mener à terme l'œuvre qui a été amorcée.

Ces décisions prises, l'instauration d'une politique commerciale commune en devient d'autant plus urgente. Le marché commun agricole ne doit pas aboutir à l'autarcie. Le traité de Rome exige une politique commerciale libérale et active à l'égard des pays tiers. Les États membres hautement industrialisés ne peuvent que développer leur commerce extérieur s'ils veulent garantir le plein-emploi, un accroissement continu du revenu réel et le bien-être à leurs populations.

12. Dans son avis, qui est joint à ce rapport, la commission de l'agriculture a étudié de son point de vue la relation qui existe entre la politique agricole et la politique du commerce extérieur.

La commission du commerce extérieur est d'avis qu'en tant que commission compétente au fond, il ne lui appartient pas de commenter tous les problèmes traités dans cet avis. Elle attache cependant beaucoup de prix à la constatation que les dispositions de l'article 110 du traité ont le même caractère d'obligation que celles de l'article 39. Tant pour des raisons inhérentes à l'exécution du traité qu'en vertu de considérations d'ordre politique, elle estime qu'il ne serait pas raisonnable de vouloir établir une comparaison entre les mérites réciproques de ces deux articles pour exiger que les intérêts agricoles aient le pas sur les autres. Il importe bien plus de rechercher un équilibre exact entre les intérêts au-dedans et les intérêts au-dehors. Le traité assure cet équilibre d'une manière suffisamment appropriée, et il incombe aux institutions de la Communauté de veiller à ce qu'il se traduise aussi dans la politique communautaire. Cela ne peut évidemment se réaliser que dans le domaine pratique de sorte que chaque négociation internationale sur une question agricole, tout établissement ou tout maintien d'une organisation des marchés agricoles a son

importance en tant qu'expression de la politique commune.

A un autre endroit de l'avis en question, la commission du marché intérieur a pris acte avec une très grande satisfaction de la déclaration du représentant de l'exécutif de la C.E.E. selon laquelle ce dernier a toujours été opposé à une politique des excédents. C'est notamment pour éviter le risque d'une production excédentaire que l'exécutif a exigé que le prix des céréales soit fixé au niveau qui, en définitive, a été adopté.

13. La politique commerciale ne peut d'ailleurs pas être envisagée exclusivement sous l'angle du commerce extérieur. Il faut aussi tenir compte de l'évolution économique qui s'est opérée jusqu'ici à la suite de la réalisation du marché commun. Mener une politique commerciale ne consiste pas uniquement à assurer la satisfaction réciproque de ses propres besoins à l'exportation et à l'importation et de ceux de pays tiers. Dans une Communauté naissante et qui englobera finalement tous les secteurs de la vie économique, la mise en route progressive de la politique commerciale exige que l'on tienne compte des distorsions qui ont leur origine dans la suppression des barrières tarifaires entre les six États membres, que l'on prenne en considération les difficultés d'ordre conjoncturel que certains d'entre eux pourraient rencontrer et que l'on se préoccupe également de la situation monétaire.

Nous nous sommes contentés d'évoquer brièvement ici les rapports qui existent entre la politique commerciale et le développement intérieur de la Communauté. Nous y reviendrons encore dans les pages qui suivent.

3. Problèmes actuels de la politique commerciale

A — *Problèmes se posant à l'égard des pays industrialisés, des pays en voie de développement et des pays à commerce d'État*

14. Lorsqu'il s'agit de définir nos relations commerciales avec les *pays industrialisés*, la politique tarifaire — au centre de l'actualité depuis l'ouverture du «Kennedy round» — passe au premier plan. Votre commission s'est déjà prononcée dans deux rapports intérimaires sur les préparatifs du «Kennedy round»⁽¹⁾; elle ne manquera pas, prochainement, de prendre de nouveau position sur cet important événement. Certains principes méritent néanmoins d'être rappelés dans le cadre de ce rapport général.

Il est clair que les négociations Kennedy, bien que très largement conçues — elles concernent également les pays en voie de développement — visent

essentiellement à réorganiser les relations entre les pays industrialisés. Une réduction tarifaire de 50% représenterait non seulement un nouveau pas important vers la libéralisation des échanges, mais ferait progresser aussi les relations économiques internationales. En effet, les droits de douane qui, à la suite de la réduction des limitations quantitatives, jouent actuellement encore le rôle de régulateur principal des échanges entre les pays industrialisés, perdront beaucoup de leur importance pour devenir partiellement inopérants en tant qu'instruments de la politique commerciale. Afin d'éviter toute équivoque, précisons cependant qu'en faisant cette constatation, nous n'entendons nullement inciter à une attitude prudente au cours des négociations Kennedy. Notre propos est seulement de souligner que les négociations Kennedy préparent la voie à de nouvelles orientations structurelles dont, à l'heure actuelle, les contours ne se dessinent pas encore avec précision.

15. Un certain retard étant intervenu dans divers domaines, l'état d'avancement des négociations du G.A.T.T. ne pouvait être considéré comme entièrement satisfaisant à la fin de l'été 1964. Au moment de la rédaction de ce rapport, il semblait néanmoins que la *question des disparités*, qui avait fait tant de bruit au début des négociations, était résolue au moins dans ses grandes lignes, même si la situation des pays européens indirectement touchés par ces disparités n'était pas encore réglée. Quoi qu'il en soit, il semble que les problèmes se sont éclaircis au cours de ces quelques mois et que l'on se rend désormais compte que l'on infligerait un préjudice considérable à certains pays européens — en premier lieu à la Suisse — si l'on voulait résoudre le problème des disparités entre les États-Unis et la C.E.E. sans prendre en considération les intérêts commerciaux spécifiques de ces pays.

16. Lors de l'élaboration de ce rapport, les *listes d'exception* n'étaient pas encore connues dans leurs détails. La Communauté doit considérer comme un succès le fait que le Conseil de ministres ait pu dresser sa propre liste suffisamment à temps pour se conformer au délai imparti. Lors des négociations auxquelles a donné lieu l'établissement de la liste commune, les États membres ont, dans un effort commun et grâce aux sacrifices consentis par chacun, trouvé le dénominateur commun de leurs intérêts. La liste établie peut donc être qualifiée de modérée; la Commission l'avait intentionnellement faite très concise et elle n'a été allongée que d'un tiers environ. Il en résulte que de toutes les importations communautaires soumises à des droits de douane, 70% environ subissent la règle générale de la réduction douanière de 50%, que 20% font également l'objet — encore que dans une moindre mesure — de réductions douanières et que 10% seulement en sont complètement exceptés. La Communauté s'est ainsi conformée à l'obligation de ne demander des exceptions que lorsque celles-ci sont

⁽¹⁾ Cf. les rapports de M. Kriedemann, doc. 51, 1963—1964, doc. 119, 1963—1964.

justifiées par des intérêts nationaux particuliers. Elle a donné ainsi une nouvelle preuve de son esprit libéral et ouvert au monde et de sa ferme volonté de contribuer à une heureuse issue des négociations.

17. Il convient d'insister tout spécialement sur l'importance de ces entraves non tarifaires au commerce car elles ont souvent une action beaucoup plus défavorable que les droits de douane. C'est ainsi que les dispositions anti-dumping en vigueur aux U.S.A. constituent les mesures d'intervention les plus redoutées par les exportateurs. En effet, le nombre des cas de véritable dumping n'a pas de commune mesure avec les procédures engagées, qui en règle générale sont longues et entraînent de lourdes pertes pour les intéressés. Dans la grande majorité des cas on n'aboutit d'ailleurs pas à la constatation qu'il s'agissait effectivement des pratiques incriminées.

En étudiant les entraves non tarifaires au commerce, on est arrivé à la conclusion que depuis un certain temps déjà, les États-Unis pratiquaient une politique commerciale à double face. Vers l'extérieur, ils professaient la doctrine libérale et ne l'appliquaient dans la pratique que lorsque cela s'accordait avec leur programme commercial. Sur le plan intérieur, les signes évidents d'un certain protectionnisme ne manquaient pas tant dans le secteur agricole qu'industriel. Celui-ci se traduisait non seulement par des mesures relevant directement de la politique commerciale mais aussi par des dispositions équivalant à des mesures tarifaires.

Enfin, votre commission tient à ce qu'on reconnaisse une égale importance aux nombreuses entraves commerciales qui subsistent dans le secteur des transports et parmi elles aux réglementations relatives aux pavillons.

18. Le troisième grand problème dans les négociations du G.A.T.T. est celui des *produits agricoles*. Ici, les discussions n'ont pas beaucoup progressé. Les partenaires n'ont même pas encore approuvé la proposition de base de la Communauté qui tend à faire porter les négociations non pas sur la réduction linéaire des droits de douane, ni sur l'exclusion des produits agricoles ou sur des garanties quantitatives en ce qui concerne les débouchés, mais bien sur l'ensemble de la protection à accorder à l'agriculture et sur la méthode de calcul des montants de soutien.

19. A la demande expresse de la C.E.E., les négociations Kennedy porteront également sur les *entraves non tarifaires au commerce* telles que la méthode américaine de calcul de la valeur en douane ainsi que, en particulier, sur le Selling-Price-System et le Buy-American-Act. Comme il fallait s'y attendre, les U.S.A. ne se sont nullement contentés, au cours des entretiens préparatoires, de jouer un rôle passif. Ils ont à leur tour reproché à la C.E.E.

de maintenir toute une série d'obstacles non tarifaires. C'est ainsi qu'ils ont incriminé les contingents qui subsistent encore dans le secteur agricole et dans certains secteurs industriels ainsi qu'un certain nombre de dispositions en matière de protection sanitaire.

Actuellement, quatre groupes de travail s'occupent des problèmes non tarifaires importants tels que la méthode de calcul de la valeur en douane, le régime national des marchés publics, les prescriptions administratives et techniques et les taxes intérieures qui frappent notamment les importations d'alcools aux U.S.A. Sont prévues, d'autre part, des commissions pour les mesures anti-dumping, pour le commerce d'État et pour les restrictions quantitatives.

20. L'examen des problèmes concernant les *pays en voie de développement* s'est fait jusqu'à présent en marge des négociations Kennedy. Il est cependant unanimement admis que les pays industrialisés n'appliqueront pas le principe de la réciprocité aux échanges avec les *pays en voie de développement*. Mais il n'est pas encore établi selon quels critères seront déterminées les contributions de ces pays. En tout cas, il a été convenu que sur les listes négatives des pays industrialisés — listes qui ont entre-temps été déposées — ne figureront pas, pour autant que possible, des produits présentant un intérêt particulier pour les pays en voie de développement.

21. En relation avec les négociations Kennedy, on fait parfois remarquer que le *problème des rapports entre la C.E.E. et l'A.E.L.E.* pourrait être automatiquement résolu par un désarmement douanier massif. Cet argument n'est valable qu'en partie. Il est vrai qu'une réduction de moitié des droits de douane dissiperait bien des préoccupations qui, sur le plan de la politique commerciale, subsistent actuellement encore en Europe et rendrait le fossé tant discuté qui sépare l'A.E.L.E. de la C.E.E. moins profond qu'avant.

Mais bien qu'on ne puisse que se féliciter d'un tel allègement tarifaire, il faut souligner qu'il ne permettrait pas à lui seul de résoudre le problème de la scission de l'Europe occidentale en deux blocs économiques concurrents. En effet, les États qui n'appartiennent pas à la Communauté continueront à se voir confrontés avec un processus d'intégration qui s'étend sans cesse à de nouveaux domaines. Les conséquences s'en feront sentir dans de nombreux secteurs de la vie économique. Que l'on songe aux mesures relatives aux dimensions des véhicules routiers, aux normes industrielles, à l'harmonisation des dispositions concernant les assurances et le crédit ou encore à l'uniformisation des règles de concurrence et des régimes fiscaux, domaines dans lesquels la Communauté s'apprête à prendre dès à présent des décisions importantes qui engageront les années à venir.

Ce serait donc une erreur de croire que, pour avoir fait preuve de compréhension à leur égard lors des négociations Kennedy, la Communauté n'a plus à se soucier des États européens non membres. De leur côté, les États non membres feraient preuve d'étroitesse de vue s'ils estimaient ne plus devoir se préoccuper d'une adhésion, d'une association ou de l'établissement d'autres rapports plus étroits avec la Communauté. Si elles sont couronnées de succès les négociations Kennedy apporteront une solution partielle au problème de la scission dans le domaine tarifaire; mais il sera d'autant plus nécessaire, à la longue, d'unifier également les autres secteurs. Il importe d'y songer dès maintenant et d'orienter en conséquence la politique de tous les États de l'Europe occidentale.

22. Les effets des négociations Kennedy ne s'étendent d'ailleurs pas uniquement à la politique douanière de la Communauté mais également à d'autres domaines de la politique commerciale. Cela vaut tout particulièrement en ce qui concerne deux problèmes délicats, à savoir la protection à l'égard de certaines pratiques anormales de pays tiers et l'uniformisation du taux de libéralisation.

En l'absence d'une réglementation communautaire sur la protection en matière de politique commerciale, la Communauté verrait sa position dans les négociations Kennedy considérablement affaiblie. Avant de pouvoir engager avec les autres pays des pourparlers au sujet de telles mesures, la Communauté doit d'abord avoir assuré sa propre protection, ce qui n'est pas le cas actuellement. Alors que les États-Unis, par exemple, peuvent s'abriter derrière le paragraphe 252 du Trade Expansion Act et leur législation anti-dumping, la Communauté ne peut se prévaloir d'aucune disposition analogue. Il est vrai que — et nous en reparlerons ci-après — la Commission de la C.E.E. a soumis à ce sujet un projet de règlement au Conseil de ministres mais, en dépit du caractère urgent de la question, celui-ci n'a encore pris aucune décision.

Le manque d'uniformisation du taux de libéralisation dans les six États membres n'est pas sans influencer l'attitude de la Communauté à l'égard des pays signataires du G.A.T.T. qui pratiquent des prix très bas. Bon nombre d'exceptions demandées par les États membres et qui se traduisent par des listes négatives assez importantes, trouvent notamment leur origine dans l'absence d'une politique commune vis-à-vis du Japon. C'est pourquoi la Commission de la C.E.E. estime — et plus loin nous reviendrons sur cette question également — qu'il est extrêmement urgent d'uniformiser le taux de libéralisation.

23. En ce qui concerne les relations avec les *pays en voie de développement*, on peut, en dehors du régime spécial pour les États associés d'Afrique et de Madagascar, distinguer trois grandes séries de problèmes, à savoir celle des droits de douane sur

les produits tropicaux, celle des produits agricoles des régions tempérées et celle du niveau des prix des matières de base.

Pour ce qui est des droits de douane sur les produits tropicaux, la politique de la Communauté consiste en premier lieu à accorder des préférences aux États associés d'Afrique. On manquerait de réalisme en s'attendant en l'espèce, au cours de la période de mise en œuvre de la deuxième convention quinquennale d'association, à une réorientation fondamentale de l'attitude de la Communauté, réorientation qui d'ailleurs se heurterait selon toute probabilité à l'opposition de ses associés africains. Cela n'empêche cependant pas d'accorder certaines réductions tarifaires en faveur de produits tropicaux déterminés, étant entendu cependant que tout d'abord ne viendraient en ligne de compte que les produits qui ne concurrencent pas directement les produits des États associés. L'exemple de la suspension des droits de douane sur le thé et les bois tropicaux vient ici immédiatement à l'esprit. Rappelons en outre les vingt suspensions de droits partiellement ou entièrement autonomes qui ont été décidées le 3 décembre 1963 pour certains produits originaires des pays en voie de développement et notamment de l'Inde⁽¹⁾.

En ce qui concerne les produits agricoles des zones tempérées, les pays en voie de développement se préoccupent avant tout d'une évolution éventuelle dans le domaine de la politique agricole commune. Il est à prévoir que la Communauté ne pourra leur garantir des contingents à l'importation qui iraient à l'encontre des fondements de sa propre politique agricole mais qu'elle devra se contenter de prouver, par des mesures concrètes, que cette politique peut aussi être menée dans un sens libéral. Il ne faut pas oublier que les mécanismes mis en place dans le secteur agricole ne l'ont pas été pour contrecarrer les importations; c'est la politique agricole que les institutions de la Communauté doivent définir et dont par conséquent elles sont politiquement responsables, qui déterminera si ces mécanismes fonctionneront d'une manière libérale ou protectionniste.

Quant au niveau des prix des matières de base, la Communauté devra, pour l'essentiel, se limiter à collaborer à l'élaboration de réglementations sur le plan mondial. Éventuellement, on pourrait, dans le cadre de l'O.C.D.E., rechercher une solution qui s'appliquerait tout au moins aux membres de cette organisation. À défaut d'une collaboration des autres pays industrialisés, une des rares possibilités d'action qui resterait à la Communauté consisterait à assister de ses conseils les pays en voie de développement du monde entier qui désirent créer des caisses de compensation afin d'éliminer, en faveur de certains États, ou mieux encore, de certains

(1) Cf. *Journal officiel* n° 190 du 30 décembre 1963

groupements régionaux, les fluctuations des prix du marché mondial.

24. Disons-le sans embages: à l'exception des rapports avec les États associés d'Afrique et de Madagascar, les relations commerciales avec les pays en voie de développement du monde entier n'ont pas été marquées jusqu'à présent par de grandes initiatives de la part de la Communauté. La suspension des droits sur le thé et les bois tropicaux ainsi que les facilités mentionnées qui concernent surtout les produits indiens, ne sont qu'un fort modeste début. Les pays d'Amérique latine et d'Asie attendent beaucoup plus de la Communauté, notamment et surtout un programme structurel global⁽¹⁾.

La Commission de la C.E.E. est consciente de ses obligations à l'égard du monde entier et, en plus des suspensions citées, elle a par exemple proposé au Conseil de ministres d'engager des négociations économiques avec l'Inde. Malheureusement, le Conseil a rejeté cette proposition tout comme il a jusqu'ici opposé une incompréhensible réserve aux initiatives de certains pays africains désireux de resserrer les liens économiques avec la Communauté.

25. En ce qui concerne les relations de la Communauté avec les *pays à commerce d'État*, la commission du commerce extérieur présentera un rapport séparé. C'est pourquoi, dans le cadre de ces considérations générales, nous nous bornerons à souligner qu'il se pose en ce domaine également une série de problèmes qui nous obligent à accélérer l'harmonisation de la politique commerciale et à élaborer certains éléments d'une politique commerciale commune. Jusqu'à présent, les pays à commerce d'État ont discuté de certains intérêts communautaires avec quelques États membres seulement et cela chaque fois lors de la renégociation d'accords commerciaux bilatéraux. Ainsi, la Communauté risquait de plus en plus de faire des concessions en contrepartie desquelles les pays à commerce d'État n'offraient des avantages qu'à certains États membres. Déjà pour cette seule raison une action concertée est indispensable.

B — *Problèmes de politique commerciale intérieure*

26. Nous avons déjà dit que la politique du commerce extérieur ne peut être envisagée que comme une partie de la politique économique générale. C'est pourquoi les décisions en matière de politique commerciale doivent tenir compte également de l'évolution économique à l'intérieur de la Communauté. Cela vaut en particulier pour le marché commun dont l'instauration progressive

comporte une multitude de processus qui inter-fèrent et influent l'un sur l'autre.

La première phase de la période transitoire était surtout caractérisée par le désarmement douanier et par l'élimination d'autres entraves aux échanges. Cette phase n'est pas encore close, car en dehors des obstacles et distorsions d'autrefois, il en apparaît sans cesse de nouveaux qu'auparavant on ne soupçonnait pas. On reconnaît généralement que l'abolition des tarifs douaniers et des restrictions quantitatives n'assure pas à elle seule la libre circulation des marchandises. Elle doit être complétée par bon nombre d'autres mesures telles que l'harmonisation de la législation sur la concurrence et celle des dispositions fiscales, des charges sociales et des prescriptions en matière de protection sanitaire. L'harmonisation des taux de l'impôt exige de toute urgence non seulement la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires mais aussi une harmonisation des droits de consommation qui, malheureusement, sont prélevés dans certains pays membres pour contrebalancer l'effet des facilités douanières qu'ils ont consenties. Les distorsions qui subsistent aboutissent à des pratiques anachroniques telles que la fermeture entre les deux postes frontières du wagon-restaurant de l'express «Diamant», qui circule entre Cologne et Anvers, pour l'accomplissement des formalités douanières.

Les distorsions de la concurrence dues à l'élimination incomplète de ces inégalités supplémentaires, incitent les États membres à appliquer, dans un certain nombre de cas, des mesures de protection. Il est regrettable que le manque de coordination des politiques commerciales fournisse de nouveaux motifs d'invoquer la clause de sauvegarde particulière figurant à l'article 115⁽¹⁾. Il s'agit en particulier des attitudes divergentes que les États membres adoptent à l'égard des pays à bas niveau de prix — mais aussi à l'égard des pays à commerce d'État — et qui ont pour résultat que des produits en provenance de ces pays peuvent assez facilement s'introduire dans certains pays de la Communauté et, de là, éventuellement dans d'autres sans qu'aucune formalité supplémentaire soit nécessaire. On comprend que les États membres qui n'ont pas au même point que d'autres libéralisé leur commerce avec les pays à bas prix, entendent se défendre contre de telles pratiques.

Une solution ne peut être trouvée que dans l'application d'une politique commune ou tout au moins coordonnée vis-à-vis des pays à bas niveau de prix. Les avantages que la Communauté peut en attendre sont tellement évidents que l'on ne comprend pas pourquoi, en dépit des efforts déployés par la Commission de la C.E.E., une discussion sérieuse sur ces problèmes n'a pas été encore engagée au Conseil de ministres.

⁽¹⁾ Pour l'Amérique latine, la Commission avait déjà élaboré au printemps 1963 un programme régional qui ne fut toutefois pas adopté par le Conseil de ministres. Cf. les rapports de M. Edoardo Martino de juin 1963 (doc. 106, 1963—1964) et de novembre 1964 (doc. 98, 1964—1965).

⁽¹⁾ A la fin de 1963, cette clause a été appliquée pour un total de 98 produits. Cf. le *Septième Rapport général de la Commission de la C.E.E.*, paragraphe 30.

27. En étudiant les rapports étroits entre la politique commerciale et la politique économique, il faut tenir compte également de la situation conjoncturelle et monétaire des États membres. N'oublions pas qu'en adoptant une attitude libérale en matière de politique de commerce extérieur — une attitude protectionniste en ce domaine ne se justifierait pas en raison de l'importance que la C.E.E. revêt dans le commerce mondial — la Communauté ne facilite pas la tâche des États membres qui observent non sans une certaine appréhension l'évolution de leur situation conjoncturelle et monétaire. Lorsqu'un État s'efforce à tout prix à maintenir sa balance des paiements en équilibre et à ne pas accroître ses importations à un rythme beaucoup plus rapide que ses exportations, il est évident qu'il s'interroge tout d'abord sur les répercussions que, par exemple, une importante réduction tarifaire peut avoir sur sa situation économique. Étant donné qu'à l'intérieur de la Communauté l'échange des produits ne peut plus que dans des cas exceptionnels être freiné par des mesures gouvernementales, les importations effectuées éventuellement à partir des pays tiers doivent retenir une attention encore plus grande. Or, rien ne sert de fermer les yeux devant cet état de choses et de faire comme s'il n'influçait pas l'attitude des gouvernements au Conseil de ministres.

28. Il n'est pas facile de répondre à la question de savoir comment la Communauté pourrait amener certains États membres à approuver les démarches qui sont reconnues indispensables pour instaurer une politique commerciale commune. Peut-être faudra-t-il combiner les progrès en matière de politique commerciale avec ceux réalisés dans le domaine de la politique conjoncturelle, ainsi qu'avec des mesures concrètes de politique monétaire dont le besoin se fait de plus en plus sentir.

L'exécutif de la C.E.E. pourrait expliquer au Parlement comment il envisage la situation ainsi décrite et lui exposer par quelles mesures d'ensemble il s'efforce de tenir compte des objections d'ordre économique que certains États membres ont formulées, en partie non sans raison, à l'égard d'une instauration accélérée de la politique commerciale commune. Il se peut qu'en l'espèce des efforts considérables soient encore nécessaires si l'on veut parvenir à surmonter l'immobilisme actuel du Conseil de ministres.

A ce propos, l'exécutif de la C.E.E. a fait savoir à votre commission qu'il partage son opinion sur les relations et les interférences étroites qui existent entre la politique économique et la politique commerciale. Toutefois, il estime qu'il n'est pas justifié de refuser d'accomplir des progrès concrets dans la voie de l'uniformisation de la politique commerciale sous prétexte de difficultés dans la balance des paiements de certains États membres. A son avis le traité (article 108, alinéa(1) dispose expressément que les difficultés de certains États membres ne

doivent pas compromettre la réalisation progressive de la politique commerciale commune. Pour éliminer ces difficultés, il prévoit en ses articles 108 et 109 une procédure particulière. Celle-ci offre aux États membres la garantie que leurs intérêts seront toujours sauvegardés dans le domaine de la politique économique et, suivant l'exécutif, enlève tout sens aux objections qu'ils élèvent contre l'uniformisation de la politique commerciale.

On ne peut qu'approuver cette argumentation. Le traité prévoit en particulier à l'article 108 une assistance mutuelle et tient compte ainsi du déséquilibre qui pourrait éventuellement résulter des liens étroits qui unissent la politique commerciale à la politique économique générale. En marge de ces propos, nous rappellerons que la politique agricole commune doit d'ores et déjà assumer des obligations communautaires très importantes comme le montre le mode de financement des exportations de froment à destination des États tiers.

4. Le programme de la Commission de la C.E.E. en vue de l'harmonisation de la politique commerciale

A — Préliminaires et principes

29. En février 1964, la Commission de la C.E.E. a transmis au Conseil de ministres un programme d'harmonisation de la politique commerciale. Celui-ci fait suite à une série de travaux préparatoires et doit être considéré avant tout comme la mise en œuvre du programme d'action en matière de politique commerciale commune adopté le 25 septembre 1962 par le Conseil.

Sur proposition de la Commission de la C.E.E., le Conseil de ministres a pris dès le 9 octobre 1961 certaines décisions préparatoires importantes dans le domaine de la politique commerciale. Il s'agit notamment de l'uniformisation de la durée de validité des accords commerciaux conclus avec des pays tiers, durée qui ne peut pas aller au delà de la période transitoire du traité, ainsi que d'une procédure de consultation à suivre lors de la négociation d'accords et de la modification du taux de libéralisation. Forte de ces deux décisions du Conseil qui se sont traduites par deux règlements, la Commission de la C.E.E. a exposé dans son programme d'action pour la deuxième étape des idées en matière de politique commerciale qui ne manquent pas d'envergure. En même temps elle a transmis au Conseil de ministres un programme d'action relatif à la politique commerciale commune que celui-ci a approuvé le 25 septembre 1962.

Ce programme, qui a été examiné par la commission du commerce extérieur au moment de sa présentation⁽¹⁾, donne un aperçu complet de

⁽¹⁾ Cf. rapport de M. Blaise, doc. 34, 1962—1963 et doc. 12, 1963—1964.

l'uniformisation des régimes d'importation et d'exportation des États membres à l'égard des pays tiers. Cependant, il ne peut être considéré que comme un programme-cadre, puisque, pour l'essentiel, il renvoie à des règlements et à des propositions de décision qui n'ont pas encore été présentés. Néanmoins, la Commission de la C.E.E. a été chargée par le Conseil de ministres d'élaborer et de lui soumettre, dans le cadre du pouvoir d'initiative que lui reconnaît le traité, des propositions relatives à l'uniformisation de la politique commerciale pendant la deuxième étape de la période transitoire.

30. Cet événement est d'autant plus significatif que l'on pourrait, actuellement avoir l'impression que le Conseil de ministres ne s'est jamais prononcé en ce qui concerne l'instauration progressive d'une politique commerciale commune. Les décisions de septembre 1962 sont contraignantes et elles obligent toutes les institutions de la Communauté à respecter le programme d'action arrêté et publié au «Journal officiel»⁽¹⁾. Elles lient même les États membres puisque ceux-ci sont expressément mentionnés à l'article 2 de ladite décision.

Le fait que le Conseil de ministres se soit jusqu'ici refusé à participer à l'exécution du programme d'action de politique commerciale constitue un manquement aux devoirs que lui impose le traité. Il convient d'insister tout spécialement sur ce point.

B — Les différentes parties du programme

31. Le programme d'uniformisation de la politique commerciale, arrêté par la Commission de la C.E.E. le 26 février 1964, a pour objet de mettre en œuvre durant la période prévue — donc au cours de la deuxième étape de la période transitoire — les différentes parties du programme d'action élaboré en septembre 1962. Malheureusement, la Commission de la C.E.E. a dû tenir compte du fait qu'au cours de l'année 1963 le Conseil de ministres s'était montré très réservé à l'égard des premières propositions relatives à l'exécution du programme d'action et qu'il n'avait pris aucune décision de quelque importance. C'est ainsi que la proposition de la Commission tendant à supprimer le traitement discriminatoire de la zone dollar dans la libéralisation des importations a été repoussée et que les travaux préparatoires en vue de l'établissement de listes uniformes pour les importations en provenance des pays de l'Est ont été qualifiés de prématurés.

32. Lors de la présentation de son programme en février 1964, la Commission de la C.E.E. devait donc constater, non sans inquiétude, que dans le domaine de la politique commerciale la tâche était

en majeure partie restée inachevée. Elle a conseillé expressément de ne pas retarder l'uniformisation de la politique commerciale jusqu'à la fin de la période transitoire. Elle a insisté sur ce qu'il fallait au contraire prendre dès à présent des décisions orientées, puisque dans le secteur de la politique commerciale, le passage de réglementations nationales à une solution communautaire uniforme devrait également se faire progressivement suivant un plan s'étendant sur plusieurs années. De même, la transformation des accords commerciaux bilatéraux en accords communautaires nécessiterait aussi un programme à long terme.

33. Enfin, la Commission a rappelé de nouveau au Conseil de ministres qu'il avait décidé, dans son programme de travail pour l'année 1963, d'accélérer le rythme de réalisation du programme de travail du 25 septembre 1962 concernant la politique commerciale.

Au mois de février 1964, la Commission pensait encore qu'il serait possible d'arrêter avant la fin de l'année en cours un certain nombre de règlements qui fixeraient d'une façon définitive jusqu'à la fin de la période transitoire les différentes étapes de l'harmonisation de la politique commerciale et qui définiraient les instruments et les procédures de la future politique commerciale commune. A juste titre, elle invoquait le fait que seule une action progressive insérée dans une orientation d'ensemble répartirait également et équitablement entre les États membres de la Communauté les charges et les avantages découlant de l'instauration d'une politique commerciale commune.

34. De l'avis de la Commission, cette répartition doit faire l'objet d'un plan progressif fixant les délais et les procédés d'harmonisation des différentes parties de la politique commerciale. A ce sujet, la Commission estime qu'il est particulièrement urgent de prendre des mesures pour la protection commerciale, les relations avec le Japon et celles avec les pays communistes à commerce d'État.

Le programme de travail porte sur les secteurs suivants:

- a) Libération
- b) Contingentement
- c) Relations commerciales avec le Japon
- d) Relations avec les pays de l'Est
- e) Mesures de protection de la politique commerciale
- f) Mesures d'aides à l'importation et promotion des exportations
- g) Harmonisation des restrictions aux exportations
- h) Transformation des traités bilatéraux en traités communautaires.

Les différentes propositions de la Commission, pour autant qu'elles existent, feront l'objet ci-après d'un bref examen.

(1) Cf. *Journal officiel* du 5 octobre 1964.

a) *Libération*

35. La Commission n'a pas encore présenté de proposition globale sur les mesures qu'il serait souhaitable de prendre en matière de libération. Cependant, au mois de novembre 1963, elle a soumis

au Conseil de ministres une proposition d'uniformisation des listes de libération à l'égard des pays ex-O.E.C.E. et de la zone dollar (doc. I/COM (63) 320/final). D'après la Commission de la C.E.E., le niveau de libération était le suivant au 1^{er} février 1965:

Positions non libérées et anciennes positions ⁽¹⁾

	Pays de l'ancienne O.E.C.E.		Zone dollar	
	Agriculture	Industrie	Agriculture	Industrie
Allemagne (R F)	34	5	35	27
Benelux	23	9	23	9
France	64	33	65	33
Italie	17	16	18	20

⁽¹⁾ A l'exclusion des positions pour la houille.

36. En présentant sa proposition, la Commission a invoqué l'alinéa 5 de l'article 111 dans lequel les États membres se fixent comme objectif d'uniformiser entre eux leurs listes de libération à l'égard de pays tiers ou de groupes de pays tiers à un niveau aussi élevé que possible. La Commission a envisagé d'abolir tout d'abord la discrimination de la zone dollar à l'égard de l'O.E.C.E., pour autant qu'elle subsiste, afin de pouvoir appliquer immédiatement à tous les pays du G.A.T.T. la liste unifiée de la zone dollar et de l'O.E.C.E. Par la suite, cette liste pourrait même être étendue aux pays qui, dans leur commerce extérieur, observent les principes du G.A.T.T., tout en n'étant pas partie à cet accord.

37. Cependant, dès ses premières démarches pour abolir la discrimination de la zone dollar à l'égard de la zone de l'O.E.C.E., la Commission de la C.E.E. s'est heurtée à une vive résistance de la part du Conseil de ministres. Elle s'est donc vue dans l'obligation de suspendre provisoirement la poursuite de l'examen de sa proposition au sein du Conseil et s'efforce maintenant de mettre au point un nouveau document général. Suivant les informations de la Commission, une liste commune de libéralisation doit tout d'abord être établie pour les importations en provenance des pays du G.A.T.T. Celle-ci ne comprendra au début que les positions tarifaires qui sont libéralisées dans tous les États membres pour les pays signataires du G.A.T.T. Une consolidation doit intervenir parmi les États membres. Celle-ci impliquerait que des modifications de la liste commune de libéralisation nécessitent en principe une décision du Conseil.

La Commission est consciente de se prononcer ainsi, en un premier temps, pour une solution minimale. Toutefois, l'attitude des États membres à l'égard des propositions qu'elle a faites jusqu'ici l'oblige, à son avis, à s'en tenir à ce modeste début qui n'impose aucun sacrifice d'ordre économique aux États membres. De plus, elle prévoit dès maintenant l'examen systématique de toutes les positions

restant encore à libéraliser en vue de leur inclusion dans la liste communautaire de libéralisation.

38. On constate donc que la Commission de la C.E.E. a déjà dû, alors qu'elle s'acquittait de cette tâche relativement limitée, que constitue l'uniformisation du niveau de libéralisation, emputer considérablement son programme initial en raison de l'attitude négative du Conseil de ministres et qu'elle se borne maintenant à espérer pouvoir faire passer un programme d'une portée très restreinte. Sans vouloir nier l'existence de difficultés techniques non négligeables, votre commission estime que le Conseil de ministres aurait pu, avec un minimum de volonté politique, trouver une solution.

Les difficultés techniques mentionnées proviennent de ce que dans les pays du Benelux et en France il n'existe aucune discrimination de la zone dollar par rapport aux pays de l'O.E.C.E. pour les produits industriels (à l'exclusion des produits alimentaires), qu'en Italie il n'en existe qu'une seule mais qu'en république fédérale d'Allemagne, par contre, elles affectent 33 positions tarifaires. Ce nombre élevé est dû au fait que la République fédérale applique la liste de libéralisation prévue pour la zone dollar également au Japon de telle sorte que toute libéralisation touchant cette zone serait automatiquement applicable au Japon. Par suite de cette situation particulière, le problème de l'uniformisation des listes de libéralisation est étroitement lié au relèvement du niveau de libéralisation et à l'introduction d'une politique commerciale commune à l'égard du Japon.

b) *Contingentement*

39. La Commission n'a pas encore fait de propositions sur le contingentement. Ces propositions devront tout d'abord porter sur des réglementations pour les pays ne faisant pas partie du G.A.T.T. et qui n'en appliquent pas les principes dans leur commerce extérieur. Conformément au programme

de travail du 25 septembre 1962, la Commission prévoit comme objectif à atteindre pendant la période transitoire la mise en œuvre progressive de règles commerciales fondées sur des principes uniformes. Au plus tard à la fin de la période transitoire, des règles communes devront être appliquées à l'importation de tous les produits en provenance de ces pays, et en particulier il faudra convertir les différents contingents nationaux, encore existants, en contingents communautaires.

40. Une remarque fondamentale est à faire sur cet ensemble de questions importantes: Bien que le contingentement soit contraire aux conceptions de libération qui prédominent dans l'économie de concurrence et qu'il doive donc être rejeté par principe, il peut se trouver des circonstances qui peuvent contraindre à prendre des mesures de contingentement. Ceci est spécialement vrai lorsqu'il s'agit du commerce avec les pays de l'Est ainsi qu'avec les pays qui, du fait de leurs prix plus favorables résultant de conditions de travail différentes, peuvent provoquer des perturbations dans le marché commun.

Ces contingents, qui viennent s'ajouter aux droits de douane afin de protéger les importations, ne doivent pas être confondus avec les contingents douaniers qui sont des mesures d'encouragement économique applicables à certains pays ou d'une façon générale destinés à faciliter certaines importations. Dans ce cas, les droits de douane sont abaissés entièrement ou en partie jusqu'à une limite maximum d'importation. Dans ce cas particulier, les contingents apparaissent donc comme un moyen d'instaurer une certaine libéralisation. Jusqu'à présent, la fixation des contingents communautaires a notamment eu lieu lors de la conclusion d'accords économiques, comme par exemple les accords avec l'Iran et Israël. Dans le cas de l'accord d'association avec la Turquie, les contingents douaniers jouent pareillement un rôle important.

Dans les deux cas — restrictions quantitatives habituelles et contingentements douaniers —, il est souhaitable de procéder à l'instauration progressive d'une réglementation communautaire. Les raisons qui poussent à octroyer des contingents peuvent être multiples, et de fait elles vont du désir de protéger certains secteurs industriels dans certains États membres à la tentative de porter le moins possible atteinte à la position préférentielle d'un ou de plusieurs pays dans le marché commun. Pour ce dernier point, on pourrait trouver toute une série d'exemples dans le domaine agricole. Dans chaque cas, les réglementations nationales finissent par aller à l'encontre du principe du marché commun. Afin d'éviter que des importations ne soient limitées à un pays de la Communauté du fait d'une réglementation contingente, il est nécessaire que la Communauté n'autorise ces importations que sur la base de principes uniformes. Il est donc indispensable de prendre d'importantes mesures de con-

trôle aux frontières intérieures de la Communauté et, le cas échéant, de faire jouer la clause de sauvegarde 115 du traité de la C.E.E.

41. Ainsi, si des raisons tant fondamentales que d'ordre pratique incitent à uniformiser progressivement afin d'en arriver à une solution communautaire au plus tard à la fin de la période transitoire, on n'a toutefois pas encore décidé de quelle manière les contingents communautaires devraient être gérés. Pour l'instant, l'opinion publique est encore très divisée sur ce point. D'aucuns estiment qu'il n'y aura à proprement parler de contingent communautaire que lorsque sera mise en place une administration centrale et que lorsque la seule importation d'un transistor en Sicile devra être autorisée par une décision prise à Bruxelles. D'autres sont d'avis, et votre commission partage leur opinion, que la gestion d'un très grand nombre de contingents communautaires entraverait l'activité de la Commission et rendrait nécessaire la mise sur pied d'un appareil administratif important. D'après les expériences faites dans les pays du Benelux, il serait tout à fait possible de concilier une réglementation centrale et son contrôle avec une administration régionale. Si l'on instaure des contingents communautaires qui doivent être gérés par les administrations des différents États, il suffirait donc que la Commission de la C.E.E. ait certaines possibilités de contrôle et de surveillance. A ce sujet, il faudrait veiller notamment à ce que la gestion se fasse suivant des principes uniformes préalablement fixés et qu'il y ait la même possibilité d'accès au contingent communautaire dans tous les États membres de la Communauté.

En pratique, il serait par exemple possible d'allouer un contingent communautaire aux administrations nationales au début de chaque année suivant certains critères de répartition qui se baseraient sur les importations d'une période de référence donnée. On pourrait réserver une partie du contingent communautaire afin d'assurer, en cas d'intervention, l'équilibre en fonction des nécessités de l'importation. Une procédure sui generis assurerait à tous les importateurs de la Communauté un égal accès à ce contingent communautaire, quels que soient leur nationalité et leur domicile. Dans cet ordre d'idées, on peut dire que la Commission de la C.E.E. a déjà imaginé une solution pleine de souplesse en ce qui concerne les relations commerciales avec le Japon. Elle présente l'avantage d'éviter pour l'avenir une trop grande extensions de l'administration communautaire. Au cours de la période transitoire, le contingent communautaire devrait être progressivement augmenté.

42. Votre commission recommande plutôt la deuxième solution exposée ci-dessus. A son avis, la gestion centrale des contingents communautaires ne représenterait certes pas la solution idéale. La collaboration étroite entre la Commission et les adminis-

trations nationales par laquelle la Commission serait dotée de pouvoir de contrôle et de surveillance semble donner de meilleurs résultats.

Votre commission se rend compte qu'on vient d'aborder ainsi une question fondamentale. Il lui semble que ce n'est pas à la Commission qu'il incombe de mettre sur pied, chaque fois qu'il s'agit d'uniformiser et de rendre communautaires des parties importantes de la politique économique, des administrations complexes pour faire jusque dans le détail tout ce que les services économiques de nos pays membres accomplissent actuellement. Il se peut qu'une telle nécessité s'impose dans certains secteurs de l'union économique. Dans d'autres secteurs — votre commission estime que la gestion des contingents rentre évidemment dans cette catégorie —, il suffit de doter l'organisation centrale de certaines fonctions de direction au fur et à mesure qu'avance la construction communautaire et de laisser par ailleurs aux autorités nationales la responsabilité de l'exécution. Votre commission croit pouvoir attirer l'attention sur le fait que l'exécutif de la C.E.E. partage cette opinion.

c) *Relations avec le Japon*

43. La réglementation des relations avec le Japon représente à côté de la défense en matière de politique commerciale et des rapports avec les pays à commerce d'État l'un des trois secteurs tenus par la Commission de la C.E.E. pour prioritaires. On a déjà attiré l'attention sur ce que le «Kennedy round» crée certaines interférences. En tout cas, des réductions douanières dans le cadre du «Kennedy round» pourraient profiter également au Japon qui est membre du G.A.T.T., mais la Commission de la C.E.E. n'envisage favorablement cette perspective que si l'on convient préalablement avec le Japon d'une clause générale de sauvegarde et que si l'on fixe une liste négative limitée quantitativement. Il est un autre problème actuel: celui qui concerne l'application toujours plus étendue de la clause de sauvegarde de l'article 115 du traité dont il a déjà été question car par suite de la diversité des politiques commerciales pratiquées par les États membres vis-à-vis du Japon, lors de la suppression progressive des droits intérieurs, des marchandises à des prix très bas peuvent être facilement importées dans un État membre et revendues dans un autre.

44. Le Conseil de ministres n'a pas considéré d'un bon oeil la première proposition que la Commission de la C.E.E. lui a soumise en juin 1963 (doc. I/COM(63) 245), car pendant l'été dernier toute une série de négociations bilatérales étaient en cours. Entretemps, les négociations commerciales de l'Italie, des pays du Benelux et de la France ont été conclues, si bien que la Commission de la C.E.E. voit dans cette pause une bonne occasion pour exhorter tous les pays membres à prendre en considération les intérêts communautaires (cf. doc. I/COM(64) 52 final).

La Commission de la C.E.E. aimerait conclure avec le Japon un accord commercial dans lequel le principe de la libéralisation serait atténué par l'établissement d'une liste négative commune limitée et des règles communes pour la gestion des contingents. On devrait mettre au point des règles complémentaires pour l'application des clauses communautaires de sauvegarde et se mettre d'accord sur les garanties à exiger pour les exportations de la Communauté.

45. Toute analyse des conditions économiques d'une réglementation commune avec le Japon doit partir du fait que le commerce avec ce pays a pris un essor considérable ces dernières années, tant en ce qui concerne les importations que les exportations. Alors qu'en 1958 les exportations de la C.E.E. au Japon s'élevaient à 139 millions de dollars, elles atteignaient 358 millions de dollars en 1963. Les importations japonaises dans la C.E.E. sont passées, pendant la même période, de 117 à 325 millions de dollars. La forte concurrence japonaise, tout particulièrement sensible dans les textiles, la porcelaine et les produits de l'acier, a incité la France et les pays du Benelux, lors de l'entrée du Japon dans le G.A.T.T., à faire jouer la clause de sauvegarde de l'article XXXV de cet accord, tandis que l'Italie et la République fédérale renonçaient à une protection aussi étendue. Depuis lors, ces quatre pays ont renoncé audit article XXXV, mais ont inséré une clause particulière de sauvegarde dans les traités commerciaux bilatéraux qu'ils ont ensuite négociés. Toutefois, jusqu'à présent le Japon a refusé à l'Italie et à la République fédérale l'application de la clause de sauvegarde. Afin de garantir aux six États membres un traitement uniforme, il serait indispensable de faire jouer à l'égard du Japon une clause commune de sauvegarde valable pour les six États membres.

Par ailleurs, le Conseil de ministres s'est saisi de ce problème dès novembre 1962 et, dans une décision, il a invité les États membres à faire adopter, lors de leurs négociations respectives, une clause de sauvegarde susceptible de servir de modèle. Par suite de cette clause, des pourparlers devront être engagés afin de rechercher une solution satisfaisante pour les deux parties, notamment dans les cas où les producteurs seraient sérieusement lésés par l'importation de produits les concurrençant sur le territoire des parties contractantes où ils sont établis. Si aucune solution n'était trouvée dans un délai raisonnable, la partie contractante lésée serait en droit de ne pas satisfaire à ses obligations concernant le produit intéressé tant que le dommage subsisterait. Comme on l'a déjà signalé, deux des États membres n'ont toutefois pas encore réussi à faire verser cette clause dans leurs accords commerciaux.

46. La Commission de la C.E.E. pourrait exploiter les progrès considérables réalisées entretemps dans la libération du commerce avec le Japon pour préparer une liste négative. Rien qu'entre 1962 et

1964 les positions non libérées se sont réduites dans la proportion suivante:

	1962	1964
Allemagne (R.F.)	105	74
Pays du Benelux	96	71
France	500	178
Italie	410	152

Il est en outre intéressant de comparer les discriminations pratiquées à l'égard du Japon pour les produits industriels par rapport à la libération à l'égard de la zone dollar (situation au 1^{er} juin 1964):

Allemagne (R.F.)	aucune nouvelle position discriminatoire
Pays du Benelux:	33 nouvelles positions discriminatoires
France:	73 nouvelles positions discriminatoires
Italie:	89 nouvelles positions discriminatoires

47. La Commission propose un système mixte de contingents pour la période transitoire. Elle aimerait insérer dans une liste négative commune des restrictions quantitatives à l'égard du Japon, valables pour tous les pays membres. De plus, elle estime que les États membres pourraient maintenir des restrictions quantitatives nationales, mais seulement jusqu'à la fin de la période transitoire. La liste négative commune de même que les restrictions quantitatives nationales n'auraient qu'un caractère purement transitoire et l'effet de leur protection contre les perturbations du marché serait progressivement remplacé par la clause de sauvegarde.

48. Au cours des pourparlers avec les experts, la Commission n'est pas parvenue à faire passer cette proposition. Par contre, ses conceptions sur la gestion des contingents qui, comme on l'a déjà dit, n'impliquent pas la mise sur pied d'une administration centrale mais une attribution du maximum de tâches aux administrations nationales, semblent rencontrer un bon accueil.

D'une manière générale, on peut remarquer que, s'agissant également des relations avec le Japon, le Conseil de ministres n'a fait preuve d'aucune volonté politique permettant d'aboutir à une réglementation commune. En dépit des efforts de la Commission pour attirer l'attention sur les problèmes actuels, en dépit des conditions présentes, assez favorables à une réglementation commune — par suite du rapprochement de la politique commerciale des différents États membres réalisé au cours des dernières années —, le Conseil de ministres hésite, il hésite manifestement pour des raisons de politique générale. On ne peut se défendre de l'impression que les relations avec le Japon, tout comme les autres parties de la politique commerciale commune, se

trouvent liées en premier lieu au problème politique de la position de la Communauté dans le monde et que certains doutes, certaines préoccupations politiques de quelques États membres aboutissent dans ce domaine à une rupture d'élan.

d) *Relations avec les pays à commerce d'État*

49. A la fin de 1963 et au début de 1964, la Commission a présenté au Conseil de ministres sur les relations avec les pays de l'Est des propositions qui concernent les trois secteurs suivants:

- mise en œuvre accélérée d'une politique commerciale à l'égard des pays à commerce d'État;
- proposition de règlement du Conseil relative à la modification et à la prorogation du règlement n° 3—63 C.E.E. du 24 janvier 1963 relatif aux relations commerciales avec les pays à commerce d'État (produits agricoles faisant l'objet des règlements n°s 19, 20, 21 et 22);
- proposition de la Commission au Conseil relative à l'adoption d'une clause de sauvegarde dans l'accord commercial entre les États membres et les pays à commerce d'État.

Le Conseil n'a encore pris aucune décision au sujet de ces propositions, à l'exception de la prorogation du règlement concernant les produits agricoles et de l'extension de son champ d'application aux produits agricoles faisant l'objet d'une réglementation de marché, à savoir le lait, la viande bovine et le riz. Les relations avec les pays à commerce d'État devant être étudiées dans un rapport spécial, il n'est pas besoin de s'étendre davantage sur ce sujet.

e) *Mesures de protection en matière de politique commerciale*

50. La Commission a soumis au Conseil de ministres une proposition de règlement intéressante concernant les mesures de sauvegarde qui constituent l'un des problèmes les plus urgents (doc. 63/32). Comme on l'a déjà dit, la défense de la politique commerciale joue aussi dans le «Kennedy round» un rôle qui n'est pas négligeable et constitue l'un des problèmes essentiels dans les relations avec le Japon et l'ensemble des pays pratiquant des prix bas.

La Commission envisage de fixer dans un règlement des principes communs et une procédure communautaire dans le dessein de garantir la protection de la politique commerciale de la C.E.E. contre certaines pratiques anormales des pays tiers. En d'autres termes, elle aimerait une base juridique communautaire pour prévenir des perturbations sur le marché des pratiques contraires au traité et principalement des pratiques de dumping des primes et de subventions. Ici, toutefois, il conviendra d'éviter le terme de dumping qui risque facilement d'être pris dans un sens restrictif et malaisé à définir et lui préférer l'expression plus souple et plus large de pratiques anormales.

51. C'est pourquoi la Commission de la C.E.E. propose la définition suivante :

«Les pratiques anormales sont toutes les dispositions législatives, réglementaires, administratives et autres, les pratiques commerciales ou monétaires ou, en général, les dispositions de toutes sortes :

- qui sont contraires aux obligations contractées à l'égard des États membres ou de la Communauté *talis qua*, soit dans le cadre d'organisations économiques internationales, notamment du G.A.T.T. soit, dans le cadre de traités et d'accords commerciaux ou économiques multilatéraux ou bilatéraux, ou bien
- qui sont de nature à fausser la concurrence sur les marchés de destination au détriment des États ou membres de la Communauté *talis qua*, ou encore à provoquer une grave perturbation ou risquent seulement de la provoquer, enfin
- qui sont susceptibles d'entraver, à tort, le commerce avec la Communauté en créant notamment des obstacles discriminatoires.»

52. La Commission procède donc d'une façon pragmatique et renonce à délimiter avec précision le secteur très étendu des pratiques anormales. Si de telles pratiques sont constatées, des consultations, dont la possibilité est prévue, sont engagées sur demande d'un État membre ou de la Commission. Ces consultations ont pour but de déceler la nature et les effets de ces pratiques, la portée géographique de leurs effets, d'examiner les mesures à prendre et de décider des démarches éventuelles à entreprendre auprès des pays tiers ou des organisations internationales compétentes.

S'il ressort de cet examen qu'uniquement les intérêts d'un pays membre se trouvent lésés, lui seul peut prendre les contre-mesures qui s'imposent. Si les intérêts de plusieurs États membres sont en jeu, la Commission soumet alors des propositions au Conseil de ministres. En cas d'urgence, la Commission peut décider provisoirement des mesures à prendre. Par ailleurs, dans les cas particulièrement graves, les États membres peuvent mettre en action leurs propres mesures de sécurité avant même que le Conseil de ministres n'ait pris une décision.

53. Les États membres ne semblent pas jusqu'ici manifestement ravis du projet de la Commission de la C.E.E. sur la protection en matière de politique commerciale. A la rigueur, ils accepteraient bien une consultation commune en cas de dumping, mais ils n'ont encore rien fait pour abandonner aux mains de la Communauté un instrument de politique commerciale aussi important que ne l'est le règlement souple et susceptible d'adaptations proposé sur les pratiques anormales.

En fait, la définition de la Commission de la C.E.E. déborde nettement celle qui figure par

exemple à l'article 6 du G.A.T.T. qui, selon l'idée classique, admet uniquement qu'il y a dumping dans les cas où les marchandises exportées ont été vendues à l'étranger meilleur marché que dans les pays d'origine ou — si le produit n'est pas vendu dans le pays — lorsque le prix pour un pays importateur donné est plus bas que pour d'autres pays importateurs ou encore, mais à l'appui de preuves, lorsqu'il est inférieur au prix de revient dans le pays producteur, compte tenu d'un supplément raisonnable pour les frais de vente et la marge bénéficiaire.

54. Face à cette définition dont l'application pratique s'est révélée de plus en plus difficile, comme l'a montré l'expérience des dernières années, les États-Unis par exemple ont également appuyé leurs mesures anti-dumping très étendues sur des notions très souples qui dépassent les définitions données par le G.A.T.T. Donc en ce qui concerne le «Kennedy round», c'est un instrument de défense commerciale aussi global que possible qui est nécessaire pour renforcer au mieux la position de négociation de la Communauté. Toutefois, on ne peut arrêter des règlements anti-dumping uniquement en vue de négociations internationales déjà en cours. La proposition de règlement de la Commission de la C.E.E. devra donc constituer une mesure efficace et opportune, abstraction faite du «Kennedy round».

Les raisons qui incitent à mettre en œuvre des mesures uniformes de défense ne sont guère douteuses. On ne peut que souhaiter que les consultations prévues dans le cadre de ces mesures englobent un secteur aussi étendu que possible, sinon on ne pourrait éviter un certain mécontentement parmi les pays membres si, du fait d'une définition trop restrictive, certaines pratiques se trouvaient exclues a priori de la consultation. Dans le cadre de la consultation des États membres, il faut savoir contre quelles pratiques on doit en fait prendre des contre-mesures. Les dispositions internationales correspondantes — comme la définition précitée du G.A.T.T. et les coutumes internationales — pourraient servir ici de modèle. Il faut donc approuver la Commission dans son désir de prévoir pour les consultations et les mesures éventuelles de défense un cadre aussi large que possible, encore que ce ne soit que la pratique qui permettra de voir dans quelle mesure il faut vraiment remplir ce cadre.

f) Mesures d'aides et promotion des exportations

55. La Commission n'a encore présenté aucune proposition dans ce domaine. Le programme d'action du 25 septembre 1962 part de l'obligation de l'article 113 en vertu duquel, après expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes. Conformément à l'article 112, les États membres doivent notamment harmoniser progressivement leurs régimes d'aides aux exportations vers les pays tiers. D'après le programme de travail, la Commission

aimerait tout d'abord, pendant la période transitoire, faire l'inventaire des régimes d'aides aux exportations appliqués dans les États membres afin de procéder ensuite à une uniformisation progressive.

L'exécutif de la C.E.E. pourrait exposer à la commission l'état d'avancement de ses travaux dans ce domaine. A ce sujet, elle pourrait également donner des renseignements sur l'état de ses travaux en matière d'uniformisation des efforts nationaux visant l'élargissement du commerce sur les marchés étrangers.

56. Votre rapporteur a demandé à la Commission de la C.E.E. des renseignements sur l'état d'avancement de ses travaux et sur ses projets ultérieurs dans ce domaine et constaté à ce propos ce qui suit :

La Commission de la C.E.E. a tout d'abord établi un relevé des régimes d'aides à l'exportation en vigueur dans les États membres. Cet inventaire a été transmis dans l'intervalle aux États membres pour avis. Son élaboration définitive a été entreprise compte tenu de l'avis des États membres. C'est sur sa base que doit s'effectuer l'uniformisation progressive. Ce faisant, la Commission a l'intention de procéder d'une manière aussi empirique que possible en tenant compte des impératifs économiques de la Communauté. En principe, les mesures tendant à stimuler indirectement l'exportation doivent avoir le pas sur les mesures d'aide directe. En effet, de l'avis de la Commission de la C.E.E., seul un tel système est compatible avec les lois d'une économie de marché et constitue une caution contre le recours systématique à des mesures artificielles de protection contre la concurrence étrangère. La politique commune doit donc en premier lieu faire appel à deux moyens: d'une part, aux garanties de crédits à l'exportation et, d'autre part, à des mesures d'encouragement à l'exportation.

Pour ce qui est des autres mesures d'aide, la Commission de la C.E.E. est d'avis qu'il est tout d'abord nécessaire d'examiner les considérations d'ordre économique alléguées par les États membres pour justifier leur introduction ainsi que la situation concurrentielle sur les marchés des pays tiers. En prévision de ces objectifs, la Commission de la C.E.E. a déjà envisagé des travaux concrets dans le cadre du groupe mixte des experts en matière de politique commerciale et d'aide à l'exportation.

g) *Uniformisation des restrictions à l'exportation*

57. On ne possède encore aucune proposition de la Commission à ce sujet. Conformément au programme d'action et en application des articles 110, 111 et 113 du traité, le but ultime est l'uniformisation des mesures de libération des exportations vers les pays tiers à un niveau aussi élevé que possible. La Commission pourrait ici aussi donner des renseignements sur l'état de ses travaux.

h) *Transformation des traités bilatéraux en traités communautaires*

58. Une fois de plus, il n'existe pas encore de proposition de la Commission sur ce point extrêmement important de la transformation des traités commerciaux bilatéraux en traités communautaires. Jusqu'à présent, la Commission a seulement proposé l'amélioration de la procédure de consultation prévue par la décision du 9 octobre 1961 pour la négociation d'accords commerciaux (doc. (64) 49) qui doivent permettre d'augmenter l'efficacité des contrats réciproques. Il faudrait en particulier communiquer le calendrier des négociations bilatérales, améliorer le système des consultations et rendre plus efficace la procédure lorsque des objections sont présentées à la conclusion d'un accord.

La question maîtresse n'est toutefois pas encore résolue: comment harmoniser progressivement le contenu des traités commerciaux bilatéraux de façon qu'à la fin de la période transitoire il soit possible de conclure des traités commerciaux communautaires sans trop de difficultés passagères. La Commission doit encore faire de sérieux efforts, mais le Conseil de ministres ne fera sans doute pas preuve de compréhension en ce domaine, les intérêts commerciaux des États membres étant directement concernés. Ceci ne devrait toutefois pas empêcher la Commission, en coopération avec les gouvernements des États membres qui devraient préciser leurs desiderata matériels, d'exposer dès à présent ses conceptions sur l'uniformisation progressive, d'autant plus que ce domaine se trouve pratiquement exclu du programme de travail de septembre 1962. La Commission estime qu'un pas résolu du Conseil est ce qu'il y a pour le moment de plus pressant dans cette question et qu'il contribuerait de façon décisive à la solution des problèmes politiques existants.

5. Nécessité d'une uniformisation progressive de la politique commerciale

59. Le programme de travail de la Commission de la C.E.E. a soulevé tout un ensemble d'objections qui se sont concrétisées notamment au Conseil de ministres. Ces objections se résument en quatre points:

- Durant la période de transition le traité n'autorise aucun progrès matériel dans le sens d'une politique commerciale commune.
- L'instauration d'une politique commerciale commune nécessite d'autres préalables tels que l'institution de l'union politique et la conclusion des négociations Kennedy.
- Le moment n'est pas encore venu d'adopter une solution communautaire et il est préférable pour le moment de s'en tenir à une indépendance des

États membres en matière de politique commerciale.

- Une politique commerciale commune ne ferait qu'accabler davantage les États qui doivent actuellement faire face à des difficultés économiques intérieures.

Au premier coup d'œil, on s'aperçoit que ces objections n'ont aucun lien logique et même qu'elles se contredisent en partie. Elles ont ceci de commun qu'elles tendent à empêcher ou à retarder l'édification d'une politique commerciale uniforme. Aucune d'elles n'est plausible.

a) *Première objection: le traité de la C.E.E. ne permet-il pas une uniformisation de la politique commerciale durant la période de transition?*

60. Selon l'objection essentielle, le traité ne permettrait aucun progrès matériel dans le sens d'une politique commerciale commune pendant la période de transition. Bien que le Conseil de ministres ait approuvé à l'unanimité, le 25 septembre 1962, le programme de travail en matière de politique commerciale commune que nous avons mentionné à plusieurs reprises, bien qu'il ait approuvé un peu plus tard le mémorandum de la Commission de la C.E.E. sur le programme d'action pour la deuxième étape du 24 octobre 1962 qui comporte une partie détaillée sur l'organisation de la politique commerciale commune, bien qu'il ait réclamé dans son propre programme de travail synchronisé pour l'année 1963 l'instauration accélérée d'une politique commerciale commune et enfin, bien qu'il ait, d'après les renseignements fournis par la Commission⁽¹⁾, approuvé en avril 1964, dans ses grandes lignes, le programme de politique commerciale de la C.E.E., il continue à soulever des objections de principe. Il est regrettable que les États membres qui cherchent à s'abriter derrière des arguments juridiques n'aient pas présenté leurs objections à l'occasion des discussions de principe qui ont amené aux décisions ci-dessus, et qu'après avoir approuvé ouvertement ces principes, ils aient ensuite dans la discussion des diverses propositions de la Commission de la C.E.E. réduit leur argumentation au point d'invoquer la nécessité d'une interprétation des dispositions du traité.

61. Il est précisé au premier paragraphe de l'article 111 du traité que les États membres doivent coordonner leurs relations commerciales avec les pays tiers de façon qu'à l'expiration de la période de transition soient réunies les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune. Selon ce même paragraphe, la Commission est tenue de soumettre au Conseil «des propositions relatives à la procédure à appliquer au cours de la période de transition pour la mise en œuvre d'une action

commune et l'uniformisation de la politique commerciale».

De tout cela il faut donc retenir que l'article 111 du traité parle d'une coordination des relations commerciales, d'une action commune et d'une uniformisation de la politique commerciale durant la période de transition. Ce programme va déjà très loin et il ne fait aucun doute qu'on envisage ainsi non seulement des réglementations de procédure mais aussi des réglementations de fond. On ne voit vraiment pas pourquoi par exemple le projet de la Commission sur les consultations communes et l'institution d'une clause anti-dumping outrepasserait l'objectif de cet article.

62. Il est exact qu'en conformité de l'article 113 la politique commerciale commune ne deviendra obligatoire qu'à l'expiration de la période de transition. Mais cette disposition n'interdit pas une mise en œuvre accélérée de la politique commerciale commune, d'autant plus que les limites sont assez floues entre la coordination dont il est question à l'article 111, l'action commune et l'uniformisation d'une part et la politique commerciale commune d'autre part.

Par ailleurs, la délimitation que l'article 113 donne à ces notions n'est pas très précise. C'est ainsi notamment que pour modifier les tarifs douaniers, la politique commerciale commune doit être aménagée en fonction de principes uniformes. Or, dès la période de transition, la Communauté est compétente pour procéder à des modifications tarifaires qui bien entendu sont nécessairement des modifications du tarif extérieur commun et conformément à l'article 111, paragraphe 2, du traité, la Commission de la C.E.E. mène des négociations tarifaires internationales suivant des directives du Conseil de ministres. Il est impossible que cette compétence communautaire en matière de négociations tarifaires puisse être utilisée en l'absence de conceptions communes en matière de politique douanière; il s'ensuit qu'en pratique la partie douanière de la politique commerciale commune se trouve être déjà communautaire. L'expérience acquise au cours des négociations menées dans le cadre du G.A.T.T. et notamment des négociations Kennedy qui se déroulent actuellement confirment cette hypothèse.

63. Nous avons ainsi une nouvelle preuve que dans certains secteurs la politique commerciale commune, dont il est question à l'article 113, est déjà réalisée et joue un rôle important dans la vie de la Communauté. Les dispositions matérielles des articles 111 et 113 ne peuvent donc pas être considérées comme formant deux entités indépendantes, qualitativement diverses mais comme un tout. La conversion de la politique commerciale dans le sens communautaire est un processus continu dont les phases s'imbriquent les unes dans les autres avec une logique imperturbable. C'est un

⁽¹⁾ Cf. *Septième Rapport général de la Commission de la C.E.E.*, paragraphe 294.

processus qui ne peut être parachevé d'un seul coup. Le passage à la politique commerciale commune est déjà amorcé depuis longtemps et les propositions de la Commission de la C.E.E. ne font que poursuivre les premières réalisations entreprises jusqu'à présent en tenant compte des nécessités pratiques et politiques primordiales.

64. Une analyse des dispositions du traité montre donc que durant la période de transition il est non seulement possible mais encore absolument indispensable d'arrêter des réglementations de fond au sujet de la politique commerciale. Toutes tentatives en vue de faire de l'article 111 un simple article de procédure et de ne concéder un contenu concret qu'à l'article 113 sont loin de répondre au texte et même à la logique de ces dispositions du traité. Elles ne peuvent être considérées que comme une tentative en vue d'imposer une interprétation déterminée par des intérêts unilatéraux.

Du reste il serait facile de démontrer par des cas concrets qu'il est impossible d'élaborer tout d'abord la procédure et les instruments et de ne projeter que plus tard les principes d'une politique commune. Le Conseil de ministres a pour politique de rejeter les propositions relatives à des règles de procédure déterminées aussi longtemps qu'il ne se trouve pas de cas concrets. Mais si l'on prenait un jour une décision sur le fond avant qu'aucune réglementation de principe n'ait été arrêtée, cela donnerait lieu aux pires difficultés. Dans l'accord commercial conclu avec l'Iran, il fut convenu dès octobre 1963 de prévoir des mesures de contingentement communautaire. Or, jusqu'à présent elles n'ont pu être mises en application étant donné qu'aucun principe n'a encore été établi quant au régime de contingentement.

La conclusion à tirer de toutes ces incohérences est qu'il importe d'agir avec bon sens et de travailler parallèlement, dans les prochaines années de la période de transition, à ces deux tâches: l'élaboration de règles de procédure et la mise au point des dispositions matérielles de la politique commerciale commune.

b) *Deuxième objection: L'uniformisation de la politique commerciale exige-t-elle différents préalables?*

65. Mise à part cette objection juridique — dont du reste ni les conseillers juridiques de la Commission, ni ceux du Conseil de ministres ne reconnaissent le bien-fondé — différents États membres semblent sympathiser avec une politique des préalables. Avant d'instaurer une politique commerciale commune, il serait nécessaire par exemple que l'union politique progresse ou que les négociations Kennedy soient couronnées de succès.

On ne voit pas très bien si ces tentatives en vue de lier entre elles des parties importantes de la mise en œuvre de la Communauté doivent servir unique-

ment à freiner la marche du progrès ou bien si, parallèlement à une bonne volonté, on se trouve en face d'un manque de compréhension du phénomène communautaire. En effet le traité de la C.E.E. dans son ensemble ne doit pas être compris comme un système comportant des mesures synchronisées et d'égale valeur mais comme un processus de contraintes matérielles qui se conditionnent mutuellement et maintiennent un mouvement vers l'avant. Il s'est avéré que l'union douanière par exemple exerce une action stimulatrice sur des branches vitales de l'union économique et que la transformation de différents secteurs de la politique économique en secteurs communautaires entraîne la nécessité de réaliser d'autres progrès. Dans les pages précédentes de ce rapport, nous avons montré que l'état actuel de l'union douanière et certains progrès accomplis dans plusieurs secteurs de l'union économique exercent une forte pression en faveur de l'uniformisation de la politique commerciale. Le processus communautaire est donc parvenu à un stade où il entraîne inéluctablement la politique commerciale dans son sillage.

66. D'un point de vue politique, il ne serait pas intelligent de vouloir aiguiller ce processus sur d'autres voies par des combinaisons artificielles avec d'autres secteurs. Il faut au contraire accomplir le pas qui s'impose avec la plus grande urgence pour examiner ensuite quels autres secteurs doivent être pris en considération. Le meilleur moyen d'atteindre ce but est d'établir des programmes d'action qui permettent à tous les intéressés de voir quel sera le rythme de progression de la construction communautaire. Une politique des préalables est donc à rejeter à l'avenir.

c) *Troisième objection: Le moment est-il venu?*

67. Suivant une troisième objection, le moment ne serait simplement pas encore venu d'adopter une solution commune et les États membres auraient besoin de jouir de leur indépendance en matière de politique commerciale.

Dans ce rapport on s'est éclairé de quelques exemples pour montrer que les États membres ne peuvent plus réaliser grand chose avec leur pseudo-indépendance. Dans le cadre des relations avec les pays à bas prix, la persistance dans des solutions indépendantes n'a donné aucun résultat, de sorte qu'on peut constater après plusieurs années un mécontentement général, il ne pouvait d'ailleurs en être autrement. S'agissant des relations avec les pays à commerce d'État, ce même entêtement ne peut qu'aboutir à la prétention de faire payer sur le plan communautaire ce que les différents États membres ont négocié sur un plan bilatéral. La seule liberté qui reste aux États membres, c'est de se conformer aux conditions de marché qui ont déjà été accordées par leurs concurrents.

Le moment est donc venu pour les États membres de faire le point et de déterminer objectivement s'ils peuvent obtenir plus d'avantages sur le plan de la politique commerciale en agissant isolément ou au contraire en ayant recours à une procédure communautaire.

d) *Quatrième objection: L'uniformisation de la politique commerciale accroît-elle les difficultés économiques internes?*

68. La quatrième objection concerne le rapport qu'il y a entre la situation économique dans la Communauté et la politique commerciale extérieure. On a prétendu que les distorsions existant déjà à l'intérieur de la Communauté se trouveraient renforcées si on instaurait une politique commerciale commune.

Nous avons déjà fait remarquer dans les pages précédentes que cette objection ne peut valoir pour les déplacements des courants d'échange qui se sont produits par suite de l'absence d'une politique commerciale commune par exemple en matière de libéralisation. Ici, tout au contraire une politique commune permettrait d'éliminer ces distorsions.

Il reste que l'argument tiré des disparités de caractère conjoncturel ou monétaire doit être pris au sérieux. Comme on l'a déjà dit, la Commission de la C.E.E. serait bien inspirée si, lors de la présentation de ses initiatives en matière de politique commerciale, elle tenait compte des difficultés intérieures des différents États membres. L'article 108 du traité prévoit que les difficultés éventuelles d'un État membre doivent être surmontées grâce à une action de solidarité des États membres, sans que la mise en œuvre de la politique commune en soit pour autant compromise. Tel doit être le point de départ d'une politique dans ce domaine.

e) *Conclusion: L'uniformisation de la politique commerciale s'impose de toute urgence*

69. Toutes ces objections ne font pas perdre leur poids aux raisons qui poussent à ce que la Communauté soit plus que jamais décidée à uniformiser progressivement la politique commerciale de ses États membres suivant les dispositions du traité. De l'avis de votre commission, les avantages qu'une uniformisation progressive de la politique commerciale apporterait à tous les États membres dé-

passerait de loin les restrictions et les inconvénients éventuels qui résulteraient de leur soumission à une discipline commune. L'uniformisation de la politique commerciale est devenue un impératif. Il est de l'intérêt des institutions de la Communauté de le reconnaître et d'en tirer les conséquences politiques qui s'imposent.

70. La Commission de la C.E.E. s'est efforcée d'une manière louable de respecter les délais fixés dans son programme d'action de septembre 1962. Elle a soumis à la décision du Conseil de ministres un programme-cadre ainsi qu'un certain nombre de propositions de politique commerciale. Ces propositions sont parvenues au Conseil en partie à l'automne 1963 et pour le reste dans les premiers mois de l'année 1964. Le Conseil est donc en possession de ces documents depuis plus d'un an en moyenne, sans avoir pris de décision. Il se borne au contraire à différer l'examen du problème en voulant ainsi laisser entendre qu'il n'a pas l'intention d'aborder cette matière importante.

71. Si l'on constate que dans le même temps le Conseil de ministres a souligné de manière expresse dans son programme de travail pour 1963 et ensuite une fois encore en avril 1964 la nécessité d'une uniformisation accélérée de la politique commerciale, il est difficile de ne pas reprendre à son compte une image employée dans la presse et de ne pas parler d'une conscience institutionnelle divisée. Tout au plus pourrait-on reconnaître au Conseil qu'il était tout d'abord disposé à s'attaquer à cette matière difficile mais que par la suite, durant la période de marasme qui a caractérisé l'année 1964, il n'a pu trouver l'élan nécessaire pour parvenir à des solutions communautaires.

Si cela est exact, les décisions agricoles du 15 décembre 1964 pourraient constituer d'excellentes bases pour amorcer une nouvelle action politique. La Commission de la C.E.E. devrait saisir l'occasion et dans une nouvelle proposition au Conseil présenter avant tout un calendrier sur l'uniformisation de la politique commerciale qui tendrait compte des derniers événements. Le Parlement européen l'assure de son appui au cas où il s'agirait de placer les États membres de la Communauté devant leurs responsabilités politiques.

72. La commission du commerce extérieur invite le Parlement à adopter la proposition de résolution suivante:

Proposition de résolution

sur l'instauration progressive de la politique commerciale commune

Le Parlement européen,

— rappelant que l'article 3 du traité de la C.E.E. assigne notamment pour objectif aux États membres l'instauration d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers;

— confirmant l'intension manifestée à l'article 110 du traité de contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières;

- reconnaissant que ces objectifs imposent à la Communauté l'obligation d'adopter dans ses relations de politique commerciale avec les États non membres une attitude aussi libérale que possible et de ne recourir à des mesures de protection en matière de politique commerciale que dans les limites indispensables, étant entendu que, conformément à la résolution adoptée par le Parlement le 27 mars 1963⁽¹⁾, un équilibre doit être trouvé entre les intérêts internes de la Communauté et les intérêts des pays tiers qui pourraient s'y opposer;
- vu et approuvé le rapport soumis par sa commission compétente sur l'instauration progressive de la politique commerciale commune (doc. 3),

a) *En ce qui concerne l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique commerciale commune*

1. *Regrette* vivement que le retard apporté à l'étude des propositions faites en ce sens par la Commission de la C.E.E. au Conseil de ministres ait compromis la réalisation du programme de travail en matière de politique commerciale commune qui a été arrêté le 25 septembre 1962 et du programme d'action pour la deuxième étape de la période de transition;

2. *Invite* résolument le Conseil de ministres à assumer dans les semaines et les mois à venir ses obligations politiques à l'égard de la Communauté en adoptant les propositions qui lui ont été soumises par la Commission;

3. *Attend* de la Commission qu'elle poursuive énergiquement ses travaux dans le domaine de la préparation de la politique commerciale commune et avant tout qu'elle soumette au Conseil de ministres dans un délai rapproché un calendrier adapté portant sur les différentes mesures prévues;

4. *Est d'avis* qu'en raison d'un certain nombre de difficultés concrètes qui subsistent tant à l'intérieur de la Communauté qu'en ce qui concerne surtout les relations avec les pays tiers, des progrès matériels sont absolument nécessaires dans le sens d'une uniformisation de la politique commerciale et qu'à cet effet le traité de la C.E.E. n'offre pas seulement la base nécessaire mais impose même en son article 111 l'obligation d'uniformiser la politique commerciale durant la période de transition;

5. *Estime* inutile à cet égard, tant pour des raisons de logique que pour des motifs d'ordre pratique, de ne régler tout d'abord dans une étape préparatoire que des questions de procédure pour étudier ensuite le contenu de la politique commer-

ciale commune, mais *est* au contraire *d'avis* que ces deux tâches doivent être menées de front;

b) *En ce qui concerne les problèmes actuels de la politique commerciale*

6. *Constate* que sous le rapport de l'organisation des relations commerciales avec les pays industriels, les négociations Kennedy qui se déroulent dans le cadre du G.A.T.T. continuent d'occuper l'avant-plan et considère comme un heureux présage le fait que la Communauté soit parvenue, en présentant en temps voulu une liste d'exception de produits industriels, à contribuer au succès de ces importantes négociations;

7. *Se félicite* de ce que l'accord sur le prix commun des céréales ait permis de déterminer un élément essentiel de la capacité d'action de la Communauté dans les négociations Kennedy et continue à considérer la proposition de la Communauté de négocier sur l'ensemble des montants de soutien aux produits agricoles comme une contribution constructive;

8. *Estime* que la position de la Communauté dans les négociations Kennedy est affaiblie en particulier par suite de l'absence d'une législation communautaire sur la protection en matière de politique commerciale et tient pour indispensable que le Conseil prenne les décisions qui s'imposent pour donner à la Communauté un mandat identique à celui de ses partenaires commerciaux pour traiter de toutes les questions en suspens;

9. *Met en garde* contre l'espoir que les rapports entre la C.E.E. et l'A.E.L.E. se résoudront d'eux-mêmes par l'intermédiaire de réductions douanières considérables dans le cadre du G.A.T.T. et considère que ce serait manquer de perspicacité de penser que le problème posé par l'adhésion, l'association ou tout autre lien des États européens avec la Communauté pourrait être réglé au moyen de réductions douanières;

10. *Constate* avec regret que le gouvernement britannique a cru devoir faire face à ses difficultés économiques par l'adaption d'une mesure énergique portant perception d'un droit de douane spécial et ne peut considérer cette attitude, prise par un important pays industriel peu avant une nouvelle libéralisation internationale du commerce, que comme un exemple à ne pas suivre;

11. *Est d'avis* que si le Royaume-Uni devenait membre de la C.E.E. un cadre plus large serait donné pour la solution des difficultés dans lesquelles ce pays se débat actuellement;

12. *Demande* à la Communauté d'adopter à l'égard des pays en voie de développement une

(1) J. O. n° 61 du 19 avril 1963, p. 1279/63.

attitude commune en matière de politique commerciale, se concrétisant aussi bien dans des mesures économiques prises en fonction de l'objectif final, par l'extension des suspensions douanières autonomes en vigueur et la conclusion d'accords économiques spéciaux que par une collaboration dans les organisations internationales compétentes en vue d'une réorientation des relations commerciales mondiales;

13. *Est d'avis* qu'il y a une interaction étroite entre la politique commerciale commune et la politique économique et conjoncturelle à l'intérieur de la Communauté et que, de ce fait, notamment pour accroître les possibilités de réalisation d'une politique commerciale libérale, les institutions communautaires et les gouvernements des États membres doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour veiller à ce que soit assuré dans la Communauté un développement économique harmonieux;

c) *En ce qui concerne les différentes propositions de la Commission de la C.E.E.*

14. *Regrette* que le Conseil n'ait jamais pris de décision sur les différentes propositions de la Commission de la C.E.E. relatives à la réalisation du programme de travail en matière de politique commerciale commune et ait ainsi provoqué des retards inadmissibles;

15. *Se félicite* de ce que la Commission de la C.E.E. ait présenté, en exécution du programme de travail du 25 septembre 1962, une série de propositions concernant des mesures dans le domaine de la libéralisation, des relations avec le Japon, des relations avec les pays à commerce d'État et des mesures de protection commerciale, et insiste pour que la Commission présente dès que possible et en tout cas dans le courant de l'année 1965, les propositions qu'elle a annoncées et qui concernent le contingentement, l'aide à l'exportation et la promotion des exportations, l'uniformisation des restrictions à l'exportation et la transformation des accords bilatéraux en accords communautaires;

16. *Tient* pour extrêmement important que les différentes propositions s'intègrent dans un programme d'ensemble dont les différentes étapes soient fixées chronologiquement, car c'est la seule manière de garantir l'uniformisation harmonieuse des politiques commerciales sur la période nécessaire de plusieurs années;

17. *Regrette* que la Commission se soit vue amenée par l'attitude négative du Conseil de ministres à abandonner ses objectifs initiaux en matière de libéralisation et à se limiter à la présentation d'un programme minimum;

18. *Est d'avis* qu'une transformation progressive des contingents nationaux existants en contingents communautaires devrait être mise en œuvre déjà pendant la période transitoire, la gestion en restant décentralisée, et souhaite une étroite collaboration entre la Commission de la C.E.E. et les administrations nationales en ce domaine;

19. *Estime* avec la Commission de la C.E.E. qu'une uniformisation de la politique commerciale des États membres à l'égard du Japon est extrêmement urgente et qu'à cet égard la stipulation d'une clause communautaire a une importance capitale;

20. *Partage* les conceptions de la Commission de la C.E.E. sur l'urgence d'une protection commerciale communautaire et estime qu'il est nécessaire d'atteindre non seulement les pratiques de dumping faussant la concurrence, mais tout le vaste domaine des pratiques anormales de pays tiers;

d) *En ce qui concerne les objections contre l'instauration d'une politique commerciale commune*

21. *Repousse* avec détermination les tentatives d'interpréter erronément le traité en affirmant que la préparation et l'instauration d'une politique commerciale commune ne sont pas possibles pendant la période de transition;

22. *S'élèverait* avec énergie contre tout ce qui tendrait à subordonner les progrès dans le domaine de la politique commerciale commune à certains résultats dans de tout autres domaines de l'intégration économique ou politique;

23. *Estime* que les États membres s'illusionneraient s'ils estimaient que le maintien du pouvoir national d'action sur tous les domaines de la politique commerciale qui ne relèvent pas encore de la Communauté leur procurerait des avantages essentiels et est au contraire convaincu qu'une politique commerciale active ne peut être menée avec succès, dans la situation mondiale actuelle, que par la Communauté en tant que telle;

24. *En appelle* à la Commission de la C.E.E., au Conseil de ministres et aux gouvernements des États membres pour qu'ils reconnaissent combien il est important de faire des progrès dans le domaine de la politique commerciale commune et mettent tout en œuvre pour les réaliser;

25. *Charge* sa commission compétente de continuer à suivre les questions touchant l'instauration progressive de la politique commerciale commune et de lui faire à nouveau rapport à ce sujet en temps utile.

Avis de la commission de l'agriculture

Rédacteur: M. R. Blondelle

Conformément aux dispositions des articles 38 et 43 du règlement, le bureau du Parlement européen a décidé, lors de sa réunion du 24 septembre 1964, de saisir pour avis la commission de l'agriculture sur le problème de l'établissement d'une politique commerciale commune, la commission du commerce extérieur étant saisie au fond.

Lors de sa réunion des 9 et 10 novembre 1964, la commission de l'agriculture a chargé M. Blondelle d'élaborer un avis à l'intention de la Commission du commerce extérieur.

Le présent avis a été adopté à l'occasion de la réunion du 7 janvier 1965 par 14 voix contre 1.

Étaient présents: MM. Boscary-Monsservin, président, Sabatini, vice-président, Vredeling, vice-président, Blondelle, rapporteur, Baas, Bading, Braccesi, Briot, Charpentier, Dupont, Estève, Klinker, Kriedemann, Lücker, Storch.

INTRODUCTION

1. Dans ses propositions de base sur la politique agricole commune, la Commission de la C.E.E. indiquait que celle-ci reposait sur quatre piliers: politique des marchés, politique commerciale, politique des structures, politique sociale.

Sans méconnaître le rôle fondamental de la politique des structures et l'objectif essentiel de l'amélioration du niveau de vie, amélioration à laquelle la politique sociale doit contribuer, la Commission de la C.E.E. a fait porter ses premiers efforts sur la politique des marchés. On sait que les règlements entrés en vigueur à ce jour couvrent plus de 80% de la production agricole des Six.

Mais la conception des organisations de marchés retenue par la Communauté appelle nécessairement la mise en œuvre d'une politique commerciale, laquelle comporte elle-même un volet interne et un volet externe. Ces deux volets, s'ils correspondent à des techniques différentes, sont du reste intimement liés, ne serait-ce que par leurs incidences financières sur le budget de la Communauté, ainsi que la commission de l'agriculture a déjà eu l'occasion de le souligner lors de l'examen du projet de budget de la C.E.E.

2. Un des principaux aspects du volet interne réside dans la définition du niveau commun des prix des différents produits, niveau dont dépendent le degré d'utilisation du potentiel de production, les revenus des agriculteurs, les dépenses des consommateurs, mais aussi la sécurité des approvisionnements et la recherche éventuelle des débouchés.

La commission de l'agriculture, sans ignorer les nombreuses difficultés qu'il y avait à surmonter, avait cependant toujours eu confiance dans la réalisation d'un accord entre les Six sur le niveau des prix. Elle n'en voulait pour preuve que l'indéniable foi dans l'Europe témoignée par le président en exercice du Conseil de ministres, lors du dernier colloque entre le Conseil, la Commission et le Parlement. La commission de l'agriculture se félicite aujourd'hui des résultats positifs de ce troisième «marathon», non seulement en raison de ses conséquences économiques, mais encore du fait de sa portée politique. Elle souhaite que, cette fois encore, les efforts que chacun de ses membres aura déployés pour franchir un nouveau cap renforceront en fin de compte la cohésion de la Communauté.

3. Mais cette cohésion doit aussi se manifester vers l'extérieur. L'annonce des discussions au G.A.T.T., dans le cadre du «Kennedy round», et le mandat qu'avait reçu la Commission de la C.E.E. de négocier sur la base du «montant de soutien» auront constitué, pour reprendre une expression de M. le président Mansholt, un «levier» dans la recherche d'un prix commun au sein des Six.

Le déroulement des négociations, le rôle-clé que joueront les échanges de produits agricoles et les engagements qui seront pris par la Commission de la C.E.E. au nom de la Communauté peuvent difficilement se concevoir si celle-ci ne s'est pas, dans le même temps, donné les moyens de mener vers l'extérieur une action commune.

La nécessité de celle-ci découle également des décisions que le Conseil vient de prendre en adoptant la résolution sur la responsabilité financière de la Communauté et en particulier en arrêtant, d'une part, le principe d'une prise en charge totale par le F.E.O.G.A. des restitutions à l'exportation et des interventions sur le marché intérieur à compter du 1er juillet 1964 et en invitant, d'autre part, la Commission à présenter des propositions sur les conditions dans lesquelles les recettes du prélèvement

auront un caractère communautaire à partir de l'entrée en vigueur du prix commun pour les différents produits agricoles.

4. Ces raisons semblent suffisamment péremptoires pour que l'on ne puisse tirer argument de l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 111 pour se limiter, pendant la période transitoire, à une simple coordination des relations commerciales des pays membres avec les pays tiers.

Il semble bien plus que l'on doive se référer à son second alinéa et l'interpréter comme incitant à uniformiser les politiques commerciales dans les meilleurs délais, en fonction des progrès d'ensemble réalisés par la Communauté et d'une synchronisation des efforts demandés à chacun de ses membres.

5. Il est du reste permis d'espérer que l'action de la Communauté contribuera, conformément au principe émis à l'article 110, au développement harmonieux du commerce mondial. Il importe à cet égard d'observer que la création de la Communauté a moins suscité des problèmes nouveaux que fait se poser sous un angle différent des problèmes qui, en tout état de cause, seraient venus au jour, et dont le principal semble être celui de la rupture de l'équilibre apparent qui avait pu exister pendant un certain temps sur les marchés mondiaux des produits agricoles.

6. On peut penser à cet égard que la création de la Communauté, loin d'être un facteur de trouble, représentera au contraire, à l'échelon mondial, un élément de simplification et contribuera à la recherche d'une solution. C'est du reste en ce sens que la Commission de la C.E.E. a fait des suggestions que votre rapporteur examinera sous le chiffre III après avoir, dans un chiffre I, analysé la situation actuelle et dans un chiffre II essayé de dégager quelques principes de base.

I — La situation actuelle

7. Le secteur agricole conditionne le niveau de vie de la grande majorité des populations du globe et au moins dans chaque pays d'une importante proportion de familles (exploitants agricoles et salariés), car il constitue l'activité économique essentielle des pays en voie de développement et une branche de l'économie généralement encore importante dans les pays industrialisés. Il contribue pour 30% au commerce mondial (y compris produits tropicaux).

La C.E.E. figure parmi les premiers pays producteurs agricoles du monde: le premier pour la production de lait, de produits laitiers et de vin, le second pour la viande, le sucre et les pommes de terre, le troisième pour les céréales.

La C.E.E., du fait du haut niveau de vie de sa population, a des besoins diversifiés qui en font un carrefour d'échanges intenses. En moyenne durant ces dernières années, pour les produits alimentaires, elle a réalisé 15% des exportations mondiales et absorbé 25% des importations mondiales.

Il n'entre pas dans les intentions de la Commission de procéder à une analyse détaillée du commerce des produits agricoles, mais seulement d'essayer de dégager quelques traits généraux en rapport avec l'ensemble des échanges.

8. La balance du commerce extérieur de la C.E.E. qui était en équilibre de 1958 à 1961 (voire même en excédent en 1959), connaît un déficit depuis 1962 (1.117 millions de dollars). Il s'est élevé à 3.024 millions de dollars en 1963.

La part du déficit commercial global de la C.E.E. imputable à chacun est variable selon les pays membres. Certains d'entre eux (Italie, Pays-Bas, U.E.B.L.) accusent depuis 1958 un déficit de leur balance commerciale. La France a connu tantôt un excédent (de 1959 à 1961) tantôt un déficit. Seule la république fédérale d'Allemagne a toujours une balance commerciale positive.

Passant du commerce global (tous produits industriels et agricoles) au seul commerce des produits agricoles (1) et constate que le déficit commercial est passé de 6.435 millions de dollars en 1958 à 7.490 millions de dollars en 1963.

Votre commission présentera, dans un paragraphe ultérieur, des observations sur le développement des importations agricoles en fonction de leurs régions d'origine. Il voudrait cependant dès maintenant faire observer que le chiffre du déficit pour les produits agricoles représente, en 1963, plus du double du déficit commercial global. On notera que la part de ce déficit imputable aux seules denrées alimentaires, y compris boissons et tabac, oléagineux et matières grasses, est passé de 3.214 millions de dollars en 1958 à 4.170 millions de dollars en 1963 et ce malgré une augmentation des exportations au cours de cette dernière année.

Une analyse des échanges extérieurs au niveau des produits alimentaires met en évidence un accroissement des importations pour des secteurs essentiels, tels que les viandes et préparations de viande, les céréales et dérivés, les fruits et légumes, les corps gras et le sucre. La répartition est évidemment très différente selon les pays membres, puisque certains d'entre eux ont un taux d'auto-provisionnement supérieur à 100 pour des produits déterminés.

9. Désirant maintenant analyser le développement des importations par régions d'origine, le rédacteur reprend ci-dessous quelques tableaux dressés par la Commission de la C.E.E. (2).

(1) C. S. T. 0. 1. 4, 21, 22, ex-23, 24, ex-26, 29.

(2) *Bulletin du commerce extérieur*, n° 5, 1964.

TABLEAU I
Développement des importations agricoles
 (C.S.T , 0, 1, 4, 21, 22, ex-23, 24, ex-26, 29)

(En millions de dollars)

	1958	1963	En %
Intra C.E.E.	1.246	2.490	+ 99
Extra C.E.E.	7.356	9.439	+ 28
dont			
<i>Pays industriels</i>	3.128	4.355	+ 39
dont			
A.E.L.E.	859	1.094	+ 27
U.S.A.	889	1.337	+ 50
<i>Pays en voie de développement</i>	3.820	4.354	+ 13
dont			
A.O.M. (1)	1.264	1.081	— 17
Amérique latine	1.090	1.567	+ 44
<i>Pays à commerce d'État</i>	385	720	+ 87

(1) Algérie et départements d'outre-mer des États membres de la C.E.E., pays et territoires d'outre-mer associés à la C.E.E.
 La diminution des importations de la Communauté en provenance des pays associés se concentre essentiellement sur les importations en provenance de l'Algérie et du Congo-Léopoldville, et ne sont pas imputables à la politique commerciale de la C.E.E.

L'évolution est la suivante pour les importations de la C.E.E. en provenance des pays tiers concernant les produits régis par les règlements de la politique agricole commune :

TABLEAU II
Produits dont l'organisation commune des marchés est déjà entrée en vigueur le 1er août 1962
 (céréales, viande porcine, volaille, œufs, fruits et légumes, vin)

(En millions de dollars)

	1958	1963	En %
Intra C.E.E.	528	973	+ 84
Extra C.E.E.	1.753	1.995	+ 14
dont			
<i>Pays industriels</i>	820	1.104	+ 35
dont			
A.E.L.E.	164	152	— 0,8
U.S.A.	248	516	+ 108
<i>Pays en voie de développement</i>	818	729	— 12
dont			
A.O.M. (1)	374	198	— 89
Amérique latine	195	286	+ 47
<i>Pays à commerce d'État</i>	110	160	+ 45

(1) Algérie et départements d'outre-mer des États membres de la C.E.E. et pays et territoires d'outre-mer associés à la C.E.E.

TABLEAU III

**Produits pour lesquels une organisation commune des marchés a été décidée
le 23 décembre 1963**

(viande bovine, produits laitiers, riz, huiles et graisses)

(En millions de dollars)

	1958	1963 (provisoire)	En %
Intra C.E.E.	159	379	+ 138
Extra C.E.E.	1.153	1 711	+ 48
dont			
<i>Pays industriels</i>	448	812	+ 81
dont			
A.E.L.E.	230	298	+ 29
U.S.A.	142	331	+ 33
<i>Pays en voie de développement</i>	641	785	+ 22
dont			
A.O.M. (1)	247	209	— 18
Amérique latine	131,1	220	+ 68
<i>Pays à commerce d'État</i>	55	100	+ 82

(1) Algérie et départements d'outre-mer des États membres de la C.E.E. et pays et territoires d'outre-mer associés à la C.E.E.

10. Ces tableaux montrent que les sources d'approvisionnement se sont déplacées, de façon notable, par zone géographique.

Après avoir noté le développement des échanges intérieurs (100%), on observera que le développement des importations extra-communautaires a eu lieu surtout au profit des *pays industriels* (39%) et, en particulier, des U.S.A. (50%). (Le pourcentage d'augmentation pour ce dernier pays serait du reste de 100% si on se limitait aux seules denrées alimentaires, y compris boissons et tabacs et les matières grasses.)

Au sein des pays industriels, les pays de l'A.E.L.E. accusent un pourcentage total d'augmentation de 27% encore qu'il convienne de mentionner un léger recul des importations en provenance de ces pays pour les produits soumis depuis le 1^{er} août 1962 à l'organisation de marchés. Il est vraisemblable que la mise en place des organisations de marchés et du système des prélèvements aura occasionné une stagnation des exportations du Danemark, par exemple, vers les pays de la C.E.E. On constate, à l'inverse, une stagnation de la part prise par les pays de la C.E.E. dans les importations danoises.

Le pourcentage d'augmentation des produits *en provenance des pays en voie de développement* est très faible, comparé à celui des exportations en provenance des pays industriels. On remarquera la part notable prise par l'Amérique latine, d'une part, et

les pays à commerce d'État, d'autre part. Quant à la régression des importations en provenance de l'A.O.M., elle tient pour une large part au commerce des vins, ce qui apparaît plus clairement au tableau II.

On constate donc au total un déplacement des sources d'approvisionnement, qui n'est pas sans avoir une influence sur la situation des pays en voie de développement, situation sur laquelle le rédacteur présentera des observations dans une autre partie de cet avis.

II — Des principes de base

11. La Communauté a admis, comme il était logique, que tous les secteurs de son économie doivent contribuer au développement du commerce mondial et au progrès économique et social du globe.

La commission de l'agriculture n'a jamais cherché à faire de l'agriculture un secteur «à part», mais elle n'a pas renoncé non plus à demander l'utilisation de méthodes appropriées à ses particularités. Parmi celles-ci, il n'y a pas seulement celles qui résultent des conditions techniques de la production et de la commercialisation; il y a aussi des structures sociales et le fait que le retard accumulé dans l'amélioration du niveau de vie des familles tirant leurs ressources de l'agriculture exige une accélération du progrès social.

Il convient de prendre conscience que le développement en soi du commerce mondial des produits agricoles n'est qu'un moyen au service des politiques d'expansion économique et social.

A — *Les échanges et le progrès du niveau de vie*

12. La normalisation des échanges et leur développement rationnel ne sont pas incompatibles avec les exigences de l'amélioration du niveau de vie des populations agricoles et l'établissement d'un meilleur équilibre social dans les différents pays.

Il est couramment admis que l'extension des échanges est suivie d'une amélioration généralisée de la vie économique des pays intéressés et, par conséquent, du sort de leurs habitants. La commission de l'agriculture n'est pas certaine que cette relation soit toujours aussi évidente: la dégradation des termes de l'échange pour les pays en voie de développement en apporte la preuve. C'est pourquoi elle estime qu'il est important de mettre ces pays à l'abri des vicissitudes des marchés mondiaux et de leur donner, par la voie d'échanges normalisés, une sécurité plus grande et des moyens supplémentaires d'accès au progrès. Ce faisant, la Communauté devra, au premier chef, respecter les engagements qu'elle a contractés envers les pays qui lui sont associés.

13. Au total, la commission de l'agriculture estime que le développement du commerce mondial est souhaitable lorsqu'il permet de réaliser une division raisonnable du travail sans compromettre pour autant un meilleur équilibre social à la fois au sein de chacun des pays membres de la Communauté et entre celle-ci et ses partenaires sur le plan mondial. Cela l'amène à rappeler qu'il existe une priorité pour les objectifs propres de la C.E.E. et que l'action qui sera menée à l'extérieur appelle une réciprocité.

B — *Priorité aux objectifs propres de la C.E.E.*

14. La commission de l'agriculture estime que la volonté de participer au développement du commerce mondial ne doit pas faire perdre de vue les buts poursuivis par les six pays signataires du traité de Rome ni retarder la réalisation effective du marché commun. Il s'agit de continuer la mise sur pied de ce marché et ensuite de mener de front la réalisation des objectifs de l'union économique, dont les plus importants sont énoncés dans les articles 2, 39 et 117 du traité, et la participation de la Communauté au développement des échanges mondiaux comme le prévoit l'article 110.

15. Le fait de prendre les uns et les autres en considération pour déterminer l'axe de marche de la

C.E.E. n'empêche pas qu'en certaines circonstances il peut être nécessaire d'observer la hiérarchie des urgences et des exigences. Les articles 2 et 39 fixent des buts entre signataires du traité, ce qui correspond à des engagements réciproques contractuels, alors que l'article 110 exprime une volonté de la Communauté vis-à-vis des pays tiers qui n'ont d'ailleurs pris aucun engagement à ce propos, ce qui justifie que l'exécution de cet article appelle la réciprocité.

C — *La réciprocité*

16. La commission de l'agriculture du Parlement européen pense que la C.E.E. pourrait trouver un accord avec les pays tiers d'une façon d'autant plus facile que ceux-ci lui donneraient:

- a) Une réciprocité effective: la réciprocité doit être totale entre les États industriels: les disciplines, les charges, les responsabilités pour être équitables et supportables doivent être très exactement partagées. Cette réciprocité est la manifestation d'une bonne volonté collective.
- b) La possibilité de mettre en œuvre rapidement des mesures de sauvegarde, en tout cas équivalentes à celles dont jouirait tout autre co-contractant.

III — *Des suggestions*

17. Il est hors de doute que les perturbations du marché résiduel international sont à l'origine des barrières dressées par les États pour maintenir leurs agriculteurs et leurs consommateurs à l'abri de phénomènes qui cycliquement ou inopinément troublent ces marchés mondiaux, mettant en péril leur capacité de production, la sécurité de leurs approvisionnements et, en définitive, le pouvoir d'achat des uns et des autres.

18. On peut constater que ce désordre des marchés agricoles mondiaux — les circonstances politiques venant souvent s'ajouter aux conditions économiques — n'a pu être évité de façon durable malgré de nombreuses et intéressantes initiatives. Un des motifs de ces échecs peut être trouvé dans le fait que les règles du G.A.T.T. ne sont pas adaptées aux caractères particuliers du commerce des produits agricoles et que bien des pays n'adhèrent pas à cette organisation.

C'est donc à juste titre que la Commission de la C.E.E. a proposé de mener les négociations commerciales sur la base d'une analyse d'ensemble des dispositions en vigueur, tant dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs, relatives aux conditions de la production et du commerce des produits agricoles.

A — *L'équilibre des marchés mondiaux*

19. Lorsqu'un marché mondial est désorganisé, il est bien difficile de déterminer où réside la source réelle du déséquilibre entre l'offre et la demande et en conséquence d'en imputer l'origine à la politique que suivent les pays ou groupes de pays, soit en matière de production, soit dans le domaine de leurs échanges extérieurs.

Ainsi, les variations des rapports de l'offre et de la demande sur le marché mondial sont les conséquences de divers mouvements qui peuvent aller dans le même sens ou en sens opposé :

- développement ou régression de la production,
- extension, diminution ou évolution de la consommation,
- gonflement ou diminution du niveau des stocks.

20. La C.E.E. est donc tout à fait fondée à soutenir que les pays importateurs ne peuvent seuls contribuer à l'assainissement du commerce mondial en faisant varier les conditions d'accès à leur marché au gré des exigences et des offres des pays exportateurs découlant de leur propre politique de production et consommation intérieure.

Les arguments tendant à faire porter la responsabilité d'excédents mondiaux aux pays importateurs sont d'autant plus contestables que les pays industrialisés européens sont des acheteurs toujours plus importants et fournissent des devises aux pays exportateurs.

Il est parfois fait reproche aux pays européens de trop protéger leur agriculture et de maintenir ou de développer ainsi leur production. Il faut cependant considérer qu'il est indispensable, d'une part, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et, d'autre part, pour faire face à toute éventualité, de garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables et stables à leurs propres consommateurs. Cela répond, au demeurant aux impératifs de l'article 39 du traité.

21. Depuis quelques années, les craintes qui pouvaient naître de la perspective de stocks ne trouvant pas d'écoulement s'atténuent du reste. Le marché mondial est très fluctuant pour certains produits et l'on a connu récemment une situation de pénurie pour quelques-uns d'entre eux. La responsabilité en sera-t-elle mise au compte des pays exportateurs pour ne pas avoir assez développé leur production ou de celui des pays importateurs pour avoir accru leur demande ou négligé de maintenir chez eux un potentiel minimum de production capable de garantir la sécurité des approvisionnements ?

B — *Les négociations au G.A.T.T.*

22. La conférence ministérielle du G.A.T.T. a proposé «d'établir les règles qui gouverneront et les

méthodes qui régiront la création de conditions acceptables d'accès aux marchés à l'effet de promouvoir un développement et une expansion significative du commerce mondial».

En s'élevant au-dessus de simples mesures de libération des échanges qui conduisent souvent à des désordres et engendrent des résultats inverses de ceux recherchés, elle s'attache en réalité à découvrir une meilleure voie pour la normalisation du commerce mondial; c'est pourquoi elle se propose de définir et de mettre en œuvre «des règles» et «des méthodes» permettant la création de conditions acceptables pour les échanges internationaux.

23. Dans cet état d'esprit, il était essentiel, comme l'ont fait le Conseil de ministres de la C.E.E. du 8 mai 1963 et les représentants de la C.E.E. à la conférence ministérielle du G.A.T.T. de déclarer «qu'aucun des éléments susceptibles d'affecter l'équilibre des marchés agricoles mondiaux ne doit être exclu, a priori, de la négociation».

Ainsi, la C.E.E. précise avec raison que la négociation ne doit pas porter exclusivement par exemple sur les droits de douane, le montant des contingents, les calendriers d'importation, mais également sur l'ensemble des politiques agricoles pratiquées par chacun des États notamment sur les conditions de formation des prix sur leurs marchés intérieurs respectifs et à l'exportation, sur les quantités produites, absorbées par le marché intérieur, importées et exportées.

24. La commission de l'agriculture souligne à ce sujet que la mise en route de la politique agricole commune a déjà permis de faire un pas dans le domaine de la politique commerciale dans la mesure où la Communauté dispose aujourd'hui, sur le plan intérieur, des moyens découlant des systèmes d'organisation de marchés. Cette constatation prend toute son importance quand on la rattache au fait, mentionné plus haut, que la Communauté est le plus grand importateur du globe de produits agricoles.

Toutefois, le seul respect d'une égalité dans les conditions de négociation ne saurait constituer l'objectif permettant d'améliorer la situation des marchés mondiaux. C'est pourquoi la Commission de la C.E.E. a proposé que, au delà des négociations au G.A.T.T., l'on s'oriente vers des accords mondiaux sur les principaux produits de base.

C — *Les accords mondiaux*

25. Les accords mondiaux par produit doivent être considérés comme un moyen méthodique d'adapter au mieux la production et les échanges aux exigences de la demande mondiale sur une période de longue durée. Ce n'est que dans ces conditions qu'ils pourront être les instruments efficaces

d'une stabilisation des prix et d'un maintien des termes de l'échange dans de justes limites.

26. En fait, les accords mondiaux n'ont eu jusqu'ici qu'un faible champ d'application et comporté seulement, pour les uns appelés «accords contractuels multilatéraux» des obligations aux importateurs et aux exportateurs de vendre certaines quantités dans une fourchette de prix, les transactions se déroulant librement au delà et, pour les autres, un contrôle avec limitation possible des exportations pour assurer une stabilité de prix et parfois en plus la création d'un stock régulateur.

27. La commission de l'agriculture souligne qu'il est nécessaire de prendre conscience des causes profondes du déséquilibre entre la production mondiale et les débouchés.

A son avis, les accords mondiaux qui devront porter sur le volume des échanges ainsi que sur le niveau des prix et contenir des dispositions permettant de les mettre effectivement en œuvre grâce à une politique extérieure appropriée des pays signataires, auront aussi des répercussions sur la politique intérieure desdits pays. Les obstacles qui ont pu se présenter jusqu'ici semblent provenir du fait que les gouvernements participants ne visaient pas les mêmes objectifs ou nourrissaient des intentions différentes sur le soutien à accorder à leurs agricultures respectives.

Il sera certes difficile d'aligner ce montant de soutien dans les différents pays participant aux accords. Au demeurant, l'essentiel est peut-être moins un alignement des soutiens qu'une permanence dans leur montant, une fois les accords conclus.

Il faut enfin se rendre compte que de tels accords ne peuvent contribuer à un rétablissement de l'ordre sur les marchés que s'ils réunissent, sinon la totalité du moins la très grande majorité des pays intéressés, exportateurs et importateurs.

CONCLUSION

28. L'analyse de l'évolution du commerce extérieur de la C.E.E. a montré que l'application du traité de Rome n'avait pas conduit à la création d'un bloc protectionniste.

Du côté des exportations, la commission de l'agriculture n'ignore pas le degré d'imbrication des différentes activités économiques des Six dans le commerce extérieur de la Communauté: la part du produit national brut imputable aux exportations à destination de pays tiers est chez elle plus du double de la proportion enregistrée aux États-Unis par exemple. 24 % des exportations mondiales de produits finis industriels vers les pays tiers proviennent de la Communauté.

29. La commission de l'agriculture voudrait cependant mettre en garde contre une politique commerciale qui, sous le prétexte de développer les exportations industrielles, aurait pour effet de provoquer des importations en quantité et en prix tenant en échec les objectifs de l'article 39 du traité de Rome.

Selon elle, une telle politique aurait au moins deux conséquences graves:

- a) Elle déséquilibrerait le développement des activités économiques à l'intérieur de la C.E.E., notamment dans le cadre régional;
- b) Elle porterait entrave à l'assistance aux pays en voie de développement qui supporteraient à la fois les désavantages de vendre des produits agricoles à bas prix et de ne pouvoir s'industrialiser faute de recettes régulières et suffisantes.

30. Cela étant, la commission de l'agriculture souligne que, dans l'intérêt commun, il est important que les négociations au G.A.T.T. se terminent heureusement, chaque participant y venant avec l'intention de s'accorder réciproquement des avantages correspondants et avec un état d'esprit de compréhension mutuelle vis-à-vis de ceux qui n'ont pas atteint le même degré de développement économique. L'extension des échanges doit en effet avoir pour but une progression générale vers des niveaux de vie plus élevés pour les agriculteurs comme pour les autres catégories professionnelles.

31. La commission de l'agriculture aura, dans un autre rapport, l'occasion d'insister sur la situation des pays en voie de développement qui, comme elle l'a rappelé plus haut (paragraphe 13), n'ont pas toujours bénéficié jusqu'à aujourd'hui de cette extension des échanges en raison de la dégradation des cours mondiaux des produits qu'ils sont susceptibles de vendre et de la part croissante prise par d'autres pays dans l'approvisionnement de l'Europe occidentale pour ces mêmes produits.

C'est pourquoi elle craindrait très vivement qu'en l'absence d'accords préalables entre pays exportateurs et pays importateurs, la mise en concurrence de produits pour lesquels il existe des écarts importants dans le coût de production du fait des distorsions dans la rémunération du travail n'aille à l'encontre de l'objectif évoqué.

Elle se félicite à ce sujet que soit prochainement soumis à l'approbation des parties contractantes du G.A.T.T. un nouveau chapitre qui vient d'être adopté au sein du comité du cadre juridique et institutionnel. Ce nouveau chapitre (qui deviendrait la section IV de l'accord général) comprendrait trois articles, dont un XXXVI tendant entre autres à favoriser l'amélioration des conditions d'accès aux marchés et à promouvoir des mesures de

stabilisation destinées à permettre aux pays en voie de développement d'obtenir des prix «stables, équitables et rémunérateurs».

Cette approbation par les parties contractantes s'accompagnera d'une déclaration d'intention de mise en œuvre immédiate des dispositions du nouveau chapitre qui ne sont pas sans rappeler certains des «principes généraux» adoptés par la conférence mondiale pour le commerce et le développement.

32. Pour le moment, la commission de l'agriculture voudrait faire observer que la participation de la Communauté au développement des échanges mondiaux n'est pas incompatible avec l'utilisation optimum de ses capacités de production, tout en prenant en considération la nécessité d'accroître la compétitivité de la Communauté. Il faut, en effet, noter que les excédents agricoles, s'ils peuvent provoquer des situations difficiles momentanées, restent très localisés à l'échelon mondial. L'organisation, dans le cadre de l'O.N.U. par exemple, de stocks de sécurité constituerait une première mesure de régularisation des échanges.

Sans vouloir prétendre trouver la seule justification à cette utilisation optimum des capacités de production dans la situation de pénurie existant dans le monde, car cette dernière ne peut être sinon résolue, du moins combattue, que par une politique d'aide globale et de développement des pays intéressés, on ne peut quand même s'empêcher de penser qu'une partie de l'humanité souffre de la faim. Le problème à résoudre est celui d'un équilibre entre l'offre et les besoins, alors que les échanges de produits agricoles suivent la seule loi de l'offre et de la demande solvable. Encore convient-il d'observer que les conditions de l'offre sont souvent faussées.

33. Face à ce problème, la commission de l'agriculture reconnaît, avec la commission du commerce extérieur, que les notions de «libéralisme» et de «protectionnisme» sont aujourd'hui dépassées. Avec elle, elle souhaite que la C.E.E. s'engage pour l'agriculture, comme pour les autres secteurs de l'activité économique, vers une politique active du commerce extérieur faite de réciprocité et d'adaptation aux situations et guidée par un souci d'équilibre global et de progrès économique et social.

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE

1965 - 1966

EDITION DE LANGUE FRANCAISE

DOCUMENT 3/2

AMENDEMENT n° 2

présenté par

M. BLONDELLE

au nom de la commission de l'Agriculture

à la proposition de résolution sur l'instauration progressive
de la politique commerciale commune (doc. 3)

Paragraphe 7.

Rédiger comme suit ce paragraphe :

- " 7. Se félicite de ce que l'accord sur le prix commun des céréales ait permis de déterminer un élément essentiel de la capacité d'action de la Communauté dans les négociations Kennedy et continue à considérer la proposition de la Communauté de négoier sur la base des montants de soutien aux produits agricoles comme une contribution constructive et comme l'amorce de la réalisation d'accords mondiaux " .

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE

1965 - 1966

23 MARS 1965

EDITION DE LANGUE FRANCAISE

DOCUMENT 3/1

AMENDEMENT

N° 1

présenté par
M. BLONDELLE

au nom de la commission de l'Agriculture

à la proposition de résolution sur l'instauration progressive
de la politique commerciale commune (doc. 3).

Préambule.

Au 3ème alinéa du préambule, 10ème ligne,
après les mots :

" ... un équilibre doit être trouvé entre les intérêts
internes de la Communauté " ...

insérer les mots :

" définis par l'article 2 du Traité "

(le reste sans changement)

