

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} décembre 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la notion de préférence communautaire,

Par MM. Jean BIZET, Robert BRET, Hubert HAENEL et Roland RIES,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, *vice-présidents* ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, André Dulait, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

Pages

I. LA NOTION DE « PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE » DEPUIS LE TRAITÉ DE ROME.....	5
1. <i>Le traité</i>	5
2. <i>Les politiques menées</i>	9
a) La mise en place de la préférence communautaire	9
b) Le démantèlement de la préférence communautaire	10
3. <i>La « préférence communautaire » aujourd'hui</i>	12
a) Un objectif politique et non un principe juridique	12
b) Un principe mis en œuvre par le tarif extérieur commun	14
II. FAUT-IL RELANCER LA « PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE » ?.....	17
1. <i>Une posture défensive mise à mal par la libéralisation</i>	17
a) Un outil tarifaire inutilisable pour des raisons juridiques	17
b) Une protection tarifaire contreproductive sur le plan économique ?	18
c) Un recentrage sur les produits et secteurs les plus sensibles	19
2. <i>Passer à une conception offensive d'exportation du modèle européen</i>	20
a) De la préférence communautaire « aux » préférences communautaires	20
b) Des réticences à vaincre chez les partenaires de l'Union européenne	22
3. <i>S'assurer des règles du jeu et des contreparties</i>	24
a) Faire respecter les droits de l'Union, notamment en matière de propriété intellectuelle	24
b) Exiger des réciprocités, par l'ouverture des marchés extérieurs.....	25
4. <i>Affirmer une « préférence communautaire » par des politiques communes</i>	27
a) Le choix de mener, en commun, des projets européens.....	27
b) La question des perspectives financières.....	28
EXAMEN EN DÉLÉGATION	31

I. LA NOTION DE « PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE » DEPUIS LE TRAITÉ DE ROME

Dans le débat sur l'Europe qui s'est développé en France à l'occasion du traité constitutionnel, il a souvent été fait référence à la notion de « *préférence communautaire* » sans que l'on précise toujours s'il s'agit de réhabiliter une pratique européenne ancienne ou d'introduire un dispositif nouveau dans les politiques européennes.

C'est pourquoi il semble utile de retracer l'historique de cette notion depuis la négociation du traité de Rome.

À cette fin, il convient d'abord d'examiner le texte même du traité, puis les politiques menées depuis la mise en œuvre de celui-ci.

1. Le traité

La notion de « *préférence communautaire* » ne figurait pas dans le traité instituant la Communauté économique européenne. Cette absence n'est pas le fruit du hasard, mais le résultat de la négociation préalable au traité de Rome.

Selon les règles du GATT, il était possible de déroger au principe fondamental de la **non-discrimination**, qui comprend la clause de la **nation la plus favorisée** (un pays accordant des avantages commerciaux à un autre pays doit les étendre à l'ensemble des autres nations) et celle du **traitement national**, (égalisation de traitement entre les produits nationaux et les produits importés qui ne peuvent, de ce fait, se voir imposer des taxes spécifiques), en constituant une **zone de libre-échange** ou une **union douanière**.

Au cours des négociations préalables au traité de Rome, l'Allemagne accepta que l'on institue une union douanière, impliquant disparition des droits de douane à l'intérieur de l'Union et établissement d'un certain niveau de protection par rapport à l'extérieur.

Dans un souci de simplification, ce niveau de protection fut fixé en règle générale à la moyenne arithmétique des tarifs des quatre territoires douaniers existants qui allaient fusionner (France, Allemagne, Italie, Benelux). Mais l'Allemagne n'accepta ce niveau – qui impliquait un certain relèvement de ses droits de douane – que dans la mesure où l'on s'engagerait à abaisser ultérieurement le niveau du futur tarif commun en sorte que les droits allemands ne soient pas appelés à remonter de manière autre que provisoire.

Jean-François Deniau, un des négociateurs français du moment, retrace bien, dans son livre « *L'Europe interdite* », le climat des débats entre Français et Allemands :

« Quand nous disions qu'il valait mieux, ne serait-ce que pour des motifs de négociation évidents, partir d'un tarif sérieux et obtenir des concessions en contrepartie de la part des autres pays du monde, le professeur Ehrardt, ministre de l'Économie et des Finances de la République fédérale, appuyé sur le succès remarquable de sa politique systématiquement libérale, nous rétorquait que le protectionnisme était un mal en soi, et une baisse de tarifs douaniers un bien en soi, même sans contrepartie négociée... ».

En fait, le différend entre les six futurs États membres portait sur la finalité même du traité et l'on en trouve la manifestation la plus claire dans le 6^e alinéa du préambule du traité de Rome.

Sixième alinéa du préambule du traité de Rome

« Les Chefs des États membres : (...)

*Désireux de **contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux,***

(...) ont décidé de créer une Communauté économique européenne ... ».

Là encore, Jean-François Deniau porte témoignage :

« Le but du traité de Rome, était-ce bien de créer une Communauté européenne fondée sur une Union douanière ? Ou était-ce seulement de relancer un mouvement mondial de libéralisation des échanges à partir de l'Europe, comme l'avaient envisagé certains initialement ? S'occuper de droits de douane, était-ce seulement l'occasion, le moyen, je dirais presque le prétexte, pour faire l'Europe ? Ou était-ce la vraie finalité ?

Le sixième alinéa du préambule apporte la réponse : soigneusement ambiguë. On peut même dire que tout le traité de Rome est un traité soigneusement ambigu. C'est là son péché originel. Entre la conception politique d'Adenauer ou de Schuman, et celle, commerciale, des milieux de Hambourg ou de Rotterdam, il ne pouvait y avoir accord que sur une ambiguïté ou un malentendu. Ils ne vont cesser de se développer et la vie du traité va être largement faite de ces affrontements entre les deux interprétations, nées dès le

début des négociations et que les négociateurs n'auront jamais pu tout à fait concilier, encore moins unifier. Le traité d'ailleurs porte pratiquement deux noms : officiellement, c'est la Communauté économique européenne ; dans le langage courant, c'est seulement le Marché commun... ».

Ce différend originel apparaît de manière plus aiguë encore dans le domaine de l'agriculture. L'agriculture faisait partie de l'équilibre global parce que la France en avait fait une condition expresse de la suppression des barrières aux échanges industriels. Toutefois, les articles 38 à 47 du traité de Rome, qui traitent de l'agriculture, sont sans doute ceux qui recèlent le plus d'arrière-pensées et qui tentent de dissimuler les plus graves malentendus, « *les Français soutenant qu'ils comportaient l'engagement d'accorder la préférence aux productions communautaires, alors que les Allemands – tout en protégeant fortement leur agriculture, alors de dimension réduite – souhaitaient maintenir leurs importations en provenance des pays tiers, acheteurs de produits industriels. Il faudra de dures négociations pour mettre fin à ces malentendus* » (Alain Prate – *Quelle Europe ?* – 1991).

La notion de « *préférence communautaire* » ne figure pas davantage dans la partie agricole du traité que dans ses autres dispositions. Robert Marjolin, un autre des négociateurs de l'époque, explique, en 1986, dans « *Le travail d'une vie* », comment il lui fallut ruser pour que la possibilité de mettre en place, dans les faits, une préférence communautaire ne soit pas écartée du traité, même si la notion ne pouvait y figurer tant elle faisait figure d'épouvantail aux yeux de nos partenaires :

« Les Français demandaient que l'agriculture communautaire jouît d'une préférence tarifaire, ce à quoi plusieurs de nos partenaires, notamment les Allemands, s'opposaient pour des raisons doctrinales. Cette résistance était d'autant moins justifiée que l'agriculture allemande, comme celle de tous les pays membres, était fortement protégée. Il suffisait que les protections nationales fussent fondues en une protection communautaire, en même temps que serait établie une libre circulation des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté, pour que la politique agricole commune vît le jour.

Mais il fallait trouver le moyen de tourner l'obstacle que représentait le mot de « préférence ». Je pensai l'avoir trouvé avec l'idée que dans un marché commun, où les produits industriels circuleraient librement, à des prix évidemment voisins, il était inimaginable que les gouvernements, ou les organismes agricoles qui en dépendaient, payent des prix différents aux producteurs de marchandises agricoles selon la nationalité de ceux-ci (...).

La notion de « préférence » serait ainsi remplacée par celle de « non-discrimination » ; il n'y aurait ainsi dans chaque pays qu'un seul système de prix quelle que soit l'origine des produits. Je fis la proposition à Bruxelles à la

fin de l'année 1956. Je suggérai donc qu'on abandonnât l'idée d'une préférence européenne et qu'on parlât désormais de non-discrimination. Je ne demandais plus un traitement préférentiel pour les produits agricoles français, par exemple à leur entrée en Allemagne, mais j'affirmais qu'il était dans la logique du Marché Commun que les produits français en Allemagne fussent traités par les autorités allemandes de la même façon que les produits allemands, la même chose valant pour les autres pays de la Communauté.

Cette proposition créa une certaine sensation. Il était facile de rejeter l'idée de « préférence », qui relevait du vocabulaire protectionniste. Il était impossible de ne pas accepter celle de « non-discrimination », qui avait une connotation libérale. Pourtant, étant donné les systèmes de protection en vigueur en matière agricole, dans les différents pays qui devaient former la Communauté, le résultat était pratiquement le même. On décida donc que le traité prévoirait une organisation commune des marchés agricoles. Une voie était ainsi ouverte qui devait conduire, au fil des années soixante, à une série de règlements communautaires établissant des organisations de marché pour les différents produits et prévoyant la façon dont les interventions seraient financées ».

Il en résulta les dispositions de l'article 40 du traité de Rome selon lesquelles l'organisation commune des marchés agricoles « *doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. Une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes* ».

Une lecture attentive du traité de Rome permet toutefois de découvrir, à l'article 44, une notion proche de celle de « *préférence communautaire* ». La dernière phrase de l'alinéa 2 de cet article, dispose en effet que « *les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une **préférence naturelle** entre les États membres* ». Mais il faut bien garder à l'esprit qu'il ne s'agissait là que de régir une clause de sauvegarde valable pour la seule période de transition suivant l'entrée en vigueur du traité.

L'article 44 conférait aux États membres la possibilité d'instituer un système de prix minima dans l'hypothèse où la libéralisation progressive des échanges intra-communautaires, au cours de cette période transitoire, aurait pu conduire à des prix de nature à mettre en péril leur agriculture. Parmi les conditions destinées à préserver la réalisation progressive du marché commun, figurait celle de ne pas faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les États membres. À l'évidence, dans l'esprit des rédacteurs des traités, il ne pouvait s'agir d'un principe permanent.

2. Les politiques menées

Si le traité ne mentionne pas la notion de « *préférence communautaire* », il rend possible le recours à deux instruments susceptibles de donner vie à cette notion : le tarif extérieur commun et la politique agricole commune. Toutefois, pour que ces deux instruments soient utilisés par la Communauté, il faudra que la France mette tout son poids dans la balance.

a) La mise en place de la préférence communautaire

Le 1^{er} janvier 1959 marque la première phase de libération des échanges à l'intérieur de la Communauté. Très vite, le commerce intracommunautaire connaît une forte progression et les effets bénéfiques en sont perceptibles par tous les participants. De ce fait, dès le début de 1960, l'intérêt d'une accélération de l'abaissement des barrières douanières internes paraît évident. Mais il est non moins clair que **nos partenaires souhaitent avancer dans la voie de la libération des échanges internes sans adopter pour autant le tarif douanier commun et sans se préoccuper de l'agriculture. La France ne pourra obtenir satisfaction qu'en conditionnant les progrès de l'Union douanière à ceux de la politique agricole commune.**

En mai 1960, le gouvernement français obtient ainsi un engagement sur la mise en place du tarif douanier commun, ainsi que l'adoption d'un calendrier pour les décisions à prendre en matière agricole.

À la fin de 1961, le Conseil des ministres doit approuver **le passage à la deuxième phase de réalisation du marché commun prévu par le traité de Rome. Cette décision doit être prise à l'unanimité, comme l'avaient fait prévoir les négociateurs français lors de l'élaboration du traité. Le gouvernement français menace alors de s'opposer à ce passage si un début de mise en place de la politique agricole n'est pas réalisé.** La discussion marathon dure jusqu'au 14 janvier 1962. Elle aboutit à un accord sur le marché des céréales et des denrées obtenues à partir de celles-ci (viande de porc, œufs, volaille) qui comporte **l'instauration d'un prélèvement sur les importations en provenance des pays tiers qui assure une préférence effective à l'intérieur du marché commun.**

Un nouveau marathon agricole s'engage en décembre 1963. Là encore, un marché est conclu entre la France et l'Allemagne. L'Allemagne ne veut pas compléter la politique agricole commune sans être assurée que la Communauté adoptera une position libérale pour les produits industriels dans les négociations du GATT. Quant à la France, elle n'entend accepter des concessions tarifaires que si la politique agricole commune est mise en place. L'accord aboutit donc tout à la fois à **l'abaissement du tarif douanier commun pour les produits**

industriels (à négocier dans le cadre du cycle des négociations qui se déroulent à Genève) et l'adoption des règlements agricoles en instance.

Un troisième marathon agricole aboutira le 15 décembre 1964.

Tous les commentateurs de la politique agricole commune expliquent que celle-ci repose sur trois principes fondamentaux : unité de marché, « préférence communautaire », solidarité financière. Le principe de la « *préférence communautaire* », qui ne figure pas en tant que tel dans les textes, découle de la mise en place du prélèvement communautaire. Le prélèvement est en fait un droit de douane variable qui est calculé par différence entre le « prix de seuil » (de niveau élevé et fixe) et le prix d'entrée dans la Communauté des marchandises provenant de pays tiers (de niveau très inférieur et variable en fonction des cours mondiaux). Il permet de donner une « *préférence communautaire* » sous la forme d'un avantage en matière de prix aux produits de la Communauté par rapport aux importations en provenance de pays tiers.

La notion de « préférence communautaire » est alors tellement entrée dans les esprits que la Cour de justice la consacre explicitement. C'est ainsi que, dans un arrêt du 13 mars 1968, elle fait valoir que, en pesant les intérêts des agriculteurs et des consommateurs, qui peuvent ne pas être tous atteints simultanément et totalement, le Conseil doit tenir compte, « *le cas échéant, du principe dit de la « préférence communautaire » qui constitue un des principes du traité et a trouvé, en matière agricole, une expression à l'article 44, paragraphe 2* ». La Cour transforme ainsi un principe inscrit dans le traité dans le cadre d'un régime provisoire en un principe permanent.

b) Le démantèlement de la préférence communautaire

Mais le succès même de ces instruments d'une « *préférence communautaire* » amène les États-Unis à réagir dans le cadre des différents cycles de négociations du GATT. En effet, ce sont toujours les États-Unis qui sont à l'origine des cycles de négociations du GATT et un certain nombre d'entre eux sont lancés en réaction à un progrès dans la construction de la Communauté. C'est ainsi que le cycle de Dillon suit la création du marché commun, que le cycle de Tokyo suit l'élargissement et que le cycle d'Uruguay suit l'Acte unique européen. **On a ainsi le sentiment que chaque progrès intérieur dans la constitution de la Communauté doit être compensé par un avantage concédé par celle-ci sur le plan international.**

La négociation Dillon se conclut ainsi le 16 juillet 1962 par des concessions tarifaires de la part de la Communauté de 6,5 % en moyenne. On notera d'ailleurs que le tarif douanier commun de la Communauté ne sera complètement mis en place qu'au 1^{er} juillet 1968, c'est-à-dire après cette réduction. La négociation Kennedy, qui se déroule du 4 mai 1964 au 15 mai

1967, aboutit à un accord qui prévoit un abaissement réciproque de 35 à 40 % des droits sur les produits industriels qui sera échelonné de 1968 à 1972. Ainsi, au 1^{er} janvier 1972, le tarif extérieur commun est ramené à 6,9 % en moyenne alors que celui des États-Unis se situe à 11,1 %, celui de la Grande-Bretagne à 11,6 % et celui du Japon à 10,1 %.

Il n'en va pas de même pour l'agriculture. Cependant, les États-Unis se montrent également tout à fait sourcilleux en ce domaine, et cela dès qu'il est question d'un prélèvement communautaire, c'est-à-dire dès 1960. Une difficile négociation s'engage alors à l'issue de laquelle les États-Unis acceptent le principe du prélèvement communautaire, moyennant la renonciation définitive de la Communauté à tout droit de douane sur les graines oléagineuses. Cette concession, qui paraît secondaire à l'époque, prendra une importance considérable au fil des ans. Dans le cadre de la négociation Kennedy, la Communauté accorde la même concession douanière pour les drèches de maïs (*corn gluten feed*).

Parallèlement, la « *préférence communautaire* » va se trouver contournée par l'apparition de produits de substitution qui ne sont pas touchés par la protection communautaire et qui concurrencent les productions européennes bénéficiant du mécanisme du prélèvement. Il s'agit d'abord des produits de substitution des céréales, tels le manioc, ou les déchets industriels les plus divers (écorces de citron...). Il s'agit ensuite des produits de substitution aux produits laitiers, tels le lait de soja.

Enfin, un élément déterminant pour l'avenir du prélèvement communautaire apparaît : sans peut-être l'avoir recherché, l'Europe devient un exportateur mondial de premier plan.

Dès lors, la pression internationale, et notamment américaine, se fait plus forte. Elle aboutit à l'accord signé le 15 avril 1994 à Marrakech qui met fin à « *l'exception agricole* » qui prévalait jusque-là, c'est-à-dire la non-application à l'agriculture des règles du GATT. Les produits agricoles sont désormais explicitement inclus dans le champ des produits dont les échanges doivent se conformer aux disciplines multilatérales. Parallèlement, les prélèvements variables à l'entrée sur le marché communautaire sont transformés en droits de douane fixes, dénommés « équivalents tarifaires », qu'il est prévu de diminuer de 36 %.

*

Le débat entre la « *préférence communautaire* » et l'ouverture au marché mondial s'était ouvert dès la négociation du traité de Rome. Dans la Communauté à Six, la France parvenait, non sans mal, à faire prévaloir son attachement à la « *préférence communautaire* », mais, au fil des élargissements,

les tendances favorables au libre-échange n'ont cessé de se renforcer. La succession des cycles de négociation a permis à ces dernières de l'emporter et de démanteler les outils d'une « *préférence communautaire* » qui, aux yeux des autres parties prenantes aux négociations du GATT, n'est toujours apparue que comme l'utilisation des outils traditionnels du protectionnisme.

3. La « *préférence communautaire* » aujourd'hui

a) Un objectif politique et non un principe juridique

Comme on l'a rappelé ci-dessus, juridiquement, **la « *préférence communautaire* » n'est pas un principe fondateur de l'Union**. La notion de « *préférence communautaire* » ne figurait pas dans le traité instituant la Communauté économique européenne. Le 6^{ème} alinéa du préambule de ce traité va même à l'encontre de cette idée, puisqu'il dispose que « *les Chefs des États membres (...) désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux, (...) ont décidé de créer une Communauté économique européenne...* ». Le seul article faisant référence à une « *préférence naturelle* » entre les États membres, l'article 44-2 du même traité, a été abrogé par le traité d'Amsterdam.

Plus récemment, la Cour de Justice des communautés européennes a rendu un arrêt le 10 mars 2005 dans lequel elle affirme clairement que **la *préférence communautaire* est un principe qui n'a pas une valeur juridique mais une valeur politique**. La Commission européenne et les États membres peuvent donc s'y référer dans la mesure où ils estiment que c'est un objectif politique, mais il n'est pas possible d'invoquer la *préférence communautaire* pour faire obstacle à la libéralisation des échanges. Dans le cas d'espèce, l'Espagne avait demandé la suppression d'une mesure communautaire de libéralisation du commerce du thon, au motif que ce marché était suffisamment alimenté par les produits communautaires.

ARRET DE LA COUR (première chambre)

10 mars 2005

« Politique commerciale commune – Conserves de thon originaires de Thaïlande
et des Philippines – Médiation au sein de l'OMC –
Règlement (CE) n° 975/2003 – Contingent tarifaire »
Espagne c/Conseil de l'Union européenne

(...)

Sur le premier moyen tiré d'une violation du principe de la préférence communautaire

Argumentation des parties

Le gouvernement espagnol expose que la préférence communautaire constitue un des principes du traité CE et qu'elle est le fondement du tarif douanier commun. L'intérêt de la Communauté doit être pris en compte et le développement de la production communautaire doit être assuré. Le règlement n° 975/2003 violerait ce principe, étant donné que les mesures qu'il comporte n'auraient pu être arrêtées que si la production communautaire était insuffisante. Or, une telle insuffisance n'aurait pas été établie en l'espèce. À cet égard, ledit gouvernement fait remarquer que l'Espagne est, au niveau mondial, le troisième producteur et le deuxième exportateur de conserves de thon, et que plus de 80 % du total de ces exportations est destiné à l'approvisionnement du marché communautaire.

Le gouvernement espagnol souligne l'importance du secteur des conserves de thon pour l'économie espagnole et, plus particulièrement, pour celle de la Région autonome de Galicie, qui est déjà confrontée à de graves problèmes économiques et qui assure 90 % de la production espagnole de ces conserves. Il s'agirait donc d'un produit sensible qui exige un degré élevé de protection tarifaire en vue de maintenir des conditions de compétitivité par rapport aux produits originaires d'autres pays.

Le Conseil, pour sa part, rappelle que le principe dit de la « préférence communautaire » ne constitue pas une exigence légale. Ce principe signifierait uniquement que les producteurs communautaires doivent être traités plus favorablement que les producteurs des pays tiers. Il ne serait pas interdit à la Communauté d'adopter un acte susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur les producteurs communautaires. Ledit principe ne serait pas violé en l'espèce, étant donné que les importations de conserves de thon, dans les limites du contingent tarifaire prévu par le règlement n° 975/2003 sont soumises à un droit de 12 %, de sorte que les producteurs communautaires continuent à bénéficier d'un traitement plus favorable que celui fait aux pays tiers.

La Commission expose que la « préférence communautaire » n'est qu'une des considérations politiques que les institutions peuvent prendre en compte, parmi d'autres considérations, pour fixer les taux des droits de douane. Si les institutions devaient respecter la « préférence communautaire » en toutes circonstances, le champ d'action de la politique commerciale commune serait circonscrit dans des marges étroites et incompatibles avec le traité.

Appréciation de la Cour

Il est constant que la « préférence communautaire » est une des considérations à caractère politique sur lesquelles les institutions communautaires se sont fondées lors de l'adoption de régimes d'échanges avec des pays tiers.

Toutefois, ainsi que la Cour l'a déjà précisé, cette préférence ne constitue aucunement une exigence légale qui pourrait entraîner l'invalidité de l'acte concerné (arrêt du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil, C-353/92, Rec. p. I-3411, point 50).

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'état de l'approvisionnement du marché communautaire et les répercussions du règlement n° 975/2003 sur l'économie communautaire.

(...)

Ainsi, la préférence communautaire est un choix politique, mais elle ne peut être invoquée, en l'état actuel des traités, pour invalider une décision communautaire.

Il est en revanche fait explicitement référence à la préférence communautaire dans un domaine très particulier, celui de la libre circulation des travailleurs. Dans son livre vert « *pour une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* », publié en janvier 2005, la Commission européenne rappelle que dans une résolution du Conseil du 20 juin 1994, le principe de « préférence communautaire » est défini en ces termes : « *Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'œuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre* ».

b) Un principe mis en œuvre par le tarif extérieur commun

Si la préférence communautaire n'est pas aujourd'hui un principe juridique communautaire, est-elle une réalité politique ? Assurément oui, puisqu'il existe **un tarif extérieur commun (TEC)** qui fait obstacle à une entrée libre des biens et des services sur le marché intérieur communautaire. L'existence même de ce tarif extérieur commun montre qu'il existe une préférence communautaire.

Ce tarif extérieur commun varie suivant les biens auxquels il s'applique. Selon les chiffres de l'organisation mondiale du commerce, le droit de douane moyen est relativement bas, de 6,5 % en 2004 mais cette évaluation globale cache **une grande disparité, puisque les droits de douane par produit varient de 0 à 209,9 %.**

D'une manière générale, les droits de douane sont plus importants pour le **domaine agricole** où ils s'élèvent en moyenne à 10 % (1). Il existe au total 10 000 lignes tarifaires différentes dont 2 200 lignes en matière agricole.

Ainsi, certains produits agricoles sont presque exempts de droits de douane (oléagineux) alors que d'autres produits agricoles (viande bovine, produits laitiers) connaissent des taux de protection parfois supérieurs à 100 % (2).

(1) *Rapport d'examen des politiques commerciales – Communautés européennes – juin 2004.*

(2) *Ainsi, selon les chiffres de l'OMC en 2004, les droits de douane moyens pour les viandes sont de 28,9 ; pour les produits laitiers de 38,4 % ; pour les céréales de 39,6 %. Pour les produits non agricoles, les droits de douane moyens les plus élevés concernent les vêtements (10 %), les voitures automobiles, l'aluminium et les poudres (de 6 à 7 %)*

II. FAUT-IL RELANCER LA « PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE » ?

Si l'on s'interroge sur la relance de la « préférence communautaire », il faut souligner en préambule que cette préférence est aujourd'hui, d'un point de vue économique, une réalité : dans l'ensemble des échanges commerciaux internationaux, les flux strictement internes à l'Union européenne représentent une part importante. Ainsi, 80 % du commerce agricole se déroule au sein de l'Union européenne et, pour les produits industriels et de services, la part des produits européens consommés dans l'Union est très significative.

Avec l'élargissement à dix nouveaux États membres depuis le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne représente un marché de plus de 450 millions de consommateurs, et l'accès à ce marché est un instrument de négociation significatif dans les négociations commerciales internationales.

Pour autant, l'abaissement progressif des barrières douanières et l'arrivée de marchandises produites à moindre coût – comme l'illustre tout récemment l'afflux de produits textiles en provenance de Chine – posent aujourd'hui **la question des moyens dont dispose l'Europe pour défendre ses industries, ses entreprises et donc ses emplois**, contre une concurrence toujours plus incisive des pays à faible coût de main-d'œuvre. Les pressions exercées sur l'Union européenne pour ouvrir davantage son marché agricole sont également ressenties douloureusement, l'Union étant mise en accusation alors même qu'elle est l'un des marchés les plus ouverts au monde.

Faut-il, dans ce contexte, relancer la « préférence communautaire » qui, historiquement, est liée à la politique agricole commune, mais pourrait s'appliquer à d'autres secteurs ? De nombreuses voix s'élèvent en ce sens, mais la relance d'une telle stratégie, apparue il y a soixante ans, ne manque pas de poser des questions dans un monde qui a considérablement évolué.

1. Une posture défensive mise à mal par la libéralisation

a) Un outil tarifaire inutilisable pour des raisons juridiques

L'objectif de la politique commerciale commune de l'Union européenne, énoncé à l'article 131 du Traité instituant la Communauté européenne, est 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* ».

De fait, la défense d'une « préférence communautaire » entendue comme un relèvement des droits de douane pour bloquer l'entrée de produits dans l'Union européenne irait à l'encontre des dispositions du traité mais aussi à contre-courant des engagements pris par les Communautés européennes auprès de l'Organisation mondiale du commerce.

L'Union européenne a en effet « consolidé » ses droits de douane à l'OMC au niveau effectivement appliqué (1). Ainsi, l'Union européenne ne peut, sans conséquence, relever ses droits de douane au-dessus du niveau des droits de douane consolidés. Si l'Union européenne voulait relever ses droits de douane sur certains produits, elle devrait offrir et négocier avec ses partenaires des compensations commerciales d'importance identique à la « déconsolidation » ainsi opérée, par exemple sous la forme d'une baisse du droit de douane sur un autre produit.

A titre d'illustration, des États ont tenté de relever leurs droits de douane sur certains produits, mais sans succès. Ce fut le cas des États-Unis avec le relèvement des droits sur les importations d'acier. En mars 2002, les États-Unis avaient en effet décidé d'appliquer des droits supplémentaires de 8 % à 30 % sur les aciers importés, pour une durée de trois ans, afin de protéger leur industrie. Ils ont été condamnés en novembre 2003 par l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

Les négociations au sein de l'OMC entraînent donc mécaniquement une érosion de la préférence communautaire et une baisse des droits, même si le principe reste présent.

b) Une protection tarifaire contreproductive sur le plan économique ?

Au-delà des obstacles juridiques à une hausse des droits de douane et des compensations qu'il faudrait offrir à nos partenaires commerciaux, la question de l'utilité de telles mesures strictement défensives se pose.

En effet, **la croissance économique de l'Union européenne dépend largement de la croissance des marchés extérieurs.** Ce sont les marchés émergents qui croissent le plus rapidement, et l'Union européenne ne peut prendre des mesures qui entraîneraient son exclusion de ces marchés. L'Union a de fortes parts de marché dans des marchés qui croissent faiblement et de faibles parts de marché dans des marchés dynamiques. Il est important qu'elle puisse notamment avoir accès aux marchés publics des pays émergents, qui sont de plus en plus importants.

(1) Cette précision est importante dans la mesure où les pays en voie de développement ont consolidé certains de leurs droits de douane au-dessus du niveau effectivement pratiqué, afin de conserver une « marge de manœuvre ».

Faire jouer la préférence communautaire sous la forme d'une protection et d'une fermeture du marché communautaire, au-delà du risque de relancer une « guerre commerciale », serait aussi prendre le risque d'affaiblir la compétitivité des entreprises communautaires à l'égard du monde extérieur. Lors de la création du marché intérieur communautaire, des craintes s'étaient faites jour quant à la perte de centaines de milliers d'emplois, alors que l'inverse s'est produit.

c) Un recentrage sur les produits et secteurs les plus sensibles

La notion de préférence communautaire entendue comme une simple protection tarifaire ne peut désormais être que résiduelle et doit donc se concentrer sur les productions les plus sensibles. Cela ne signifie pas que l'Union doit renoncer au peu de protection commerciale qui lui reste : **dans l'accord conclu à Genève le 1^{er} août 2004, il est ainsi prévu une baisse des droits de douane et la possibilité de faire des exceptions pour une liste de produits sensibles.** L'Union européenne peut ainsi faire le choix de protéger encore fortement certaines productions agricoles sensibles, comme le sucre ou le lait. Elle a également le devoir de « monnayer » toute réduction supplémentaire de ses protections tarifaires par des concessions équivalentes de ses partenaires commerciaux : une libéralisation unilatérale, sans contrepartie, n'aurait en effet pas de sens.

Par ailleurs, **la protection de secteurs jugés sensibles, pour lesquels l'Union européenne souhaite accorder une protection spéciale vis-à-vis de la concurrence mondiale, peut aussi passer par des instruments financiers.** Il s'agit d'aider à la reconversion de certains secteurs économiques, comme ce fut le cas pour les mines et la sidérurgie dans les années 80. De nouvelles mesures semblent indispensables dans les bassins d'emplois touchés par les restructurations, dans le secteur textile et une partie du secteur industriel. Lors du Conseil européen informel de Hampton Court le 27 octobre 2005, la question de la création d'un **fonds d'adaptation à la mondialisation** a été évoquée, mais sans recueillir l'adhésion de l'ensemble des États membres de l'Union.

Enfin, il ne faut pas négliger les **capacités de réforme de l'Union européenne.** Depuis 1992 et les premières réformes de la politique agricole commune, cette politique est passée d'une simple protection des filières agricoles à la frontière à une protection de la consommation dans l'Union européenne. Si le potentiel à l'exportation baisse, la consommation interne augmente grâce au développement d'une production de qualité, aux normes sanitaires et à la traçabilité des produits. La réforme de la politique agricole commune adoptée en juin 2003 a également traduit un glissement dans la protection de l'agriculture, en passant d'une aide simple à la production à une aide orientée vers le développement rural.

2. Passer à une conception offensive d'exportation du modèle européen

a) De la préférence communautaire « aux » préférences communautaires

Certaines « préférences communautaires » peuvent-elles être acceptées par l'Organisation mondiale du commerce ? **L'Union européenne peut-elle affirmer une préférence collective pour une agriculture durable, pour le respect de l'environnement, l'aménagement du territoire ou le bien être animal sans être sanctionnée ?**

Les règles de l'OMC ne s'opposent pas à des décisions restrictives au commerce liées à l'environnement ou à d'autres préférences collectives, dans la mesure où elles ne traduisent pas une discrimination à l'égard de certains pays. Toute discrimination devrait en revanche être compensée.

Ces dispositions figurent à l'article XX de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Article XX du GATT (extrait) Exceptions générales

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

(...)

b) nécessaires à la **protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux** ;

(...)

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, **à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur** et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur ;

(...)

g) se rapportant à la **conservation des ressources naturelles** épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;

Des mesures relatives à la protection de la santé et de l'environnement peuvent donc être prises par l'Union. En font par exemple partie les mesures relatives à la protection des espèces, mais à la condition qu'elles soient justifiées et non discriminatoires, ce qui n'est pas toujours le cas, comme l'illustre l'exemple du contentieux « crevette-tortues » porté devant l'OMC en 1997.

Inde etc./États-Unis: l'affaire « crevettes-tortues »

Au début de 1997, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont déposé conjointement une plainte au sujet de l'interdiction d'importer des crevettes et des produits à base de crevettes imposée par les États-Unis. La protection des tortues marines était la raison d'être de l'interdiction.

Dans son rapport, **l'Organe d'appel a clairement dit qu'au titre des règles de l'OMC, les pays ont le droit de prendre des mesures commerciales pour protéger l'environnement** (en particulier la santé des personnes, des animaux ou la préservation des végétaux) ainsi que les espèces en voie d'extinction et les ressources épuisables. Il ne revient pas à l'OMC de leur « accorder » ce droit.

L'Organe d'appel a également dit que les mesures visant à protéger les tortues marines seraient légitimes au regard de **l'article XX du GATT, qui énonce diverses exceptions aux règles commerciales normales de l'OMC, sous réserve que certains critères, notamment la non-discrimination, soient respectés.**

Les États-Unis n'ont pas eu gain de cause dans cette affaire, non pas parce qu'ils tentaient de protéger l'environnement, mais **parce qu'ils établissaient une discrimination entre les membres de l'OMC.** Ils accordaient aux pays de l'hémisphère occidental – essentiellement dans les Caraïbes – une assistance technique et financière et des délais de transition plus longs pour que leurs pêcheurs se mettent à utiliser des dispositifs d'exclusion des tortues.

Ils n'accordaient cependant pas les mêmes avantages aux quatre pays d'Asie (Inde, Malaisie, Pakistan et Thaïlande) qui ont porté plainte devant l'OMC.

Source : Organisation mondiale du Commerce

Sous réserve de ces exceptions, **en l'état actuel de son fonctionnement, l'OMC ne traite pas directement de sujets annexes aux questions commerciales.**

L'environnement est en effet un sujet traité dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, et c'est dans ce cadre qu'a été signé le Protocole de Kyoto sur le changement climatique ; les droits sociaux sont traités par l'Organisation internationale du travail (OIT) ; la question de la diversité culturelle est prise en charge par l'UNESCO.

Il est possible de regretter ce cloisonnement, mais il existe des réticences très fortes pour introduire de nouveaux sujets à l'OMC. La question de l'insertion de normes sociales dans les négociations commerciales avait ainsi été posée aux sommets de Seattle et de Doha, mais elle a été rejetée par une grande majorité des États membres. Par ailleurs, le seul fait que des représentants d'institutions ayant en charge ces sujets non commerciaux soient observateurs permanents à l'OMC pose problème et aujourd'hui, la liste des institutions internationales ayant ce statut n'est pas très étoffée : la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont le statut d'observateurs permanents, mais la demande de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) est encore en attente et l'Organisation internationale du travail (OIT) n'est pas représentée.

L'Union européenne a donc choisi la politique suivante : atteindre ses objectifs dans une organisation sectorielle, puis faire le lien entre les accords sectoriels obtenus et les négociations dans le cadre de l'OMC. Ce n'est qu'à ce prix qu'elle a pu créer un mouvement d'entraînement dans le domaine du changement climatique, même si des pays n'ont pas encore signé le Protocole de Kyoto (États-Unis, Brésil, Australie) et, plus récemment, dans le domaine de la diversité culturelle avec la Convention signée à l'UNESCO.

b) Des réticences à vaincre chez les partenaires de l'Union européenne

L'Union européenne doit pouvoir exporter son modèle, mais cette exportation ne se fait pas sans mal.

En effet, la référence aux normes sociales, environnementales ou au bien-être animal est perçue par certains pays en voie de développement comme des freins à leur développement économique. De fait, lorsque l'Union européenne tente de faire accepter, dans le cadre des négociations internationales, certaines normes, celles-ci sont peu élevées, car elles doivent pouvoir être accomplies par le plus grand nombre.

L'Union européenne doit donc « inventer » de nouveaux moyens pour exporter son modèle et ses préférences communautaires. Pour le moment, elle a choisi la voie de l'incitation unilatérale. Elle l'a fait de manière particulièrement innovante en réformant son système des préférences généralisées (SPG) le 27 juin 2005.

Refonte du système de préférences généralisées (SPG) et création d'un SPG+

Le système de préférences généralisées (SPG) est la faculté offerte par la Communauté européenne aux pays en voie de développement, et plus particulièrement aux pays les moins avancés (PMA), d'exporter dans la Communauté des produits industriels et agricoles en bénéficiant d'une exonération partielle ou totale des droits de douane.

Le SPG est une exception à la clause de la nation la plus favorisée de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui impose d'accorder à l'ensemble des pays partenaires l'avantage commercial accordé à l'un d'entre eux. Il doit donc respecter la « clause d'habilitation » de l'OMC qui établit qu'un SPG doit être « généralisé, non réciproque et non-discriminatoire ».

Le nouveau dispositif couvre la période 2006-2008 et concentre le SPG sur les pays qui en ont le plus besoin, tels que les PMA et les autres pays en développement les plus vulnérables (économies de petite taille, pays enclavés, îles-État et pays à bas revenus). Ainsi, le SPG est retiré pour les pays bénéficiant d'un accès préférentiel au marché européen dans le cadre d'un accord bilatéral et pour certains groupes de produits dans un ou plusieurs pays, dès lors que ces produits seraient compétitifs sur le marché européen.

Par ailleurs, le système SPG est simplifié avec trois régimes : le régime général, le régime spécial en faveur des PMA et un nouveau régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (dit « SGP+ »).

Ce régime accorde des bénéfices spécifiques pour les pays vulnérables (représentant moins de 1 % des importations de l'Union sous SPG) qui acceptent les principales conventions internationales sur les droits sociaux, la protection de l'environnement et la gouvernance, y compris la lutte contre la production et le trafic de drogue.

Pour bénéficier du nouveau régime, **les États devront être considérés comme vulnérables, et avoir ratifié et effectivement mis en œuvre :**

– **certaines conventions relatives aux droits de l'homme et à ceux des travailleurs** (ex : convention contre la torture, convention relative aux droits de l'enfant, convention pour la prévention et la répression de crime de génocide) ;

– **et certaines conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance** (ex : convention contre la corruption, protocole de Kyoto).

Ces pays devront en outre prendre l'engagement de poursuivre la ratification des conventions et leur mise en œuvre et, « dans tous les cas », ratifier les 27 conventions énumérées en annexe du règlement avant le 31 décembre 2008.

3. S'assurer des règles du jeu et des contreparties

a) Faire respecter les droits de l'Union, notamment en matière de propriété intellectuelle

Si l'Union européenne doit mettre en valeur ses préférences communautaires, elle doit aussi s'assurer d'une concurrence juste et loyale, et pour cela **s'assurer du respect des règles**. De ce point de vue, il serait faux de dire que l'Union européenne ne se défend pas pour faire respecter ses intérêts. Une comparaison est souvent faite avec les États-Unis, qui seraient plus offensifs dans ce domaine.

Or, il faut rappeler que **l'Union européenne est l'un des plus gros pourvoyeurs de recours à l'OMC**. Selon les termes du secrétariat de l'OMC (1), « *les Communautés européennes sont aussi l'un des principaux utilisateurs du système de règlement des différends de l'OMC ; pendant la période considérée (2002-2004), elles ont agi en tant que plaignant dans sept cas et en tant que tierce partie dans 19 différends, dont la plupart contre les États-Unis.* » De fait, l'Union européenne a obtenu de nombreuses condamnations des États-Unis, par exemple sur le régime des Foreign sales corporation (FSC). Les mesures sur l'acier ont également été retirées après une plainte de l'Union européenne. L'Organe de règlement des différends a souvent donné raison à l'Union. Toujours selon l'OMC, les Communautés européennes restent également « *l'un des principaux utilisateurs de mesures commerciales correctives contingentes : en 2002 et 2003, elles ont ouvert 27 enquêtes antidumping, quatre enquêtes en matière de droits compensateurs et trois enquêtes en matière de sauvegardes.* »

Cependant, **l'Union européenne doit mieux défendre ses intérêts en matière de propriété intellectuelle et de règles d'origines**. Certes, il existe des accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et les spécialistes pensent que les règles sont satisfaisantes, mais l'enjeu est moins dans le corps de règles que dans sa mise en œuvre. De fait, les récentes statistiques sont inquiétantes. Les statistiques concernant les articles contrefaits et piratés saisis aux frontières extérieures de l'Union en 2004 montrent en effet que la contrefaçon est un phénomène en pleine expansion. 103 millions de produits contrefaits et piratés ont été saisis en 2004, soit une augmentation de plus de 12 % par rapport à 2003 et de 1 000 % par rapport à 1998. Les contrefaçons de denrées alimentaires, de médicaments, d'articles ménagers et de pièces détachées pour véhicules, qui peuvent constituer un risque pour la santé et la sécurité des consommateurs, sont de plus en plus nombreuses et l'amélioration de la qualité de ces contrefaçons rend plus difficile leur détection.

(1) *Rapport d'examen des politiques commerciales – Communautés européennes - 2004*

Jusqu'à présent, force est de constater qu'il existait un certain « laisser faire » à l'égard de la violation des droits de l'Union européenne. La Commission européenne a annoncé qu'elle examinera la possibilité d'apporter des modifications à l'accord sur les ADPIC de manière à ce que les pays procèdent à des contrôles anti-contrefaçon non seulement lors des importations, mais aussi lors des exportations, des opérations de transit et des opérations de transbordement. Mais **chacun s'accorde à dire que les efforts les plus importants doivent être faits pour pleinement mettre en œuvre les accords de coopération douanière bilatéraux** avec la Chine et d'autres partenaires commerciaux. Dans le cadre de ces accords bilatéraux, le respect des droits de propriété intellectuelle n'était pas assez fortement défendu.

Un autre thème d'action de l'Union européenne, devrait être **la défense des indications géographiques protégées (IGP)** qui sont équivalentes au respect de la propriété intellectuelle dans le domaine agricole. Certains progrès ont été réalisés grâce à des accords bilatéraux, par exemple avec les États-Unis sur les vins et spiritueux, mais tout reste à faire au plan international. D'une manière plus générale, **la question du respect des marques** est importante, puisque l'Union européenne connaît un phénomène de rachat de marques prestigieuses par des investisseurs étrangers, utilisant ainsi la valeur patrimoniale de ces marques européennes pour vendre des produits qui n'ont plus rien d'euro péen.

b) Exiger des réciprocités, par l'ouverture des marchés extérieurs

La défense des intérêts de l'Union européenne passe aussi par la conquête de positions offensives. Il faut obtenir l'accès aux marchés des pays émergents, qui sont les plus protégés actuellement mais aussi les plus importants. Sur ce thème, se pose la question de la réduction des barrières douanières, dans le cadre des négociations de l'OMC, mais également **le thème spécifique des marchés publics.**

Sur ce point, les stratégies sont diverses. **Il est d'une part question de revaloriser la préférence communautaire en réservant certains marchés publics aux entreprises communautaires**, et plus spécifiquement aux petites et moyennes entreprises. C'est l'idée d'un « *small business act* » européen sur le modèle des États-Unis. **Il est d'autre part question d'exiger une ouverture des marchés publics des pays étrangers**, ce qui exclurait évidemment de prendre des mesures de fermeture des marchés de l'Union européenne.

Il faut noter que, d'un point de vue juridique, **les marchés publics sont exemptés des règles de base de l'Organisation mondiale du commerce.** Douze pays, dont les États-Unis et l'Union européenne, sont cependant signataires de **l'Accord multilatéral sur les marchés publics (AMP).**

L'Accord multilatéral sur les marchés publics (AMP)

Les États signataires sont tenus d'accorder aux produits et services de toute autre partie à l'accord et à ses fournisseurs un traitement « qui ne sera pas moins favorable » à celui qu'elles accordent à leurs produits, services et fournisseurs nationaux et de ne pas exercer de discrimination entre les produits, les services et les fournisseurs des autres parties. L'Accord s'applique aux marchés dont la valeur dépasse certains seuils.

Comme en matière commerciale générale, avec l'article XX du GATT, **les parties peuvent faire des exceptions** lorsqu'elles imposent et mettent en oeuvre les mesures nécessaires pour protéger **la morale, l'ordre ou la sécurité publique, la vie humaine, animale ou végétale, la santé ou la propriété intellectuelle, ou celles concernant les personnes handicapées, les institutions philanthropiques ou la main-d'oeuvre de prison.**

Il existe également **une exception générale pour les achats nécessaire à la protection de l'intérêt essentiel de sécurité concernant l'acquisition d'armes, de munitions et de matériel de guerre ou d'achats indispensables à la sécurité nationale ou la défense nationale.**

Il existe aussi des exceptions variant suivant les pays. Ainsi, l'offre américaine couvre une liste précise d'acquisition faite par le département d'État, mais exclut en parallèle un large nombre de marchandises telles que les armes à feu, les missiles, etc. La liste américaine de services couverts exclut également de façon explicite les services achetés en soutien des forces armées situées à l'étranger.

L'offre de l'Union européenne contient des exceptions pour les marchés passés en vertu d'un accord international destiné à la mise en oeuvre ou à l'exploitation commune des projets (c'est-à-dire l'aide humanitaire, l'aide, la coopération internationale), ou aux marchés passés en vertu d'un accord international concernant le stationnement des troupes.

La Commission européenne se pose aujourd'hui la question d'attaquer les dispositions protectionnistes des pays étrangers, celles des États-Unis, mais aussi celles des pays émergents. Si elle n'obtenait pas gain de cause, il pourrait être question pour l'Union européenne de prendre des mesures protectionnistes. Cependant, toute initiative d'ampleur semble écartée à court terme, tant la Commission semble estimer qu'une mesure protectionniste serait contre-productive. Pour cela, elle s'appuie sur le modèle des États-Unis, dont la « *préférence nationale* » à l'égard de ses entreprises passerait plutôt par des commandes publiques massives que par le « *small business act* ».

De fait, le seul mécanisme de « *préférence communautaire* » dans le domaine des marchés publics figure dans la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et

des services postaux. L'article 58-2 de cette directive donne automatiquement un avantage à une entreprise dont la qualité de l'offre est équivalente à celle d'un concurrent si l'offre de ce concurrent comporte pour plus de 50 % de sa valeur, des produits originaires des pays tiers. Ceci ne s'applique qu'à la condition que l'écart de prix entre les deux offres ne soit pas supérieur à 3 %. Aucune statistique ne permet de savoir aujourd'hui si ce dispositif fonctionne.

Si la réforme des marchés publics est inscrite à l'ordre du jour du programme de travail de la Commission européenne depuis 2005, prévoyant l'élaboration d'une proposition de directive pour « *encourager davantage les entreprises communautaires à soumissionner dans n'importe quel État membre de l'Union, en leur donnant la certitude qu'elles pourront, si nécessaire, engager des recours efficaces dans le cas où leurs intérêts auraient été lésés lors de procédures de passation de marchés de travaux, de fournitures ou de services* », l'élaboration de dispositions de « *préférence communautaire* » ne semble donc pas à l'ordre du jour.

4. Affirmer une « préférence communautaire » par des politiques communes

a) Le choix de mener, en commun, des projets européens

Si l'on veut relancer la compétitivité de l'Europe par rapport au reste du monde, il faut développer de nouvelles politiques communes, au-delà des compétences traditionnelles de l'Union européenne.

Cette relance de la préférence communautaire passe par une certaine mise en commun des moyens actuellement détenus par les États membres. Aujourd'hui, la politique de recherche est conduite au niveau national alors que l'échelon européen est nécessaire. Les États membres ne semblent pas prêts à franchir le pas d'une véritable politique commune en matière de recherche, même si des projets européens d'importance voient le jour, comme le projet de système de navigation par satellite, avec la création de l'entreprise commune Galiléo décidée le 21 mai 2005.

La mise en commun des moyens européens en matière de recherche est d'autant plus importante que l'avance technologique de l'Union européenne sur ses concurrents est contestée et que l'investissement européen dans la recherche-développement est actuellement insuffisant pour maintenir notre position à l'égard de pays comme les États-Unis.

Des idées surgissent pour mieux lier la politique européenne en matière de recherche et **la politique industrielle**, par exemple, en créant des pôles de

compétitivité au niveau européen, et non pas seulement au plan national. Pour autant, il faut remarquer que le budget communautaire ne représente que 5 % de l'ensemble des budgets nationaux en matière de recherche, soit 100 milliards d'euros. Par ailleurs, des initiatives importantes, telle la création du brevet communautaire, sont bloquées depuis de nombreuses années, pour des questions juridiques et linguistiques.

b) La question des perspectives financières

Peut-on relancer la préférence communautaire sans moyens financiers supplémentaires ? S'il n'existe pas de lien direct entre les crédits budgétaires et l'efficacité de leur utilisation, **il s'agit d'orienter les moyens du budget communautaire vers les politiques à forte valeur ajoutée.** Cela comprend les politiques communes actuelles, mais également les politiques d'infrastructures, de recherche, etc.

En tout état de cause, le thème du « taux de retour » devrait disparaître tant il est vrai que l'intérêt de l'Union ne se mesure pas à l'équilibre comptable pour chaque État membre. **Toute vision nationale du « retour sur investissement » est manifestement contraire au choix d'affirmer une préférence communautaire.**

En conclusion, **il apparaît que la « préférence communautaire », notion à valeur politique, ne doit plus être conçue comme un instrument défensif de l'Union européenne, qui se heurterait à nos engagements internationaux, mais doit être valorisée comme un modèle d'exportation des valeurs de l'Union.**

Il faut également que l'Union européenne accroisse de manière significative son action en faveur du respect des règles, qui seules permettent une concurrence non faussée : respect des droits de propriété intellectuelle, respect des indications géographiques protégées, et à moyen terme, respect de l'environnement, des normes sociales et des valeurs de l'Union.

La mise en valeur de « l'excellence communautaire » dans un certain nombre de domaines, serait enfin un atout pour le développement futur de l'Europe. Dans la perspective tracée par la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne doit promouvoir son expertise dans des domaines liés au développement durable et à l'environnement, sans négliger d'être offensive dans des secteurs clés comme les sciences de la vie, les biotechnologies, les nanotechnologies c'est-à-dire les domaines de recherche les plus prometteurs.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 30 novembre 2005 pour l'examen du présent rapport.

M. Jean Bizet :

Je me contenterai de rappeler les principales conclusions du rapport :

1. **La notion de préférence communautaire n'a plus de support juridique** dans les traités. La Cour de Justice de Luxembourg l'a affirmé tout récemment, le 10 mars 2005, à l'occasion d'un contentieux qui opposait l'Espagne au Conseil sur une mesure de libéralisation du commerce de thon. En revanche, c'est une notion politique, qui peut, en tant que telle, être un choix des décideurs de l'Union.

2. **En termes réels, la préférence communautaire existe, mais elle est résiduelle.** En effet, elle se traduit par l'existence d'un tarif extérieur commun. Les droits de douane de l'Union sont en moyenne peu élevés, 6,5 % selon l'OMC, mais ce chiffre cache une protection plus importante pour le domaine agricole (10 %) et surtout pour certains produits agricoles comme le lait, les céréales ou la viande, avec des taux par produit allant jusqu'à plus de 200 %.

3. **Ce tarif extérieur, symbole de la préférence communautaire, n'est presque plus utilisable comme instrument,** en raison de nos engagements internationaux, et notamment de la consolidation de nos droits de douane auprès de l'OMC. Au contraire, des pressions constantes s'exercent sur l'Union européenne pour qu'elle réduise encore ses droits de douane, essentiellement sur les produits agricoles. C'est l'enjeu du cycle de négociations commerciales lancé à Doha et l'un des points de l'accord signé à Genève le 1^{er} août 2004. Cela ne signifie pas qu'il faut abandonner toute protection, mais que celle-ci sera concentrée sur une liste de produits sensibles. En tout état de cause, toute mesure unilatérale de relèvement de ses tarifs douaniers par l'Union européenne se traduirait immédiatement par des plaintes de nos concurrents, une condamnation par l'organe de règlement des différends de l'OMC et à tout le moins, le versement de compensations. L'exemple des décisions prises en 2002 sur l'acier par les États-Unis montrent que ce type de mesures protectionnistes est voué à l'échec, sans compter l'utilité économique contestable de ces démarches. La création d'instruments financiers, du type « fonds d'adaptation à la mondialisation », et l'aide à la reconversion me semblent plus efficaces.

4. **Que peut faire l'Union si elle ne peut utiliser la protection tarifaire ? L'Union européenne doit promouvoir ses valeurs,** notamment en termes de

respect de l'environnement, de normes sociales etc...et ainsi, d'une certaine manière, exporter son modèle. Certes, il faut remarquer que l'Organisation mondiale du commerce ne permet pas d'inclure dans les négociations commerciales des thèmes comme ceux-ci, mais **des liens peuvent être faits grâce aux résultats obtenus dans d'autres organisations**, comme l'ONU pour l'environnement (protocole de Kyoto), l'Organisation internationale du travail pour les normes sociales, ou l'UNESCO (convention sur la diversité culturelle). Il faut également faire observer que, sous réserve de non discrimination, l'article XX du GATT permet des restrictions à la libéralisation pour un certain nombre de motifs légitimes (santé publique, environnement, protection des espèces). L'OMC condamne cependant toute utilisation abusive de cette clause, comme l'a montré un contentieux opposant les États-Unis et des pays tiers sur le thème de la protection des tortues.

5. **Jusqu'à présent, l'Union européenne n'est pas parvenue à faire adhérer les pays en développement à sa stratégie en faveur de certaines préférences communautaires.** Cela se traduit donc par des mécanismes incitatifs, comme le système des préférences généralisées (SPG) qui est désormais lié pour les pays les plus pauvres à la ratification de certaines conventions internationales.

6. Faire jouer la préférence communautaire, c'est également **permettre à l'Union de faire respecter les « règles du jeu »**. Il serait faux de dire que l'Union ne défend pas ses droits : les chiffres de l'OMC montrent exactement le contraire, c'est l'Union qui dépose le plus de plaintes, notamment contre les États-Unis, et qui obtient le plus souvent gain de cause. Pour autant, des efforts restent à faire dans le domaine du **respect de la propriété intellectuelle**, et notamment dans le cadre des accords bilatéraux, avec des pays comme la Chine. Il faut aussi lutter **contre le rachat de marques** qui s'apparente à un pillage pur et simple du patrimoine communautaire. Enfin, comme vous le savez, je suis sensible à la défense des indications géographiques protégées dans le domaine agricole.

7. Pour finir, la préférence communautaire ne peut se passer d'un **politique véritablement offensive en faveur de la recherche-développement, de l'innovation**, et de tout ce qui participe à la stratégie de Lisbonne. C'est une nécessité absolue pour conserver notre avance technologique, et plus largement un atout pour que nos entreprises se valorisent à l'étranger. Faire valoir « l'excellence communautaire » dans le domaine du développement durable, de l'environnement, etc, c'est ouvrir de nouveaux marchés d'avenir aux entreprises européennes.

M. Roland Ries :

Je n'ai pas de désaccord avec le contenu du rapport qui vient d'être présenté. La préférence communautaire, dans l'esprit de nos concitoyens, c'est un moyen de lutter, par une préférence jouant en faveur des produits européens, contre le libéralisme et contre les rapports de force qui dominent au niveau mondial. On peut comprendre cette logique lorsque l'on considère les distorsions de concurrence énormes que nous avons avec la Chine en raison de ses très faibles coûts de main-d'œuvre. Mais s'orienter dans cette direction, c'est aussi prendre le risque de ne plus pouvoir exporter nos propres produits ou nos propres services. La notion classique de préférence communautaire, s'appuyant sur des barrières douanières, est simple, mais elle nous expose à des mesures de rétorsion qui, globalement, pourraient nous être préjudiciables. On ne peut oublier que des barrières, cela joue dans les deux sens. Il faut donc, à partir de ce constat, s'interroger sur le contenu de la notion de préférence communautaire, pour l'avenir. Serait-il utopique de remplacer les barrières douanières par la mise en avant d'un modèle de développement, tenant compte par exemple de la protection de l'environnement, des préoccupations sociales, de la protection des espèces menacées ? Ce modèle n'a-t-il pas un prix qui pourrait, d'une certaine manière, s'intégrer dans une nouvelle notion de préférence communautaire ? Ne pourrait-on pas « monnayer » au niveau international ces préoccupations, malgré l'environnement libéral mondial actuel qui est marqué par le moins-disant ? Je me rends bien compte que ce projet serait difficile à faire partager au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour autant, je me rends compte qu'il existe certaines niches qui sont insuffisamment exploitées. Même si la notion traditionnelle de préférence communautaire n'existe plus, il reste nécessaire de trouver une alternative à un modèle universel qui est le modèle libéral ou ultra-libéral. Il faut donc refonder le concept de la préférence communautaire sur une autre base que celle purement défensive qui a été la sienne dans le passé.

M. Robert Bret :

Ce rapport est complet et intéressant, notamment sous l'angle juridique, puisqu'il constate l'existence d'une jurisprudence dans ce domaine et qu'il fait un bon état des lieux. Nous sommes là au cœur des enjeux planétaires actuels et du prochain sommet de l'Organisation mondiale du commerce. Mais l'exportation de notre modèle de développement, avec ses normes sociales et environnementales et notre qualité de vie, est-ce suffisant, compte tenu des différences qui existent entre le Nord et le Sud ? L'Europe est-elle en état de faire des propositions concrètes ? Il est souhaitable que s'engage un débat de fond. Si la réunion de l'Organisation mondiale du commerce à Hong Kong est un échec, l'Union européenne ne devra-t-elle pas aborder la question de la refondation des négociations commerciales internationales dans un autre cadre ? Ces pesanteurs libérales, auxquelles faisait référence Roland Ries, sont maintenant ressenties

comme un obstacle au développement humain et équilibré de la planète et les pays émergents ou en retard de développement soulignent que cette situation ne peut plus durer. Je crois qu'il faut que nous poursuivions notre réflexion dans le cadre d'un débat en séance plénière du Sénat. Nous n'en serons pas quittes avec une réponse immédiate, car il faut s'interroger sur l'avenir du libre-échange et du libéralisme, en prenant en compte l'ensemble des disparités Nord-Sud, si nous voulons trouver d'autres éléments de régulation que la guerre économique et d'autres décideurs que les marchés financiers. C'est un débat de société dans lequel nous entrons les uns et les autres avec des options parfois différentes. Le travail que nous avons fait a été passionnant, mais nous n'avons accompli qu'une petite partie du chemin.

M. Jean François-Poncet :

Je voudrais souligner l'importance de ce rapport, très équilibré, qui mérite une large diffusion. Je suis en plein accord avec ses conclusions, qui sont les seules conclusions qu'on puisse tirer aujourd'hui. Mais, quand je constate que, au plus haut niveau de l'État, on parle de la résurrection de la « préférence communautaire », j'ose dire qu'on trompe le peuple. Il faut placer le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères devant les réalités juridiques. Parmi ces réalités juridiques figure le constat que cette question ne relève pas de la France seule : nous avons renoncé à la souveraineté tarifaire en signant le traité de Rome. Pour changer d'orientation, il faudrait recueillir le soutien d'une majorité de nos partenaires, ce qui est illusoire. Il est en effet exclu que l'Allemagne, qui n'a jamais eu autant d'excédents commerciaux qu'aujourd'hui, envisage de relever les protections tarifaires, compte tenu des rétorsions auxquelles elle s'exposerait de la part des pays avec lesquels elle réalise ses excédents. Je crois d'ailleurs me souvenir que la Commission négocie sur la base d'un mandat adopté à la majorité qualifiée. L'idée selon laquelle la France pourrait mettre le pied dans la porte avant d'aller à Hong Kong me semble vaine, sauf à invoquer le compromis de Luxembourg ! En revanche, ce qui me semble politiquement fondamental, c'est de relancer l'Europe en modifiant, auprès de l'opinion, l'image d'une Europe « cheval de Troie » de la mondialisation. C'est pourquoi il faut s'allier avec les États-Unis pour introduire des clauses sociales – interdiction du travail des enfants, du travail des prisonniers – auxquelles sont très attachés les syndicats américains. Il faut aussi avoir une politique défensive « à l'américaine » avec les clauses anti-dumping, qui, certes illégales, permettent néanmoins de gagner trois années de protection. Il faut être réalistes dans ces domaines. Il s'agit aussi d'être offensifs, en développant les secteurs où nous sommes compétitifs. Il faut préparer la France à la mondialisation, en utilisant toute une panoplie de moyens, sauf celui de la préférence communautaire !

M. Jean Bizet :

La question de la préférence communautaire est un sujet très important qui arrive à point nommé compte tenu de l'échéance de Hong Kong. Le discrédit actuel de l'Europe vient effectivement d'une conception de type « ligne Maginot » de l'Union européenne. Pour ce qui est de l'architecture de l'OMC, qui repose sur le multilatéralisme et l'existence d'un juge des différends, il me semble difficile d'imaginer mieux. Mais, à côté de l'OMC, chargée de réguler le marché, il conviendrait de faire monter en puissance des institutions qui pourraient faciliter l'entrée des pays en voie de développement dans une bonne gouvernance, en les incitant par exemple à mieux respecter l'environnement en matière agro-alimentaire. Sans quoi les agriculteurs européens continueront à être confrontés à des distorsions évidentes de concurrence. Il faut aussi que la Chine cesse d'être le plus grand opérateur de contrefaçon du monde. Pour autant, ce pays, qui forme chaque année 400 000 ingénieurs, commence maintenant à se préoccuper sérieusement de la protection de ses inventions par des brevets. Je rejoins enfin notre collègue Jean François-Poncet sur l'urgence d'informer complètement et correctement nos concitoyens sur la réalité de la situation en matière de préférence communautaire.

M. Roland Ries :

Je vous rejoins tout à fait sur le constat de la disparition de la préférence communautaire classique : il est impossible juridiquement de s'y référer. Partant de ce constat, il y a deux attitudes possibles. Soit on considère que seuls comptent les deux critères principaux de la concurrence sur le marché mondial : le prix et la qualité. Soit on cherche à remplacer la préférence communautaire par l'intégration, dans les systèmes de productions, d'éléments qui, jusqu'à présent, n'étaient pas pris en compte : respect de l'environnement, interdiction du travail des enfants, clauses sociales, aménagement du territoire. Ce sont ces éléments qu'il faudrait pouvoir introduire dans le jeu des échanges actuellement marqués par le libéralisme ou plutôt l'ultralibéralisme universel. Si nous ne le faisons pas, alors notre avenir est sombre, car, dans la compétition mondiale actuelle, nous avons de lourds handicaps. Faute de pouvoir promouvoir un mode de production intégrant ces préoccupations, on restera en permanence sous la pression de la recherche des prix les plus faibles, quelles qu'en soient les conséquences pour l'environnement, le développement durable ou la protection sociale. Profitons de cette situation pour promouvoir un nouveau mode de développement et abandonnons le terme de « *préférence communautaire* ».

M. Jean Bizet :

Nous avons trouvé l'expression « *excellence communautaire* », expression peut-être un peu présomptueuse.

M. Jean François-Poncet :

Plutôt que de parler d'« *excellence communautaire* », ne faudrait-il pas utiliser l'expression consacrée de « *commerce équitable* » ?

M. Pierre Fauchon :

... et de « *développement durable* » ?

Mme Catherine Tasca :

L'idée que l'on puisse imposer à l'échelle mondiale un certain nombre de grandes normes qui remettraient à égalité les différents pays dans le commerce international souffre d'un décalage considérable dans le temps. On ne va pas arrêter les échanges commerciaux. Chaque jour, ils s'amplifient, alors même que la mise en place de normes environnementales ou sanitaires exige beaucoup de temps parce qu'on a laissé s'installer dans le monde d'énormes disparités de développement. Si l'Union européenne veut monnayer son avancée, c'est-à-dire en définitive maintenir son propre standard, alors elle doit envisager des politiques de coopération et d'aide beaucoup plus développées en direction des pays qui sont aujourd'hui des concurrents à bas prix. Cette question de la préférence communautaire, qui n'est plus invocable aujourd'hui, doit par conséquent nous amener à réfléchir de façon beaucoup plus volontaire, à vingt-cinq, sur la manière d'accompagner l'introduction de ces normes dans les pays concurrents. Aller parler de préoccupations environnementales en Afrique, en Chine ou en Inde est irréaliste. Il n'y a pas d'autre voie possible que celle qui consiste à aider ces pays à s'équiper.

M. André Ferrand :

Le constat est unanimement partagé. Il est clair que les pays émergents ont envie d'un marché aussi ouvert que possible pour écouler leurs productions. Les pays en voie de développement souhaitent lier le commerce à l'aide internationale. L'Europe et les Etats-Unis sont favorables à un marché régulé par l'introduction de critères sociaux et environnementaux. Le plus utile que nous pourrions faire maintenant serait de réfléchir aux conditions de mise en place de cette stratégie de régulation des marchés mondiaux autour des principes du développement durable. Ce pourrait être une suite à ce rapport.

M. Jean Bizet :

Les remarques de Catherine Tasca sur le différentiel de temps entre nos concurrents et l'Union européenne sont très pertinentes. L'Europe peut contribuer à ce rattrapage avec son secteur des services. Les subventions et les aides qu'elle verse déjà devraient en outre certainement tenir compte de ces préoccupations.

M. Bernard Frimat :

Vous battez en brèche un confort qui consiste à rêver d'un tarif extérieur commun pour vingt-cinq pays, d'une préférence communautaire et d'un marché commun protégé au sein de cette zone. Il s'agit d'un rêve qui est en décalage avec la réalité que nous connaissons : celle d'une Europe incapable de se mettre d'accord, notamment sur les questions budgétaires, celle d'une Europe placée devant la perspective d'un échec lors du prochain Conseil européen. L'Europe est bloquée par une absence de volonté politique, bloquée par un Conseil qui n'est plus qu'un instrument de neutralisation respective, et bloquée par une Commission qui tente de revenir sur l'acquis communautaire pour réduire l'Union européenne à une simple zone de libre-échange. Il y a une immense hypocrisie généralisée à croire que la réalité n'est pas celle-là ou à faire croire qu'il est encore temps de la modifier. On pourrait reprendre la formule de Marc Bloch en l'inversant : « *là où il n'y a pas de volonté, il n'y a pas de chemin* » ! Et c'est également une plaisanterie que de faire croire qu'on en est là parce que le referendum français n'a pas été adopté. Il n'y a plus de destin commun assumé politiquement en Europe.

M. Jean Bizet :

J'adhère malheureusement à ce constat. C'est la triste réalité. Avec ou sans résultat positif au référendum, la situation aurait été la même. La présidence britannique aura, de ce point de vue, été un succès pour la zone de libre-échange voulue par le Royaume-Uni. L'exemple de l'accord sanitaire et phytosanitaire le montre bien. L'Europe, qui avait, dans le passé, fait le choix de refuser les importations de bœufs élevés aux hormones, a perdu par deux fois devant le panel de l'OMC et paie maintenant chaque année 116 millions d'euros d'amende pour maintenir son exception.

M. Simon Sutour :

Je suis effrayé par ce constat et par le fossé qui se creuse entre nos concitoyens et l'Europe telle qu'elle fonctionne. Je crains que ce fossé ne s'agrandisse considérablement à l'avenir. Pour nos agriculteurs, aujourd'hui, même la « préférence communautaire » ne compte plus. Ils voudraient une « préférence nationale » en invoquant des fraudes sur les plantations en Espagne et en Italie, et en mettant en parallèle les contrôles qu'ils subissent et qui sont extrêmement rigoureux. Il ne faut sans doute pas baisser les bras, mais il est désolant de constater le décalage qui existe entre les réflexions théoriques et les préoccupations de nos concitoyens sur le terrain.