

N° 158

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1994

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant
la ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du
commerce (ensemble quatre annexes).

Par M. Alain PLUCHET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Lmin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Maïcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Desire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heins, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Jacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyratitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 1730, 1780 et I. A. 313.

Sénat : 156 et 157 (1994-1995).

Traites et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DE L'ACCORD SUR L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)	11
A. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES POUR LA FRANCE	11
1. Le commerce extérieur français... ..	11
2. ... sera-t-il dopé par l'accord OMC?	11
B. DU GATT À L'OMC : MONDIALISATION OU RÉGIONALISATION DES ÉCHANGES?	13
II. UNE REFORTE DES RÈGLES DU COMMERCE MULTI LATÉRAL	15
A. LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL : LA PRIMAUTÉ RETROUVÉE DU DROIT SUR LA FORCE?	15
1. L'OMC : une nouvelle institution internationale	15
2. Le système de règlement des différends : vers plus d'efficacité et d'équité	17
<i>a) Le système de règlement des différends du GATT souffrait de graves imperfections</i>	<i>17</i>
<i>b) Il fait place à un mécanisme quasi-juridictionnel, automatisé et contraignant</i>	<i>18</i>
3. Les compétences de l'OMC : un champ à élargir	18
<i>a) Exercer pleinement les compétences attribuées</i>	<i>18</i>
<i>b) Prendre en compte les données environnementales</i>	<i>19</i>
<i>c) Imposer le respect de certaines normes sociales</i>	<i>20</i>
<i>d) Le problème de l'arme des variations des parités monétaires ..</i>	<i>21</i>

	<u>Pages</u>
4. La participation de l'Union européenne et des Etats membres à l'OMC	22
<i>a) L'avis de la Cour de justice des Communautés européennes sur la répartition des compétences</i>	22
<i>b) Les modalités de la participation de l'Union européenne et des Etats membres à l'OMC</i>	23
B. LES NOUVELLES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE COMMERCIALE	24
1. Le dispositif multilatéral de défense commerciale	24
<i>a) La clarification du dispositif antidumping</i>	24
<i>b) Le renforcement du code des subventions et des droits compensateurs</i>	25
<i>c) Le renforcement du dispositif des sauvegardes</i>	26
2. La réforme programmée des instruments communautaires de défense commerciale	28
<i>a) Une réforme limitée de la réglementation antidumping</i>	28
<i>b) L'élaboration d'un code spécifique -subventions et mesures compensatoires-</i>	31
<i>c) Les modifications du régime commun applicables aux importations (mesures de sauvegardes et de surveillances)</i>	31
<i>d) La réforme du nouvel instrument de la politique communautaire (NIPC)</i>	32
<i>e) La position de votre commission</i>	35
III. UNE LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES MONDIAUX	37
A. L'ACCÈS AUX MARCHÉS DES BIENS INDUSTRIELS	37
1. Le bilan global des concessions mutuelles	38
<i>a) Les offres communautaires</i>	38
<i>b) Les offres des principaux partenaires de l'Union européenne</i> ..	40

	<u>Pages</u>
2. Le secteur textile	41
<i>a) Des objectifs de libéralisation et d'intégration</i>	41
<i>b) Les conséquences sur le commerce mondial</i>	43
<i>c) Une mise en oeuvre qui exige certains aménagements de la réglementation communautaire</i>	44
3. L'aéronautique	46
<i>a) La controverse américano-européenne</i>	46
<i>b) L'accord de juillet 1992 : son contenu</i>	47
<i>c) Son application</i>	48
<i>d) Un compromis encore fragile</i>	48
B. LE VOLET AGRICOLE	50
1. La renégociation de l'accord de Blair House	50
<i>a) La préférence communautaire est améliorée</i>	51
<i>b) La politique agricole commune est reconnue</i>	51
<i>c) Les engagements à l'exportation sont assouplis</i>	52
2. L'accord agricole du 1^{er} décembre 1993	52
<i>a) Les engagements en matière d'accès au marché</i>	52
<i>b) Les engagements en matière d'exportations</i>	54
<i>c) Les engagements en matière de soutien interne</i>	56
<i>d) Un cas spécifique : le conflit de la banane</i>	56
3. Les conditions de mise en oeuvre de l'accord agricole	59
<i>a) Le mémorandum français</i>	59
<i>b) La proposition de résolution de MM. Jean DELANEAU et Roland du LUART et la position de votre commission</i>	63

	<u>Pages</u>
C. L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES SERVICES (GATS)	66
1. Les services : un nouveau champ d'application des règles multilatérales qui souffre cependant quelques exceptions	66
<i>a) Cadre et objectifs de l'accord</i>	<i>66</i>
<i>b) La portée de l'accord</i>	<i>68</i>
<i>c) L'exclusion souhaitée de l'audiovisuel</i>	<i>69</i>
2. Les télécommunications	70
3. Les transports aériens	71
D. LE NOUVEL ACCORD PLURILATÉRAL SUR LES MARCHÉS PUBLICS	71
1. Le contenu de l'accord	71
2. Les problèmes posés par l'extension du code des marchés publics aux industries de réseaux	72
3. La proposition de résolution de M. Henri REVOL et la position de votre commission	73
E. L'ACCORD SUR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE	76
1. Un accord renforçant sensiblement la protection de la propriété intellectuelle (ADPIC)	76
<i>a) Un cadre juridique jusqu'ici insuffisant</i>	<i>76</i>
<i>b) Les dispositions de l'ADPIC</i>	<i>77</i>
2. Un accord qui impose des modifications limitées du droit communautaire	80
<i>a) Une adaptation en partie anticipée... ..</i>	<i>81</i>
<i>b) ... et qui ressortit largement aux droits nationaux</i>	<i>82</i>
3. Un accord bénéfique pour la France malgré quelques faiblesses	82
<i>a) Les faiblesses de l'ADPIC</i>	<i>82</i>
<i>b) Un accord néanmoins bénéfique</i>	<i>83</i>

	<u>Pages</u>
IV. LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD PAR LES ETATS-UNIS	85
A. DES CONDITIONS DE RATIFICATION ACCEPTABLES	85
B. DES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DISCUTABLES ..	86
1. Le risque d'applications contraires aux règles multilatérales	86
2. La primauté affirmée de la législation américaine	87
CONCLUSION	91
ANNEXES	93
ANNEXE 1 : Audition de M. Jean-Pierre Landau, Directeur des Relations économiques extérieures (DREE)	95
ANNEXE 2 : Liste des pays signataires de l'accord de Marrakech ...	103

Mesdames, Messieurs

Ouvert en septembre 1986 à Punta del Este, le cycle de l'Uruguay Round a duré huit années. Marquées par des périodes de négociations passionnées, parfois dramatisées, ces négociations ont finalement débouché, après un marathon final, sur l'accord signé à Marrakech, le 15 avril 1994 par 124 Etats membres.

Cet accord prévoit la mise en place de la première grande organisation internationale créée depuis la fin de la guerre froide : l'Organisation mondiale du commerce, instance dotée de pouvoirs quasi-juridictionnels, disant le droit et autorisant les sanctions.

L'accord réalise, par ailleurs, une nouvelle étape importante vers la libéralisation des échanges mondiaux de biens, mais aussi de services.

Il couvre, en outre, les marchés publics et les droits de propriété intellectuelle qui avaient été écartés des Rounds précédents.

L'accord dont il vous est proposé d'autoriser la ratification se présente sous la forme d'un accord principal instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), auquel sont joints des accords et instruments juridiques connexes répartis en deux catégories : ceux contenus dans les annexes n°s 1, 2 et 3, couramment dénommés accords multilatéraux, sont contraignants pour tous les membres de l'Organisation ; ceux repris dans l'annexe n° 4 (accords sur le commerce des aéronefs civils, sur les marchés publics, sur le secteur laitier, sur la viande bovine), appelés accords plurilatéraux, ne lient un membre de l'OMC que pour autant que celui-ci y ait expressément consenti.

Ce principe d'universalité du cadre juridique, avec toutefois l'exception des quatre accords plurilatéraux, constitue une amélioration importante par rapport au système d'accords «à la carte» prévalant dans l'ancien GATT.

La France comme de nombreux autres pays, avait fait de la ratification américaine un préalable à sa propre décision.

Celle-ci étant intervenue, il est probable que d'ici la fin de l'année 1994, une centaine de pays auront déposé les instruments de ratification. Ils ne sont qu'une cinquantaine aujourd'hui.

Le 8 décembre dernier, la «Conférence de mise en oeuvre de l'OMC» a donc pu confirmer la date du 1er janvier 1995 comme date d'avènement de l'OMC, qui se substituera à l'actuel GATT, à l'issue d'une période de transition d'un an, durant laquelle les deux institutions coexisteront.

Ce délai permettra aux pays qui n'auraient pas encore ratifié les accords d'Uruguay de continuer à bénéficier des protections des règlements mis en place dans les cycles de négociations précédents. Les 124 membres de l'OMC ont aussi décidé, pour les mêmes raisons, de créer une période de transition de deux ans pour les codes de conduite volontaires sur les pratiques de dumping et de subventions.

Un dossier délicat devra également être traité rapidement : la Chine souhaite absolument réintégrer le GATT avant la fin de l'année, afin de devenir membre fondateur de l'OMC.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan se félicite de la nouvelle ère qui s'ouvre ainsi pour le commerce mondial, et qui devrait contribuer à la croissance des économies européennes, française en particulier, dans des proportions qu'il est cependant difficile d'évaluer.

Saisie, par ailleurs, de deux propositions de résolution -l'une de MM. Jean DELANEAU et Roland du LUART, l'autre de M. Henri REVOL-, sur le projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en oeuvre les résultats des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay (n° E-318), votre commission a, dans le présent rapport, analysé non seulement le contenu de l'Accord de Marrakech, mais aussi ses conditions de mise en oeuvre au travers de l'adaptation proposée de la législation communautaire.

La proposition de résolution adoptée par votre commission, le mercredi 14 décembre dernier, sur le projet de décision n° E-318 précité, exprime sa position sur les différents volets de cette législation d'application.

Elle vous renvoie pour le texte de cette proposition de résolution à son rapport n° 147.

I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DE L'ACCORD SUR L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

A. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES POUR LA FRANCE

1. Le commerce extérieur français...

Après avoir été déficitaire de 100 milliards de francs en 1991, la balance commerciale française a battu tous ses records en 1993, avec 89,6 milliards de francs d'excédents.

Le solde de nos échanges extérieurs s'élève à 58,2 milliards de francs sur les neuf premiers mois de l'année 1994.

Rappelons qu'en France, un salarié sur quatre travaille directement ou indirectement à l'exportation. En outre, on peut estimer qu'en 1993, le dynamisme de notre commerce extérieur a permis de préserver 100.000 emplois.

Ceci explique que la France ne puisse se laisser séduire par les tentations protectionnistes, mais aussi qu'elle soit particulièrement vigilante dans les négociations multilatérales, afin de ne pas « brader » certains secteurs de son économie.

2. ... sera-t-il dopé par l'accord OMC ?

Pays d'ores et déjà tourné vers l'extérieur, la France a toutes les chances de bénéficier du développement du commerce mondial qui devrait résulter du nouveau mouvement de libéralisation des échanges.

Les conséquences économiques et commerciales de l'accord du cycle d'Uruguay sont cependant difficilement chiffrables, car si l'on peut tenter d'évaluer l'impact d'une réduction

des droits de douane, il est, en revanche, impossible d'estimer les effets du renforcement des règles, de la trification agricole ou des consolidations des droits de douane.

A titre indicatif et sous toutes réserves, on peut rappeler les différentes hypothèses avancées par les économistes.

L'augmentation du commerce mondial liée à la libéralisation du commerce pour les marchandises se situe entre 190 milliards de dollars (estimation basse) et 510 milliards de dollars (estimation haute) en 2005, terme de la période de mise en oeuvre de l'ensemble des dispositions de l'accord.

Sur la base de l'estimation haute, le gain annuel serait de 122 milliards de dollars pour les Etats-Unis, de 164 milliards de dollars pour la Communauté économique européenne, de 27 milliards de dollars pour le Japon et de 116 milliards de dollars pour les économies en développement et les pays en transition.

Les augmentations en volume du commerce mondial seraient de l'ordre de 9 à 24 % si la libéralisation du commerce était totalement engagée. Sur la base des courants commerciaux actuels (1992), le gain pourrait se situer entre 244 milliards de dollars et 668 milliards de dollars (jusqu'en 2005).

Tous les modèles utilisés concluent que le pourcentage d'augmentation des exportations et des importations pour les pays en développement et les économies en transition serait de 50 % supérieur à l'augmentation moyenne du commerce total mondial.

Dans tous les cas, on peut penser que le commerce extérieur français bénéficiera du «coup de fouet» que devrait connaître le commerce mondial.

Au total, le résultat de la négociation du cycle d'Uruguay paraît assez équilibré au regard des intérêts français. La Communauté maintient ses protections pour nos secteurs industriels les plus sensibles et a pu obtenir l'ouverture des marchés tiers dans des secteurs fortement exportateurs : sidérurgie (5 % de nos exportations) alcools et spiritueux (13,5 % de nos exportations agro-alimentaires), parfums, chimie et pharmacie.

En outre, l'extension du champ de l'accord aux services -dont la France est le deuxième exportateur mondial- et le nouvel accord relatif à la propriété intellectuelle -qui nous permettra de mieux protéger nos produits d'une concurrence déloyale- constituent des atouts majeurs pour notre pays.

B. DU GATT À L'OMC : MONDIALISATION OU RÉGIONALISATION DES ÉCHANGES ?

L'existence de règles multilatérales régissant le commerce mondial dans le cadre du GATT n'a pas empêché la tendance de plus en plus avérée vers une régionalisation des échanges mondiaux.

Pendant longtemps, l'Europe a été la seule à tenter d'unifier un marché régional. L'ALENA en Amérique du Nord, l'APEC et l'ASEAN en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique constituent des manifestations récentes d'aspirations similaires d'un nombre croissant de pays, même si ces ensembles sont encore loin du niveau d'intégration européen.

L'intégration régionale est à la fois un facteur de développement des échanges commerciaux dans le monde et une menace pour la liberté du commerce, si jamais elle débouchait sur un affrontement entre les blocs.

Cette dernière crainte n'est pas vaine. A l'évidence, l'âpreté de certaines négociations, le recours de plus en plus fréquent à la pression politique pour «arracher» des marchés témoignent que les affrontements entre les grandes puissances s'exercent de plus en plus sur le terrain commercial.

Dans ce contexte, l'aboutissement du cycle de l'Uruguay-Round devrait favoriser une mondialisation du commerce international, plutôt que sa tendance à la régionalisation.

Il faudra certes veiller à ce que les nouvelles règles, plus strictes, de l'OMC soient respectées par les partenaires de l'Union européenne. Mais, comme l'a souligné ⁽¹⁾ avec justesse M. Jean-Pierre LANDAU, directeur de la Direction des relations économiques extérieures au ministère de l'économie, l'Union européenne ne peut, dans ce contexte, que souhaiter un renforcement de l'organisation du commerce international et se féliciter de la mise en place de l'OMC au 1er janvier 1995.

(1) M. Jean-Pierre LANDAU a été auditionné par la Commission des Affaires économiques et du Plan le 14 novembre 1994. Le compte rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

II. UNE REFONTE DES RÈGLES DU COMMERCE MULTILATÉRAL

La négociation du cycle d'Uruguay prévoit la consolidation d'un grand nombre de règles du GATT, de façon à assurer une plus grande loyauté des échanges.

Celle-ci passe par un renforcement du système commercial multilatéral, grâce à la mise en place de l'organisation mondiale du commerce (OMC), et par de nouvelles règles destinées à régir le commerce international, qui ne seront pas sans conséquences sur la politique communautaire de défense commerciale.

A. LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL : LA PRIMAUTÉ RETROUVÉE DU DROIT SUR LA FORCE ?

L'une des avancées essentielles réside dans la création d'une véritable organisation mondiale du commerce, dotée d'un mécanisme renforcé de règlement des différends et dont le champ de compétence devrait s'élargir.

1. L'OMC : une nouvelle institution internationale

La transformation du GATT, simple structure provisoire depuis 1947 -en raison du refus des États-Unis de ratifier la charte de la Havane créant l'organisation internationale du commerce- en une véritable organisation internationale devrait rendre le système commercial mondial à la fois plus efficace et plus équitable.

Cette nouvelle institution internationale comprendra :

- une Conférence ministérielle composée de représentants de tous les membres, qui se réunira au moins une fois tous les deux ans ;

- un Conseil général, également composé de représentants de tous les membres, qui exercera les fonctions de la Conférence ministérielle lorsque celle-ci ne sera pas réunie. Il sera assisté de trois conseils, consacrés respectivement aux marchandises, aux services et à la propriété intellectuelle. C'est le Conseil lui-même, en réunion *ad hoc*, qui exercera les fonctions de règlement des différends et d'examen des politiques commerciales ;

- des comités spécifiques (commerce et développement, commerce et environnement, comité du budget, comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements...);

- enfin, un directeur général, nommé par la Conférence interministérielle, et un secrétariat.

L'OMC devrait, grâce à un renforcement de ses mécanismes institutionnels, permettre de mieux appliquer les règles commerciales.

Elle permettra l'intégration de l'ensemble des accords dans un cadre juridique unifié, ce qui obligera ses membres à adhérer à l'ensemble des obligations qui en résultent.

L'OMC consacre ainsi la fin du «GATT à la carte» tel qu'il résultait des cycles précédents. Un nombre limité de parties contractantes, par exemple, avait signé les codes issus du Tokyo Round sur les normes, les achats publics et l'aéronautique.

L'OMC devrait également permettre de mieux intégrer les pays en développement au GATT. Alors que ceux-ci bénéficient à l'heure actuelle d'un traitement préférentiel et d'importantes dérogations dans l'application des règles et disciplines, ils seront désormais obligés de mieux les respecter. En particulier, même s'ils bénéficient de périodes de transition, ils devront, à terme, mettre en oeuvre les règles multilatérales en matière de subventions et de protection de la propriété intellectuelle.

L'OMC devrait également offrir un cadre plus souple et donc plus efficace pour adapter les règles aux évolutions des échanges. Elle constituera, en effet, une enceinte de négociation permanente, qui permettra d'éviter la technique assez lourde du cycle de négociation.

Enfin, l'équilibre de ce nouveau dispositif institutionnel est renforcé par l'obligation de mise en conformité des législations nationales figurant dans le texte de l'OMC. Cette disposition devrait permettre de mieux encadrer l'unilatéralisme américain en contraignant les Etats-Unis à n'utiliser leurs instruments de défense commerciale que dans le cadre de procédures multilatérales de règlement des différends. Comme on le verra ultérieurement, le Gouvernement américain a cependant introduit dans sa législation d'application certaines dispositions contestables.

2. Le système de règlement des différends : vers plus d'efficacité et d'équité ?

a) Le système de règlement des différends du GATT souffrait de graves imperfections

Le principal défaut du système existant résulte du fait que :

- les plaintes étaient examinées seulement par un groupe d'experts désignés par le secrétariat du GATT sans possibilité d'appel ;

- les pays attaqués avaient la possibilité de refuser l'adoption des rapports de ces experts. En outre, même s'ils étaient adoptés, les rapports n'étaient pas toujours appliqués par les pays condamnés -sans pour autant que ces derniers encouraient de sanctions- dans la mesure où le GATT est régi par la règle du consensus- y compris pour le contrôle de la bonne application de ses règles et des engagements des parties contractantes.

De ce fait, les petits pays ont peu utilisé la procédure pour défendre leurs droits. Les politiques communautaires étaient les plus visées par les panels en raison de leur grande visibilité, du rejet par de nombreuses parties contractantes -et principalement par les Etats-Unis- de la politique agricole commune, et du fait que la Communauté ayant été créée après le GATT, ses particularités n'ont jamais été prises en compte dans les règles établies par les précédents Rounds.

La Communauté a ainsi été l'objet de 63 plaintes, contre 35 pour les Etats-Unis et beaucoup moins pour la plupart des autres pays. Les Etats-Unis ont d'ailleurs été à l'origine de la

majorité des plaintes, qui ont essentiellement porté sur des sujets agricoles.

b) Il fait place à un mécanisme quasi-juridictionnel, automatisé et contraignant

L'accord OMC transforme le système de règlement des différends en un mécanisme quasi-juridictionnel automatisé et contraignant, qui autorise les rétorsions commerciales croisées entre les secteurs (marchandises - services - propriété intellectuelle), sous certaines conditions et procédures. Il permettra le retrait des concessions accordées dans un secteur ou dans un accord différent de celui qui était en cause dans l'affaire litigieuse.

Les règles définies dans le cadre de la future OMC auront désormais force obligatoire. Ses membres seront, en effet, dans l'impossibilité de s'opposer à une condamnation par un panel ou par l'organe d'appel, sauf s'ils réunissent à un consensus pour s'opposer à leurs décisions. Dans le cas contraire, ils devront, soit modifier leurs législations contraires au GATT, soit accepter de subir des rétorsions commerciales.

La portée de cette réforme est évidemment considérable car elle devrait permettre d'imposer le droit plutôt que la force. Il restera, cependant, plus difficile pour un petit pays d'imposer des rétorsions à une grande puissance que le contraire.

Par ailleurs, l'objectivité des jugements sera mieux assurée par la mise en place d'un organe d'appel qui pourra être saisi des rapports des panels.

3. Les compétences de l'OMC: un champ à élargir

a) Exercer pleinement les compétences attribuées

L'OMC devrait permettre le contrôle de la loyauté du commerce international dans un cadre stable, couvrant non seulement des sujets qui avaient été traités lors des cycles de négociations antérieurs, mais aussi sur les nouveaux domaines couverts par les accords.

La compétence de l'OMC et le champ d'application du système de règlement des différends s'étendront donc aux trois principaux accords, à savoir l'accord GATT proprement dit,

l'accord sur les services (GATS) et l'accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC), mais aussi aux accords sectoriels (aéronefs civils, marchés publics, secteur laitier et viande bovine) et surtout au mémorandum d'accord concernant le règlement des différends lui-même.

Ce nouveau système devrait présenter le double avantage de l'équité et de l'efficacité, à la condition cependant que la neutralité et l'indépendance de l'OMC soient garanties et qu'il existe une volonté politique d'utiliser les instruments mis à la disposition de ses membres.

Il est, par ailleurs, essentiel que l'OMC se penche sur les sujets nouveaux ayant une influence croissante sur les échanges internationaux, ainsi que l'a excellemment souligné la proposition de résolution n° 483 (1) présentée par notre collègue M. Jacques GENTON, président de la Délégation pour l'Union européenne.

En effet, la libéralisation des échanges que consacre le cycle d'Uruguay ne fera qu'accentuer la mondialisation de l'économie et la nécessaire interdépendance des politiques, que ce soit dans les domaines de l'environnement, des normes sociales, des politiques de la concurrence ou monétaires.

L'OMC pourrait offrir un cadre nouveau pour améliorer la coordination des politiques dans ces domaines, en coopération et en complémentarité avec les organisations internationales compétentes.

b) Prendre en compte les données environnementales

Alors que les règles du commerce international élaborées à l'issue de la seconde guerre mondiale ignoraient l'environnement, la montée des préoccupations en ce domaine a ouvert un débat sur les liens à établir entre la nécessaire libéralisation des échanges internationaux et les impératifs de la protection de l'environnement et de la santé humaine.

Trop longtemps pourtant, ce débat n'a donné lieu qu'à des confrontations stériles opposant ceux qui considèrent, a priori, que le développement des échanges est incompatible avec la préservation de l'environnement, à ceux qui voient derrière toute

(1) Proposition de résolution n° 483 sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion des résultats des négociations commerciales du cycle d'Uruguay (1986-1994) (n° E-249).

considération environnementale une défense acharnée du protectionnisme.

Evitant les risques de l'«éco-protectionnisme» et de l'«éco-dumping», il existe pourtant une voie médiane qui permet d'unir la libéralisation des échanges et la protection accrue de l'environnement, par une harmonisation progressive des normes et des politiques environnementales et la reconnaissance, par les règles du commerce international, de la validité de certaines restrictions ou incitations inspirées par les nécessités de préservation de l'environnement.

C'est vers cet objectif que semble s'orienter aujourd'hui le commerce international.

D'ores et déjà, l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) comporte un volet environnemental et se réfère au principe du développement durable.

L'accord conclu, en avril 1994, sur l'intégration de l'environnement dans le GATT, qui a entériné la création, au sein de l'OMC, d'un Comité du commerce et de l'environnement marque un progrès de plus dans cette voie.

Ce comité sera chargé d'examiner le lien entre les règles commerciales et les mesures prises pour protéger l'environnement, afin d'éviter notamment que la volonté de protéger celui-ci ne puisse donner lieu à des actions unilatérales à caractère protectionniste.

c) Imposer le respect de certaines normes sociales

Bien que les négociations d'Uruguay n'aient pas traité de la relation entre échanges et normes du travail, il a de plus en plus été question, dans plusieurs pays de l'OCDE, de la protection contre la concurrence étrangère «déloyale» résultant de la médiocrité des normes du travail. On entend souvent parler à ce propos de «clause sociale» ou de «charte sociale», qui permettrait d'améliorer les conditions de travail dans les pays exportateurs en autorisant la prise de sanctions à l'encontre des exportateurs qui ne respectent pas des normes minima.

Votre commission estime que la question du lien entre les échanges et les normes sociales devrait être examinée dans le cadre de l'OMC.

Le principe même d'une négociation sur ce problème suscite cependant toujours une forte opposition des pays en développement. La France, comme les États-Unis et certains États membres de l'Union européenne, souhaite que le sujet fasse l'objet de discussions multilatérales afin que l'ensemble des pays participant aux échanges internationaux s'entendent sur le respect des principes suivants :

- faire progresser le développement social parallèlement au développement économique ;

- respecter un corps minimal de règles en matière de droit du travail (interdiction du travail forcé et du travail des enfants, respect du droit syndical) ;

- appliquer éventuellement des sanctions commerciales aux pays ne respectant pas leur propre législation sociale ou les conventions internationales qu'ils ont signées.

d) Le problème de l'arme des variations des parités monétaires

Une meilleure harmonisation des législations relatives à la concurrence pourrait également contribuer à l'ouverture internationale des marchés et au développement de l'économie mondiale.

A cet égard, il faut souligner que les variations de parités monétaires peuvent modifier, dans certains cas, les conditions de concurrence de façon beaucoup plus significative que les droits de douane : la sous-évaluation de certaines monnaies peut procurer des avantages inévitables à certains partenaires commerciaux. Si des distorsions dans les échanges commerciaux paraissent liées à des manipulations de change, l'OMC devra rechercher, en liaison avec le FMI, les mesures commerciales appropriées pour y remédier.

4. La participation de l'Union européenne et des Etats membres à l'OMC

a) L'avis de la Cour de Justice des Communautés européennes sur la répartition des compétences

Dans le cadre du GATT, l'article 113 du Traité de Rome donne à la Communauté compétente exclusive pour mener la politique commerciale extérieure commun.

En revanche, le traité ne règle pas le problème de la répartition des compétences dans les secteurs nouveaux couverts par l'OMC, qu'il s'agisse des services (AGCS) ou de la propriété intellectuelle (ADPIC). La question était, en réalité, double. Il s'agissait de savoir, d'une part, si ces domaines sont de compétence nationale ou partagée ; d'autre part, de déterminer les modalités d'intervention de l'Union européenne au sein de l'OMC, en fonction de la réponse à la question précédente.

Sur le premier point, la Commission a saisi la Cour de Justice des Communautés européennes, le 24 mai 1994.

La Commission aurait voulu voir étendre à l'ensemble des matières couvertes par l'OMC les principes applicables au commerce des marchandises, ce qui lui aurait conféré des pouvoirs étendus. En revanche, le Conseil et les Etats membres affirmaient que les nouveaux domaines de l'OMC relèvent d'une compétence partagée. L'avis de la Cour, publié le 15 novembre 1994, confirme très largement ce dernier point de vue, puisqu'il s'articule autour de deux principes :

- la Communauté est seule compétente, au titre de l'article 113 du traité, pour conclure les accords multilatéraux relatifs au commerce des marchandises, ainsi que de services n'impliquant pas de déplacement de personnes ;

- en revanche, la compétence est partagée entre la Communauté et ses Etats membres, tant pour ce qui concerne les autres services que la propriété intellectuelle.

b) Les modalités de la participation de l'Union européenne et des Etats membres à l'OMC

L'Union européenne participera au fonctionnement de l'OMC à la fois au titre de la Communauté -qui en sera membre à part entière- et au titre de ses Etats membres -qui en seront aussi membres-. Le nombre de droits de vote de l'Union sera égal au maximum au nombre de voix de ses Etats membres.

La négociation d'un code de conduite, décrivant les modalités respectives d'intervention des institutions communautaires et des Etats membres dans les enceintes de l'OMC, a commencé au mois de juillet 1994.

Rappelons la position adoptée par la France dans ce domaine.

Le Gouvernement français estime que, s'il est normal que ce soit la Commission européenne qui conduise les négociations, il importe qu'elle le fasse dans le cadre d'un mandat, qu'elle rende compte régulièrement au Conseil et aux instances qui en émanent et qu'elle associe les Etats membres à toutes les phases de la négociation. Dans ces conditions, il est possible d'accepter que la Commission exerce seule la fonction de porte-parole de la Communauté au sein de l'OMC.

En ce qui concerne le processus de décision, il convient de distinguer selon les matières :

- dans les domaines de compétence communautaire, le mode de décision intra-communautaire est celui prévu par le traité ;

- pour les matières de compétence nationale, les décisions devraient être déterminées par consensus ;

- enfin, pour les secteurs où la compétence est partagée, le processus de décision doit être déterminé au cas par cas, en tenant compte, pour l'aspect communautaire des compétences des règles du traité.

En outre, selon la France, les Etats membres doivent conserver l'exercice du droit de vote qu'ils détiennent actuellement au GATT. Cette précaution paraît indispensable dans les domaines de compétences nationales et partagées.

Enfin, la France estime que tout Etat membre doit avoir la possibilité de déclencher directement le mécanisme de règlement des différends pour toutes les questions qui ne sont pas de compétences communautaires. En revanche, la mise en oeuvre de

mesures commerciales à l'égard d'un pays tiers doit rester de compétence communautaire dans le cadre des instruments de politique commerciale dont s'est dotée la Communauté.

B. LES NOUVELLES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL ET SES CONSÉQUENCES SUR LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE COMMERCIALE

1. Le dispositif multilatéral de défense commerciale

Le GATT permet aux pays de se défendre contre les subventions illicites et contre le dumping. Il les autorise, en outre, à prendre des mesures de sauvegarde en cas d'afflux massif d'importations massives. Les accords du cycle d'Uruguay doivent réformer ces règles en vue d'en améliorer l'efficacité.

a) La clarification du code antidumping

Le dispositif antidumping a été précisé dans un nouveau code. Dans l'ensemble, le nouveau dispositif devrait permettre de mieux encadrer les utilisations protectionnistes des mesures antidumping, tout en renforçant l'efficacité de ces mesures et la sécurité juridique dans ce domaine. Il faut s'en féliciter.

En effet, l'existence d'une pratique de dumping peut causer un préjudice grave et immédiat à une branche d'industrie, qui doit alors pouvoir obtenir des droits compensatoires appropriés.

Il existait un code adopté lors du cycle de Tokyo, mais insuffisamment précis et signé par un nombre limité de pays. Le nouveau code prévoit des règles plus claires et plus détaillées en ce qui concerne la méthode à utiliser pour déterminer le préjudice causé par les importations faisant l'objet d'un dumping à une branche de production nationale ainsi que les procédures à suivre pour ouvrir et mener une enquête antidumping.

En outre, l'accord renforce l'obligation faite aux pays importateurs d'établir un lien de causalité clair entre de telles importations et le préjudice causé.

Le nouveau code améliore les conditions d'application des mesures provisoires, le recours à des engagements en matière de prix dans les affaires antidumping et la durée d'application des mesures antidumping. Celles-ci cesseront d'être appliquées cinq ans après avoir été imposées, à moins que les autorités ne déterminent qu'il est probable que le dumping et le préjudice subsisteront ou se reproduiront s'il est mis fin à l'application de ces mesures.

Enfin, une nouvelle disposition exige la clôture immédiate d'une enquête antidumping dans les cas où les autorités détermineront que la marge de dumping est minime (c'est-à-dire inférieure à 2 % du prix à l'exportation du produit) ou que le volume des importations faisant l'objet du dumping est négligeable (généralement, lorsque ce volume en provenance d'un pays donné représente moins de 3 % des importations du produit en question sur le marché du pays importateur).

Ces dispositions répondent dans leur ensemble aux objectifs fixés par la France dans le domaine de la défense antidumping.

On peut cependant regretter qu'aucune clause «anti-contournement» n'ait été adoptée, qui aurait permis de disposer d'une base juridique solide pour lutter contre les «usines tournevis» (simple assemblage de pièces détachées) visant à contourner les droits antidumping.

b) Le renforcement du code des subventions et des droits compensateurs

Le renforcement du code des subventions et des droits compensateurs a constitué un volet délicat des négociations, où se sont heurtées des positions très opposées. En effet, les Etats-Unis suspectent a priori la licéité de toute subvention à l'industrie, tandis que l'Union européenne souhaitait faire valider dans le GATT les disciplines dont elle s'est dotée au sein du marché unique.

Cette dernière, de même que la France, ont atteint leurs objectifs essentiels :

- les subventions relatives à la recherche-développement et à la politique régionale sont autorisées. Le projet de code définit ainsi pour la première fois les subventions licites qui figurent sur une «liste verte». En revanche, celles relatives à la protection de l'environnement n'ont été que très partiellement acceptées et celles en faveur de la restructuration ont été refusées.

Les autres subventions seront soit interdites (subventions à l'exportation et subventions liées à l'utilisation de produits nationaux), soit attaquables si elles causent un *«préjudice sérieux»* aux intérêts d'un partenaire commercial. Un préjudice sérieux sera présumé exister pour toute subvention représentant plus de 5 % de la valeur du produit ;

- le nouveau code -qui sera partie intégrante de la future OMC-, s'appliquera à tous ses membres, alors que le code des subventions et des droits compensateurs n'était pas jusqu'à présent signé par l'ensemble des parties contractantes au GATT, et notamment pas par la plupart des pays en développement. Les pays en développement ont certes obtenu une période transitoire de huit ans, mais ils devront cependant souscrire à terme à toutes les obligations en résultant, et, immédiatement, pour les secteurs où ils sont compétitifs (c'est-à-dire ceux où leur part de marché est au moins égale à 3,25 %). Les pays de l'Est ont également obtenu des dispositions plus souples, au motif que les subventions peuvent jouer un rôle important dans la transformation des économies planifiées en économies de marché. Les industriels français se sont vivement émus de ces mesures plus favorables pour les pays en développement et les pays de l'Est ;

- enfin, dans les secteurs les plus sensibles pour la France et pour l'Union européenne, de substantiels aménagements ont été obtenus.

Ainsi, le code des subventions n'est pas applicable au secteur agricole, malgré la revendication des pays du groupe de Cairns, et des dispositions spécifiques ont été prévues pour l'aéronautique. Les négociations dans ce secteur doivent se poursuivre.

c) Le renforcement du dispositif des sauvegardes

L'accord a pour objet de renforcer le dispositif de l'article XIX d'un GATT qui permet à un de ses membres de prendre une mesure de sauvegarde pour protéger une branche de production nationale spécifique, lorsqu'un produit est importé en quantités accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

L'application de la clause de sauvegarde permet la mise en place de contingent pour l'importation d'une catégorie de produits. Ce contingent qui est réparti normalement entre l'ensemble

des pays tiers, peut être modulé, si les importations en provenance d'un pays en particulier ont augmenté de façon disproportionnée pendant la période représentative.

L'accord interdit les mesures de la «zone grise» (c'est-à-dire les restrictions quantitatives et les accords d'autolimitation non notifiés au GATT) et fixe une «clause d'extinction» pour toutes les mesures de sauvegarde existantes, au terme d'un délai maximal de huit ans à compter de la date à laquelle elles ont été appliquées pour la première fois, ou de cinq ans après la date d'entrée en vigueur de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, si celle-ci intervient plus tard.

Ce résultat permettra à certaines industries de main-d'oeuvre soumises à une concurrence brutale de disposer d'un délai d'adaptation.

L'accord fixe des délais pour la durée d'application de toutes les mesures de sauvegarde, qui, d'une façon générale, ne devra pas dépasser quatre ans, mais pourra être prorogée pour une période de huit ans au maximum, à condition que les autorités compétentes du pays importateur confirment que la mesure de sauvegarde continue d'être nécessaire et qu'il existe des preuves que la branche de production procède à des ajustements.

Des mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées à l'égard d'un produit originaire d'un pays membre en développement si la part de celui-ci dans les importations du produit considéré ne dépasse pas 3 % et si les pays membres en développement dont la part dans les importations est inférieure à 3 % ne contribuent pas collectivement pour plus de 9 % aux importations totales du produit considéré.

Un pays membre en développement aura le droit de proroger la période d'application d'une mesure de sauvegarde pendant deux ans au plus au-delà du délai maximal normalement prévu.

Il est prévu d'instituer un Comité des sauvegardes qui suivra l'application des dispositions de l'accord et sera, en particulier, chargé de la surveillance du respect des engagements pris dans le cadre de cet accord.

La France n'a cependant pas obtenu la sélectivité de la clause de sauvegarde, c'est-à-dire la possibilité d'appliquer cette dernière à l'encontre du seul pays d'origine des importations massives. La sélectivité a, en effet, été jugée contraire au principe du GATT (clause de la nation la plus favorisée).

Une possibilité de moduler les contingents d'importation selon le pays fournisseur a cependant été obtenue.

En revanche, les Etats membres pourront demander à recourir à la clause de sauvegarde sélective dans le cadre des dispositions communautaires concernant les pays de l'AELE, les pays de l'Est et les pays du Maghreb, ces pays ayant accepté des dispositions plus strictes pour compenser un meilleur accès au marché communautaire. Ceci concerne 60 % des échanges commerciaux de la France.

2. La réforme programmée des instruments communautaires de défense commerciale

Les instruments communautaires de défense commerciale constituent, en quelque sorte, la contrepartie des efforts de libéralisation consentis à Marrakech.

La particularité des conclusions du cycle d'Uruguay dans ces domaines, par rapport à celles du Tokyo Round, consiste essentiellement à approfondir et à expliciter les règles qui devront être utilisées. La clarification et la transparence accrues imposent donc une adaptation des règlements communautaires, proposée par le projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en oeuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (n° E-318).

a) Une réforme limitée de la réglementation antidumping

La réglementation communautaire antidumping ne sera pas bouleversée par l'accord d'Uruguay, dans la mesure où le code antidumping issu de ce dernier reflète assez largement les pratiques communautaires actuelles.

La Commission européenne propose de transposer les nouvelles règles en la matière dans une proposition de règlement relatif à la défense contre les importations faisant l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne.

Il s'agit, notamment, d'édicter des normes plus strictes en ce qui concerne l'imposition de mesures antidumping, en

particulier avec des règles nouvelles et détaillées pour le calcul du dumping, le renforcement des règles de procédure pour l'ouverture de l'enquête et son déroulement, des restrictions pour l'institution de droits provisoires, l'application des règles concernant la prise en charge des droits, ainsi que des règles concernant les volumes d'importation négligeables. Ceci devrait permettre une amélioration de la sécurité juridique, par une plus grande précision, une transparence accrue et un renforcement des droits des parties.

Les industries communautaires auront une idée précise du niveau minimum des volumes d'importation requis tant pour le dépôt d'une plainte que pour l'adoption de mesures définitives.

On ne peut donc qu'y être favorable.

En outre, votre commission se félicite que la Commission européenne ait intégré des dispositions allant au-delà des prescriptions des accords de Marrakech, liées à l'application, à la crédibilité, au contrôle et à l'efficacité des mesures décidées par l'Union européenne. La principale d'entre elles, que la France avait considérée comme un des points majeurs de la négociation, permettra de lutter contre les contournements des droits (usines tournevis).

Néanmoins, certaines clauses affaiblissent la portée escomptée de la procédure.

Ainsi, votre commission regrette que la Commission européenne propose l'introduction dans le droit communautaire de deux dispositions qui ne sont qu'optionnelles dans l'accord d'Uruguay.

Il s'agit, en premier lieu, de la prise en compte de l'intérêt communautaire, qui permettrait à la Commission de rejeter une plainte antidumping si la pratique de dumping n'est pas contraire à l'intérêt communautaire.

Or, la place qui est réservée à cette notion et l'inconditionnalité de ses clauses, très orientées vers la défense des consommateurs qui doivent être informés au cours de l'instruction d'une plainte, sont en rupture avec la finalité de la procédure qui est de protéger les producteurs menacés.

Il s'agit, en second lieu, de la faculté laissée à la discrétion de la Commission d'imposer des droits antidumping moindres, c'est-à-dire des droits inférieurs à la marge antidumping si la marge de préjudice est inférieure à cette marge de dumping.

De telles dispositions risquent donc de réduire sensiblement l'intérêt de cette procédure.

La Commission européenne propose, en outre, de rallonger les délais maximum d'instruction d'une plainte. Ceux-ci seraient de 18 mois, au lieu de 15 mois depuis la réforme des instruments de politique commerciale réalisée le 7 mars 1994.

Or, il faut rappeler que, à travers cette réforme, le Gouvernement français a fait valoir les préoccupations du Sénat, exprimées dans la résolution n° 88 (1992-1993) et obtenu ainsi, non seulement un changement des règles de vote de façon à éviter à l'avenir la paralysie du processus de décision, mais aussi la fixation de délais contraignants encadrant la procédure.

Votre commission ne peut accepter un tel retour en arrière.

En outre, elle estime que l'attribution de 47 fonctionnaires supplémentaires à la Commission, à laquelle pourrait être associée une reventilation des effectifs, devrait permettre à celle-ci de faire face à ses missions.

Par ailleurs, la Commission se réserve le droit de suspendre des droits antidumping de façon discrétionnaire. Une telle faculté ne peut lui être accordée sans l'entourer de garanties et de conditions.

Enfin, on peut légitimement s'inquiéter du choix fait par la Commission de prévoir la possibilité de négocier avec le pays fautif un engagement de prix, ce que n'impose pas l'accord de Marrakech. La législation américaine ne devrait d'ailleurs pas transposer cette option.

Outre qu'elle pose le problème de l'information et du contrôle par les Etats membres, une telle disposition introduirait des considérations d'ordre politique pour régler un problème commercial, ce qui n'est pas souhaitable.

b) L'élaboration d'un code spécifique «subventions et mesures compensatoires»

Les modifications apportées par la négociation aux règles applicables dans ce domaine, ont conduit la Commission à élaborer un règlement spécifique «subventions et mesures compensatoires». Le classement des subventions à traiter (vertes et autorisées, oranges et éventuellement compensables, rouges et interdites), entraîne désormais une approche très différente de celle qui prévalait jusqu'ici.

Par la clarification et la sécurité juridique qu'il apporte, le classement de ces subventions devrait inciter les entreprises à recourir davantage au droit dans ce domaine sans crainte de représailles.

Une clause anti-contournement serait de plus introduite dans la législation communautaire.

En revanche, comme pour le règlement antidumping, d'autres dispositions paraissent de nature à affaiblir le dispositif : le rallongement des délais maximum d'instruction d'une plainte, la clause relative à l'intérêt communautaire ou celle liée à la suspension temporaire des droits, qui devra être très encadrée.

c) Les modifications du régime commun applicable aux importations (mesures de sauvegardes et de surveillances)

Les règlements communautaires relatifs aux mesures de sauvegardes ont déjà fait l'objet, en février 1994, d'une importante réforme liée à l'avènement du marché unique.

Le fonctionnement de cette procédure devrait être de nouveau sensiblement modifié, avec notamment l'introduction de mesures provisoires en cas de circonstances graves qui nécessitent des mesures rapides, la détermination d'un seuil arithmétique minimum du niveau des contingents et l'encadrement de la durée des mesures dans un cadre complexe.

Il faut souligner, plus précisément, que des contingents quantitatifs pourront être imposés s'il se produit une augmentation importante des importations et/ou si les conditions sont telles qu'un dommage grave est causé ou risque d'être causé aux producteurs communautaires (pratiques de prix notamment). Les contingents ne pourront être inférieurs à la moyenne des trois dernières années. La durée des clauses de sauvegarde ne pourra pas dépasser quatre

années. Elles pourront être prorogées pour quatre années supplémentaires, après une pause de deux années.

On peut regretter, en revanche, que le champ d'application de la procédure ait été modifié, puisque la sélectivité est désormais interdite par l'accord d'Uruguay, ce qui limite l'efficacité réelle des mesures de sauvegarde. La réglementation communautaire prévoira cependant une certaine modulation des quotas à répartir entre les pays exportateurs.

Par ailleurs, contrairement au droit antidumping et antisubventions, les entreprises ne se voient pas reconnu individuellement le droit de plainte.

d) La réforme du nouvel instrument de politique communautaire (NIPC)

Au côté des procédures classiques de l'antidumping et des droits compensatoires, la Communauté s'est dotée, en 1984, d'un «nouvel instrument de politique commerciale» (NIPC). Le NIPC établit une procédure qui permet à la Communauté :

- de répondre à toute pratique commerciale illicite et d'éliminer le préjudice ;
- d'exercer les droits de la Communauté contre certaines pratiques commerciales des pays tiers.

Cet instrument permet à cette dernière de prendre des mesures unilatérales, par exemple des mesures de rétorsions ou contre-mesures dans un secteur déterminé. Mais elle est tenue d'attendre l'issue des procédures de consultations et du groupe spécial dans le cadre du GATT, ce qui constitue une différence importante avec les mesures unilatérales prises par les Etats-Unis (sections 301 et 337 de la loi commerciale américaine).

Le NIPC a, en réalité, été très peu utilisé depuis sa mise en place en 1984 et seules quatre des six plaintes déposées officiellement ont abouti à une enquête.

Il est actuellement basé sur deux voies :

- la première, restrictive, donne à l'industrie communautaire le droit de porter plainte contre des «pratiques illicites» de pays tiers, si elle subit un «préjudice important» ;
- la deuxième, confère aux Etats membres le droit d'inciter l'Union européenne à agir dans tous les cas, y compris les

pratiques illicites, dans lesquels la Communauté est titulaire de droits en vertu des règles internationales.

La Commission européenne propose de créer une troisième possibilité d'utiliser le NIPC, par laquelle toute entreprise pourrait amener l'Union européenne à réagir à l'encontre de pratiques criticables ou illicites, en cas *-d'effets défavorables sur le commerce-* et si elles ont un *-impact important-* sur l'Union. Ce dernier est plus facile à prouver que le *-préjudice important-* de la première voie.

Comme dans le domaine antidumping ou antisubvention, une entreprise pourrait déposer seule une plainte, alors que jusqu'à présent seule une industrie communautaire ⁽¹⁾ ou une proportion majeure de celle-ci disposait de cette faculté.

Cette troisième voie donne ainsi aux entreprises la possibilité de lutter contre les pratiques commerciales étrangères sur des marchés tiers. Sont cependant exclues les pratiques anticoncurrentielles des Etats membres.

Il s'agit donc d'un instrument précieux de libéralisation des marchés extérieurs et de lutte contre les restrictions à l'exportation de certains pays tiers.

Il est complémentaire des deux premières voies qui sont plutôt destinées à défendre le marché communautaire.

Le tableau ci-dessous présente ces trois voies du NIPC qui feront l'objet d'un nouveau règlement.

(1) Définie comme une fédération industrielle, une association ou un comité ad hoc.

ACTIONS POSSIBLES EN VERTU DU RÈGLEMENT PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE CONCERNANT LES PRATIQUES COMMERCIALES ILLICITES

	Plaignant	Pratique incriminée	Effets à démontrer	Marché où les effets se produisent
Première voie (Plainte Art. 3)	Industrie communautaire (ou proportion majeure de celle-ci), incluant désormais les prestataires de services aussi bien que les producteurs de biens	Pratiques illicites (comprend les violations des règles GATT/OMC)	Préjudice important	Marché communautaire ou marché d'un pays tiers
Deuxième voie (Saisine Art. 4)	Etats membres	Exercice des droits internationaux de la Communauté (comprend toute pratique commerciale d'un pays tiers)	Seulement ceux nécessaires pour l'action demandée	Marché communautaire ou marché d'un pays tiers
Troisième voie (Plainte Art. 3 bis)	Entreprises communautaires (incluant a fortiori l'industrie communautaire dans son ensemble qu'il s'agisse de producteurs de biens ou prestataires de services)	Toute pratique commerciale d'un pays tiers	Effets défavorables sur le commerce Exigence d'un « impact important » sur la Communauté	Marché d'un pays tiers (y compris celui du pays appliquant ou maintenant la pratique incriminée)

Source : Commission européenne

Les aménagements qu'il est proposé d'apporter à cette procédure sont donc positifs et on peut penser qu'ils devraient renforcer l'efficacité d'un dispositif dont l'intervention était jusqu'ici très limitée. Ceci d'autant plus que le NIPC sera étendu aux activités de services et à la propriété intellectuelle.

Le processus de décision reste cependant inchangé par rapport au règlement modifié en février 1994, le Conseil devant se prononcer à la majorité qualifiée. La règle de vote à la majorité simple, retenue pour le Droit antidumping, permettrait d'éviter toute paralysie du processus décisionnel et tout risque d'utilisation politique du NIPC.

e) La position de votre commission

Compte tenu des observations formulées précédemment sur la réforme des instruments communautaires de défense commerciale, votre commission

invite le Gouvernement :

- à convaincre le Conseil d'affirmer une réelle volonté politique commune d'utiliser effectivement les instruments de défense commerciale,

- à obtenir que toutes les mesures définitives de défense commerciale soient prises par le Conseil à la majorité simple, ceci dans le but d'éviter le blocage des procédures,

Désapprouve l'introduction dans le droit communautaire de deux dispositions qui ne sont qu'optionnelles dans l'accord de Marrakech :

- la prise en compte de l'intérêt communautaire qui privilégie de façon excessive certaines des préoccupations des consommateurs, ce qui risque de vider le dispositif de son efficacité ;

- l'imposition de droits moindres si la marge de préjudice est inférieure à la marge ^e dumping,

Estime que doit être maintenu à quinze mois le délai maximum d'enquête par la Commission,

Souhaite, d'une part, la définition de critères sur la base desquels la Commission pourra suspendre les droits antidumping et, d'autre part, l'application effective des mesures d'engagements de prix,

Regrette que la sélectivité des clauses de sauvegarde soit toujours proscrite par le nouveau code annexé à l'accord de Marrakech, ce qui interdira, de fait, une utilisation effective de ces clauses et regrette que la Commission ne propose pas de droit de plainte direct des entreprises communautaires en vue de l'instauration de ces mesures.

III. UNE LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES MONDIAUX

La négociation d'Uruguay aboutit à une plus grande libéralisation de l'accès au marché ainsi qu'à une extension des règles du GATT :

- à des secteurs qui n'en relevaient pas, de fait ou de droit : le commerce des textiles et des vêtements qui faisait l'objet d'exceptions à travers l'accord multifibres, le commerce des produits agricoles qui bénéficiait de règles dérogatoires en matière de subventions à l'exportation ou d'accès au marché ;

- à de nouveaux sujets : les services, dont l'accord-cadre ne couvre cependant pas l'intégralité des secteurs, et la propriété intellectuelle, ce qui constitue une avancée majeure pour les pays industrialisés.

A. L'ACCÈS AUX MARCHÉS DES BIENS INDUSTRIELS

La négociation sur l'accès au marché a eu pour objectif, comme dans les cycles précédents, de réduire les barrières tarifaires et non-tarifaires. La technique retenue par les négociateurs a consisté, pour chaque participant, à offrir des listes de concessions, ce qui a permis le maintien de droits de douane sur les produits jugés les plus sensibles. Les réductions de droits doivent, en règle générale, être réalisées sur une période de cinq ans, sauf si les listes en disposent autrement. Les participants se sont mis d'accord en cours de négociation pour réduire les droits d'au moins un tiers.

La réunion quadrilatérale de Tokyo, en juillet 1993, avait permis de convenir à quatre (États-Unis, Japon, Canada, Communauté) d'un cadre plus précis en définissant quatre objectifs :

- élimination complète des droits dans huit secteurs : produits pharmaceutiques, matériel de construction, équipement médical, acier, bière, meubles, matériel agricole, spiritueux ;

- harmonisation des droits pour les produits chimiques ;

- effort de réduction de 50 % des pics tarifaires ;
- réduction d'un tiers en moyenne des autres droits.

La liste des concessions a cependant varié jusqu'au 15 février 1994.

1. Le bilan global des concessions mutuelles

L'accord d'Uruguay prévoit une baisse des droits de douane de près de 40 % entre les principaux partenaires du commerce mondial.

a) Les offres communautaires

● Les offres communautaires traduisent les objectifs retenus à Tokyo pour l'ensemble des positions tarifaires et intègrent les dernières concessions accordées dans le cadre de l'accord Etats-Unis/Communauté. Certains droits ont été relevés en fin de négociation dans des secteurs sensibles (chaussures, horlogerie) pour tenir compte des offres insuffisantes de certains partenaires.

Dans l'ensemble, la moyenne de réduction des droits est, pour la Communauté, de 38 %.

L'élimination des droits dans les huit secteurs retenus à Tokyo et l'harmonisation des droits pour les produits chimiques sont dans l'ensemble favorables à la Communauté qui est exportatrice nette dans la plupart de ces secteurs.

La réduction moyenne de 33 % dans les autres secteurs a été respectée. Pour certains secteurs sensibles comme le bois, les papiers et les jouets, la réduction des droits est étalée sur dix ans.

Dans l'ensemble, la liste des concessions tarifaires de la Communauté préserve le cœur de nos priorités défensives : en particulier l'automobile, l'électronique grand public et l'aluminium bénéficieront d'un traitement spécifique. Les droits dans le secteur du textile et de l'habillement ont été réduits de 16 %

seulement en moyenne et ramenés à 12 % environ sur l'habillement et à 8 % sur le textile, comme on le verra ultérieurement.

● S'agissant du secteur automobile, les protections communautaires sont peu touchées : les droits de douane sur les voitures particulières sont inchangés à 10 %.

Les droits restent à des niveaux élevés sur les camions (19 % au lieu de 22 %), les autobus (16 % au lieu de 20 %) et les tracteurs routiers (16 % au lieu de 20 %).

La situation a peu changé à l'exportation : les droits sont très faibles aux Etats-Unis et au Japon et sont consolidés à des niveaux élevés dans les pays en développement (80 % en Corée).

Les accords de «zone grise» (accord CEE-Japon) ne devraient pas être touchés par les résultats du cycle, sauf si le Japon décidait de s'appuyer sur le règlement des différends renforcé pour faire disparaître le dispositif, ce qui semble cependant improbable.

● Dans le secteur de l'électronique grand public, les protections communautaires sont quasiment maintenues : les droits de douane sont restés inchangés à 14 % sur les téléviseurs, les magnétoscopes, les lecteurs de disques compact et le droit de 15 % sur les tubes a été réajusté à 14 %, contre 12 % dans l'offre communautaire d'octobre 1993.

Dans le même temps, le Japon, qui a des droits faibles (de l'ordre de 4 %), a offert le «double zéro» sur les produits de l'électronique grand public. Les Etats-Unis maintiennent leurs droits sur les produits d'une dimension supérieure à 13 pouces (5 % sur les téléviseurs couleurs et 15 % sur les tubes).

● Dans le secteur de l'aluminium, les protections communautaires sont assez bien préservées. Le droit de 6 % sur l'aluminium brut est maintenu ; les droits de 10 % sur les demi-produits sont abaissés à 7,5 %.

En outre, ce secteur est particulièrement intéressé par le renforcement des dispositions antidumping dans le cadre du GATT et dans le cadre communautaire.

b) Les offres des principaux partenaires de l'Union européenne

● **Les Etats-Unis** appliquent l'ensemble des droits zéro agréés lors de la quadrilatérale de Tokyo en juillet 1993 et dans l'accord bilatéral avec la Communauté, et offrent en moyenne des réductions plus fortes sur les produits où la Communauté est exportatrice qu'à l'égard des autres pays. La réduction moyenne pondérée des droits américains est de 35 %. Elle est de 48 % à l'égard de la Communauté, mais cette dernière n'a pas pu obtenir la réduction de 50 % des pics tarifaires américains, contrairement aux engagements pris par les Etats-Unis à Tokyo.

● **Le Japon** offre une réduction moyenne des droits de douane de 56 % par rapport aux droits de douane consolidés. Ce chiffre est cependant largement optique dans la mesure où les droits consolidés sont supérieurs aux droits réellement appliqués.

Le Japon n'a, en réalité, pas fait de concessions majeures au cours des négociations. Il est vrai que ses droits sont en moyenne très faibles, à 1,7 %. Le Japon a cependant maintenu des droits de douane élevés dans les secteurs du cuir, des chaussures et du bois.

En outre, il faut rappeler que les difficultés d'exporter dans ce pays tiennent essentiellement à des obstacles non tarifaires, qui résultent des comportements et de l'organisation de la distribution, notamment.

● **Le Canada** offre des baisses de droit satisfaisantes : 45 % de réduction en moyenne.

● **Les autres pays** offrent, en général, une large consolidation de leurs droits (100 % pour le Brésil, la Corée et la Nouvelle-Zélande, 80 % pour l'Australie). La consolidation au GATT interdit les augmentations futures. C'est pourquoi certains pays en développement consolident leurs droits à un niveau supérieur aux droits réellement appliqués (Chine, Indonésie). Un grand nombre de pays offrent des réductions significatives : 34 % de baisse pour l'Australie, 55 % de baisse pour l'Inde (où il reste cependant de nombreuses restrictions quantitatives), 42 % pour la Nouvelle-

Zélande. La Corée, avec une réduction de 41 % et un niveau des droits consolidés de 11 %, se rapproche du niveau habituel des pays développés.

2. Le secteur textile : un dossier majeur

Ainsi que l'indique avec justesse l'exposé des motifs de la proposition n° E-318 précitée, *«la négociation relative à l'intégration du secteur du textile et de l'habillement dans le GATT, sur la base de règles et disciplines renforcées, était l'un des dossiers majeurs du Cycle d'Uruguay»*.

a) Des objectifs de libéralisation et d'intégration

L'accord issu des travaux du cycle d'Uruguay opère **«un double processus de libéralisation et d'intégration étagé sur trois phases distinctes»**.

L'acte final du cycle d'Uruguay établit un lien explicite entre un processus d'intégration du secteur textile et de l'habillement et la nécessité pour les parties de respecter les règles en matière d'accès au marché. Il est clairement indiqué que l'on doit parvenir à une amélioration de l'accès au marché.

Certaines dispositions nouvelles en matière de lutte antidumping sont particulièrement appréciables pour le secteur textile.

Enfin, l'accord sur les **«aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçons»** (ADPIC), et donc les dispositions renforcées qui s'y trouvent mentionnées, s'applique au secteur du textile-habillement. L'accord comprend une référence spécifique à l'industrie textile qui doit bénéficier ainsi d'un degré supplémentaire de protection avec des dispositions particulières sur les dessins industriels.

Depuis 1973, le commerce extérieur du secteur des textiles et de l'habillement est organisé dans le cadre de l'arrangement multifibres (AMF).

Au 1er novembre 1994, l'AMF comptait 39 participants, dont huit sont considérés comme des **«importateurs»** ; parmi eux, l'Autriche, le Canada, la Communauté européenne, les Etats-Unis, la Finlande et la Norvège appliquent des

restrictions formelles au titre de l'AMF, alors que le Japon et la Suisse ne le font pas. D'autres participants, désignés comme «exportateurs», font l'objet d'accords de limitation bilatéraux pour leurs exportations à destination d'un ou plusieurs «importateurs», ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après.

Nombre d'accords de limitation bilatéraux appliqués au titre de l'AMF

EXPORTATEURS	ETATS-UNIS	CANADA	UNION EUROPEENNE	NORVÈGE	FINLANDE	AUTRICHE
Economie en développement	28	21	15	13	7	6
dont : les économies les moins avancées	2	2	0	0	0	0
Economies en transition	4	4	0	4	0	0

Source : secrétariat du GATT - Octobre 1984

Selon les données de 1990, environ 11 % du commerce mondial des textiles et 35 % du commerce mondial des vêtements étaient soumis à limitation dans le cadre d'accords conclus au titre de l'AMF (si l'on exclut le commerce de textiles et de vêtements à l'intérieur de l'UE, on obtient respectivement 15 % et 44 %). Ces chiffres sous-estiment, selon le secrétariat du GATT, l'incidence de l'AMF sur les exportations des «exportateurs» participant à l'AMF, pris individuellement et en tant que groupe. Ils sous-estiment aussi l'incidence sur le commerce mondial, car le régime des restrictions bilatérales fait diminuer les parts dans le commerce des importations soumises à limitation.

L'accord sur les textiles et les vêtements prévoit le démantèlement graduel des restrictions appliquées au titre de l'AMF et l'intégration du secteur dans les règles et disciplines du GATT, le processus commençant le 1er janvier 1995 et se terminant le 1er janvier 2005 (à supposer que l'OMC entre en activité le 1er janvier 1995).

Il prévoit aussi que toutes les restrictions touchant les importations de textiles et de vêtements et ne relevant pas de l'AMF doivent être notifiées ⁽¹⁾, qu'elles soient ou non fondées sur des dispositions du GATT. Ces restrictions doivent, en outre, être soit

(1) A la mi-octobre 1994, 29 accords ou séries de mesures unilatérales ne relevant pas de l'AMF avaient été notifiées à l'UST, qui à trois exceptions près étaient tous appliqués par le Canada et les États-Unis.

mises en conformité avec le GATT dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord, soit éliminées progressivement dans un délai ne dépassant pas la durée de l'Accord (c'est-à-dire à 2005).

Pendant cette période transitoire, l'intégration des produits du textile et de l'habillement se fera selon une liste de produits arrêtée par les pays importateurs et en quatre étapes.

Lors de la première étape, chaque membre intégrera un volume de produits représentant 16 % au moins du volume total des importations des produits visés à l'annexe de l'accord. Les étapes suivantes concerneront respectivement 17 %, puis 18 % et enfin 49 % des produits.

A compter du 1er janvier 1995, et pendant dix ans, le régime commercial des textiles et des vêtements comprendra des produits ayant fait l'objet de la libéralisation et des produits régis par les arrangements administratifs de gestion existant dans les accords bilatéraux conclus sous l'égide de l'AMF.

b) Les conséquences sur le commerce mondial

● Ce démantèlement de l'AMF s'accompagne d'une ouverture des marchés qui devrait offrir de nouvelles possibilités d'exportations pour les entreprises de l'Union européenne. Les offres déposées par de nombreux pays sont intéressantes (abaissement et consolidation des droits de douane, suppression des droits annexes, etc...). Deux pays sont toujours en négociation : l'Inde et le Pakistan ; les discussions progressent mais les offres ne sont pas finalisées.

● Les estimations de l'effet de levier des contingents AMF sur les prix -c'est-à-dire l'équivalent tarifaire des contingents bilatéraux- donnent une indication de l'effet de restriction des contingents AMF sur le commerce mondial des textiles et des vêtements. Ces estimations sont en général établies à partir des prix des licences d'exportation, par produit et par destination, sur les marchés de certains pays exportateurs, en particulier Hong-Kong. Les données disponibles montrent que les contingents AMF ont entraîné pour les produits soumis à restriction importés de Hong Kong une augmentation des prix, droit de douane compris, de 27 % aux Etats-Unis (1982-1983), de 14 % dans la Communauté européenne (1980-1985), de 4 % en Autriche (1982-1983) et de 6 % en Finlande (1982-1983). Plus récemment, en 1993, la Commission du commerce international des Etats Unis a estimé que l'effet de levier des contingents sur les prix était de 16,8 % pour les vêtements importés aux Etats-Unis de toutes provenances. Sur une

base bilatérale, les estimations de l'effet de levier des contingents sur les prix pour les vêtements importés aux Etats-Unis dépassent 40 %.

Une caractéristique des contingents bilatéraux appliqués au titre de l'AMF est que les restrictions sont administrées par les pays exportateurs ; en d'autres termes, il s'agit d'autolimitations des exportations. Ce type d'arrangements permet généralement au pays exportateur d'imposer des prix plus élevés et de s'approprier ainsi une partie de la différence entre le prix à l'exportation normal et le prix de gros sur le marché du pays importateur. Lorsque l'on évalue l'incidence de l'élimination progressive des contingents AMF sur les recettes en devises des pays en développement, il faut tenir compte de l'élimination de cette rente économique. Il y a augmentation du volume des exportations (donc de l'emploi et de l'investissement), mais le prix par unité reçu par l'exportateur peut diminuer.

● Selon le secrétariat du GATT, «toutes les études sur le coût de la protection des textiles et des vêtements indiquent que la levée des restrictions entraînerait des gains substantiels pour les consommateurs des pays importateurs».

Les recherches effectuées jusqu'ici confirment aussi que les recettes tirées par l'ensemble des pays en développement des exportations de textiles et de vêtements augmenteront probablement lorsque l'AMF sera progressivement éliminé, malgré la perte de la «rente économique découlant du contingentement» que l'AMF assure aux pays exportateurs. Selon une estimation faite pour le marché des Etats-Unis, la valeur des exportations des fournisseurs actuellement soumis à limitation à destination des Etats-Unis augmenterait de 20,5 % pour les textiles et de 36,5 % pour les vêtements, soit une moyenne de 35 % pour les deux groupes de produits. Selon une autre étude, les exportations des pays en développement vers les principaux pays de l'OCDE pourraient s'accroître de 82 % pour les textiles et de 93 % pour les vêtements, cependant que la suppression des droits de douane et des contingents pourrait entraîner une progression des exportations des pays en développement de 135 % pour les vêtements et de 78 % pour les textiles. Une autre étude sur les effets de la suppression des contingents AMF et de la réduction des droits de douane sur les textiles et les vêtements fait apparaître une augmentation de la valeur des importations globales de textiles et de vêtements de 244 % pour les Etats-Unis, de 214 % pour le Canada et de 264 % pour la Communauté européenne.

c) Une mise en oeuvre qui exige certains aménagements de la réglementation communautaire

Selon l'exposé des motifs de la proposition n° E-318, la mise en oeuvre de la négociation d'Uruguay exige, s'agissant du secteur du textile-habillement, «certains amendements au règlement

(CEE) n° 3030/93 du Conseil, du 12 octobre 1993 relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers.

Les aménagements sont triples :

● les mesures de sauvegarde doivent être alignées sur celles du nouvel accord sur les textiles et les vêtements de l'OMC ;

● les limites quantitatives communautaires figurant à l'annexe V, qui affectent les importations en provenance des membres de l'OMC, devront être ajustées au début de chacune des trois phases de l'accord sur les textiles et les vêtements de l'OMC pour tenir compte de l'augmentation des coefficients de croissance annuelle des contingents. Lorsque l'Union européenne intégrera les produits qui faisaient l'objet de limites quantitatives, ces produits devront être radiés de l'annexe V ;

● au fur et à mesure que certains des pays tiers énumérés à l'annexe VIII (dispositions relatives aux facilités) deviendront membres de l'OMC, le plafond qui restreint le recours de manière cumulative aux facilités, devra être supprimé étant donné que l'accord sur les textiles et les vêtements de l'OMC stipule qu'aucune limite ne sera imposée à *«l'utilisation combinée des possibilités de transfert, de report et d'utilisation anticipée»*.

Puisqu'il n'est pas possible de dire pour le moment si, et le cas échéant à quelle date, tous les pays deviendront membres de l'OMC et bénéficieront ainsi de l'accord sur les textiles et les vêtements, la Commission propose d'apporter les modifications techniques nécessaires aux annexes du règlement (CEE) n° 3030/93.

Pour des raisons de clarté, elle suggère de supprimer la référence aux années contingentaires 1993-1995, l'augmentation des contingents pour les membres de l'OMC étant automatique au cours des dix prochaines années.

Enfin, s'agissant de la clause de sauvegarde, la Commission propose de maintenir le libellé existant relatif au mécanisme de *«sortie de panier»* et d'ajouter des clauses correspondant aux nouvelles dispositions de l'accord sur les textiles et les vêtements de l'OMC. En effet, parmi les pays énumérés à l'annexe IX qui sont actuellement soumis aux mécanismes de sortie de panier,

un certain nombre de fournisseurs importants (par exemple la Chine, Taïwan, le Vietnam et l'ex-URSS) ne seront probablement pas membres de l'OMC à son entrée en vigueur, mais adhéreront peu de temps après. Dès lors, il faudra maintenir le mécanisme actuel de sauvegarde pour couvrir la période intérimaire.

La Commission européenne propose ainsi une exacte transposition en droit communautaire de l'accord sur les textiles et les vêtements annexé à l'accord OMC.

3. L'aéronautique

La situation, dans ce secteur, est le fruit d'une histoire passablement agitée.

a) La controverse américano-européenne

Les succès commerciaux et les perspectives de développement d'Airbus Industrie ont suscité l'inquiétude des Américains qui, il y a quinze ans, disposaient d'une quasi hégémonie mondiale dans le domaine des avions commerciaux de plus de cent places.

Aussi, tout au long des années 1980, et tout particulièrement depuis le lancement, en 1987, des programmes A 330/A 340 visant à la production d'avions long-courriers de plus de 300 places, les Etats-Unis n'ont-ils pas cessé d'accentuer leurs critiques à l'égard des systèmes d'aide mis en place par les gouvernements européens pour soutenir les programmes Airbus.

A tel point, qu'ils ont déposé fin 1989 une plainte au GATT pour concurrence déloyale.

Le contentieux ainsi ouvert portait, d'une part, sur la garantie de change accordée par le Gouvernement allemand à son industrie aéronautique et, d'autre part, plus fondamentalement, sur les modes de financement des programmes Airbus.

Ainsi, les Américains qualifiaient de subventions et évaluaient à 13,1 milliards de dollars les aides directes versées aux membres d'Airbus Industrie par les gouvernements français, allemands, anglais et espagnol et ils arguaient que, si elles avaient

été empruntées, ces sommes auraient coûté 25,9 milliards de dollars à Airbus.

Les constructeurs européens, quant à eux, faisaient valoir que les fonds perçus avaient simplement le caractère d'avances pour études et réalisations de prototypes, remboursables à chaque avion vendu et que le principe de telles avances n'était pas, par nature, contraire aux règles instituées au sein du GATT. Ils estimaient, en outre, à 23 milliards de dollars les aides indirectes dont avaient bénéficié Boeing et Mc Donnell Douglas entre 1978 et 1987, notamment dans le cadre des programmes militaires du Pentagone et des diverses aides à la recherche précompétitive.

Une étude commandée en 1991 par la CEE à un grand cabinet d'audit américain a d'ailleurs conclu que *« quoique le montant total de ces aides fédérales indirectes à l'aéronautique commerciale ne puisse pas être quantifiée précisément, notamment en raison du manque de transparence, il pouvait raisonnablement être considéré comme ayant atteint entre 33,5 et 41,5 milliards de dollars constants 1991 au cours des quinze dernières années. »*

Ce litige qui a parfois pris des formes très vives, a semblé se clore le 17 juillet 1992 lorsque la Communauté européenne et les Etats-Unis ont signé un accord bilatéral de limitation des soutiens gouvernementaux à la mise au point et à la construction d'avions commerciaux de plus de 100 places.

b) L'accord de juillet 1992 : son contenu

L'accord de juillet 1992 exclut tout d'abord de son champ d'application les soutiens accordés avant son entrée en vigueur aux programmes en cours de construction.

Il fonde également la reconnaissance par les Etats-Unis du système d'avances remboursables avec partage des risques entre l'industriel et l'Etat, qui a permis à Airbus de se développer. Il autorise, en effet, explicitement les soutiens directs aux entreprises du secteur aéronautique.

Puis, il limite le soutien public direct à un nouveau programme à 33 % maximum du coût total de développement de ce programme et fixe des conditions très strictes aux modalités de remboursement de ces soutiens.

Mais, il régleme également très précisément l'usage de subventions indirectes provenant des retombées de recherches ou de développements militaires et spatiaux, en les

plafonnant à 3 % du chiffre d'affaires civil du secteur aéronautique ou à 4 % du chiffre d'affaires de chaque constructeur.

Notons d'ailleurs au passage -cela est important- que l'accord autorise le cumul des soutiens directs et indirects sous réserve du respect de chacun des plafonds.

Enfin, ce texte précise les modalités du contrôle des engagements pris par chacune des deux parties.

c) Son application

L'équilibre de l'accord de 1992, voire son principe même, a paru être remis en cause, dès le début 1993, par la partie américaine. Le Président Bill Clinton a, en effet, fait un certain nombre de déclarations hostiles à Airbus Industrie en février 1993, lors de la campagne d'explication de sa politique économique qu'il avait entreprise à travers les Etats-Unis.

Ses attaques à l'égard du consortium européen ont culminé dans les usines Boeing d'Everett près de Seattle, où il a notamment déclaré que *«les Etats-Unis étaient restés sans rien faire ces dernières années pendant que l'Europe investissait 26 milliards de dollars pour construire Airbus et chasser des Américains de leur emploi...»*.

De tels propos et ceux tenus dans le même sens par d'autres responsables ont pu laisser craindre une dénonciation de l'accord par la nouvelle administration démocrate.

Cela n'a pas été le cas. Par contre, les Américains interprètent plusieurs des dispositions de l'accord de manière si restrictive que leur portée en est dénaturée. Ceci est notamment le cas pour le contrôle et la limitation des aides à la recherche.

Il en résulte des tensions qui ont conduit à considérer qu'il fallait rechercher une solution plus permanente que l'accord de 1992.

d) Un compromis encore fragile

Les négociations menées au sein du GATT dans le cadre du Comité «aéronefs» ont eu pour but de mettre en cohérence les règles spécifiques à l'aéronautique avec les textes

de portée plus générale négociés dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce.

Un accord provisoire est intervenu en décembre 1993. Il prévoit que le nouveau code des subventions de l'OMC sera applicable au secteur aéronautique, dès son entrée en vigueur prévue pour le 1er janvier 1995, à l'exclusion de trois dispositions :

- en cas d'échec d'un programme, l'absence de remboursement par un industriel des avances remboursables ne sera pas considérée comme une subvention illicite ;

- la limitation des subventions à 5 % du chiffre d'affaires de l'année précédente ne sera pas applicable aux entreprises du secteur ;

- la limitation des subventions à la recherche, autorisées jusqu'à 75 % de la recherche amont d'un programme et 50 % de la recherche appliquée, n'est pas applicable. Ceci permet de mettre en cause l'ensemble des subventions accordées aux entreprises aéronautiques américaines.

Cet accord prévoyait également que les négociations se poursuivraient pendant un an pour examiner plus au fond les adaptations éventuelles nécessitées par les spécificités du secteur aéronautique.

Cependant, cette année de négociations a été marquée par un nouvel incident entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans le secteur de l'aéronautique.

L'Arabie saoudite a décidé, en février dernier, d'acheter, pour 6 milliards de dollars, des avions Boeing et Mc Donnell-Douglas. Les autorités américaines seraient massivement intervenues dans l'opération en faisant pression sur les autorités saoudiennes. Les industriels européens ont fait état d'un rééchelonnement de la dette militaire de l'Arabie saoudite en échange du choix des avions civils américains. Airbus a fait état de la possibilité d'un recours devant le GATT, car l'article 4 de l'accord bilatéral interdit les interventions et pressions officielles.

Aussi, bien qu'après quelques réunions il ait été acquis que les dispositions «aéronautiques» inscrites dans le nouveau code de subventions seraient pérennisées, les Etats-Unis ont montré leur opposition à la poursuite des négociations pour un accord plus global permettant une clarification complète des règles du jeu.

Cette situation ne manque pas d'être préoccupante.

Il ne faut surtout pas, en effet, oublier que le marché aéronautique pour les quinze prochaines années est un enjeu industriel, économique et financier considérable. Il représente la construction de quelque 10.000 appareils et avoisine les 1.000 milliards de dollars, dont Airbus Industrie peut espérer un tiers.

B. LE VOLET AGRICOLE

1. La renégociation de l'accord de Blair House

L'accord agricole, finalement conclu le 15 décembre 1993 dans le cadre des négociations multilatérales du GATT, améliore les dispositions initialement prévues tant dans le projet «DUNKEL» de décembre 1991, que dans le compromis de «Blair House» de novembre 1992.

A de nombreuses reprises, votre commission avait estimé qu'il n'était pas acceptable de conclure un accord avalisant ces deux documents.

Longtemps isolée dans son refus, la France est parvenue, en septembre 1993, à obtenir une reprise des négociations sur la base d'un mandat clair, reprenant les grandes orientations qu'elle défendait :

- garantir la pérennité de la PAC ;
- assurer la compatibilité d'un engagement au GATT avec la PAC réformée ;
- respecter la préférence communautaire ;
- préserver la capacité exportatrice de la Communauté.

Condition nécessaire à la conclusion des accords du GATT, le compromis de Blair House a été rediscuté entre négociateurs européens et américains. L'«arrangement» du 7 décembre, en améliorant ce compromis, ouvrait la voie à une possible conclusion des accords du GATT.

a) La préférence communautaire est améliorée

L'accord de Blair House prévoyait que chaque partie contractante devait importer, au titre de l'accès minimum, 3 %, puis 5 % au terme de l'accord, en 1999, de sa consommation intérieure. Cette clause se retrouve dans l'accord final, mais l'interprétation communautaire de l'accès au marché, souvent contestée par les Etats-Unis lors de la négociation, a finalement été acceptée.

La Communauté a ainsi obtenu de pouvoir mesurer l'accès en globalisant certains groupes de produits.

Grâce à cette globalisation ou agrégation, les productions où l'Europe est déjà très fortement importatrice viendront en déduction des quantités qu'elle devrait importer dans des productions où elle est excédentaire.

Cette formule permet d'éviter, selon le ministère, des importations supplémentaires de 3,17 millions de tonnes pour les céréales, de 594.000 tonnes pour la viande porcine, de 106.000 tonnes de fromage, de 72.000 tonnes pour la poudre de lait.

La Communauté a également obtenu la mise en place d'une clause de consultation en cas d'accroissement des importations communautaires de produits de substitution des céréales ; une telle consultation aura lieu dès que les importations de PSC auront dépassé leur niveau moyen observé sur la période 1990-1992.

b) La politique agricole commune est reconnue

La clause de paix qui garantit que la PAC ne sera pas remise en cause par les contestations de nos partenaires (demande de constitution de «panel»), passe de six ans, soit la durée de l'accord, à neuf ans.

c) Les engagements à l'exportation sont assouplis

Le pré-accord de Blair House prévoyait une réduction du volume des exportations subventionnées de 21 % par rapport à la moyenne des années 1986-1990. L'accord final maintient cette obligation, mais réduit la contrainte en début de période et permet de choisir comme période de référence les années 1991-1992. Cette disposition permet d'alléger la réduction en volume et d'exporter davantage de quantités subventionnées. Ce gain à l'export représente, sur six ans, 8,1 millions de tonnes pour le blé, 362.000 tonnes pour la viande bovine, 253.000 tonnes pour les volailles, 102.000 tonnes pour les fromages, 44.000 tonnes pour les autres produits laitiers, 16.000 tonnes pour les oeufs.

Il a, enfin, été prévu que les parties se consulteront annuellement sur l'évolution de leurs exportations, compte tenu du développement du marché mondial.

2. L'accord agricole du 15 décembre 1993

a) Les engagements en matière d'accès au marché

● *La tarification*

L'accord agricole prévoit de transformer les mesures existantes à l'importation (prix minima d'entrée, prélèvements variables, restrictions quantitatives) en montants forfaitaires fixes, appelés «équivalents tarifaires».

Les montants de base de ces équivalents tarifaires sont calculés en fonction des écarts de prix intérieurs et mondiaux constatés en moyenne entre 1986-1988.

Ces montants sont ensuite réduits progressivement sur la période de l'accord de 36 % en moyenne par tranches annuelles égales.

Il semble que, compte tenu du mode de calcul des équivalents tarifaires et notamment de la prise en compte de la référence 1986-1988, la protection communautaire devrait être maintenue pendant les six ans de l'accord. En effet, les équivalents tarifaires sont, dans la majorité des cas, sensiblement plus élevés que les prélèvements actuels.

● *La clause de sauvegarde*

Contrairement aux prélèvements variables de la PAC, les équivalents tarifaires sont des montants fixes. Pour se prémunir contre les trop fortes fluctuations de prix mondial, éventuellement induites par d'importantes variations monétaires, un mécanisme de clause de sauvegarde est prévu pour atténuer ces variations. Ce mécanisme établit un droit de douane additionnel, dès que le marché intérieur est susceptible d'être perturbé soit par des importations massives de produits, soit par une baisse trop forte du prix de la marchandise importée.

Dès que le prix d'importation d'un produit est inférieur à un certain niveau -le prix de déclenchement-, la clause de sauvegarde intervient pour combler, partiellement, la différence entre le prix d'importation et celui de déclenchement.

La Communauté a déposé une liste reprenant les seuils de déclenchement qui serviront à l'application de la clause de sauvegarde. Le niveau des seuils de déclenchement est jugé suffisamment protecteur. Néanmoins des modalités de mise en oeuvre de la clause de sauvegarde et, en particulier, de la détermination du prix d'importation constaté, lot par lot, dépendra l'efficacité du dispositif.

● *L'accès courant et l'accès minimum*

Outre la tarification, le volet «accès au marché» prévoit l'obligation pour les parties contractantes d'ouvrir leur marché intérieur en offrant des contingents préférentiels à droits réduits.

L'ouverture du marché est mesurée par référence à la consommation intérieure observée au cours de la période 1986-1988. Elle doit représenter, en début d'accord, au moins 3 % de la consommation intérieure ; ce pourcentage est porté à 5 % au terme de l'accord.

L'obligation est double :

- d'une part, les pays doivent maintenir l'accès courant, c'est-à-dire les avantages accordés pendant la période de base 1986-1988. Cette obligation s'applique immédiatement dès le début de l'accord ;

- d'autre part, les pays doivent, si les contingents ouverts au titre précédent et les autres importations sont insuffisants pour couvrir 3 %, puis 5 % de la consommation intérieure, ouvrir des contingents supplémentaires (accès minimum).

Ces obligations s'appliquent aux secteurs qui font l'objet d'une tarification. Le niveau des droits pour l'accès courant est le niveau de 1986-1988. Pour l'accès minimum, c'est un niveau de droits «réduit», sans autre précision, qui doit permettre de réaliser le contingent. Dans la plupart des cas, la Commission a retenu un niveau représentant 32 % de l'équivalent tarifaire de base. Ces droits préférentiels s'appliquent dès le début de l'accord et ne sont plus diminués en cours d'accord.

L'ouverture supplémentaire du marché communautaire induite par la clause de l'accès minimum s'établit comme suit :

- Céréales	800.000 tonnes
. dont blé	300.000 tonnes
. dont maïs	500.000 tonnes
- Sucre	0
- Beurre	10.000 tonnes
- Poudre de lait écrémé	69.000 tonnes
- Fromages	104.000 tonnes
- Viande bovine et ovine	0
- Viande de volaille	29.000 tonnes
- Viande de porc	76.000 tonnes

b) Les engagements en matière d'exportations

Au bout des six ans de l'accord, les volumes exportés avec subventions devront avoir diminué de 21 % par rapport à leur niveau moyen de 1986-1990.

Parallèlement, les enveloppes budgétaires qui sont consacrées aux exportations de produits agricoles doivent être diminuées de 36 % par rapport à leur niveau moyen de 1986-1990.

Dans les deux cas, les diminutions se font progressivement, par tranche annuelle égale.

Les exportations de produits agricoles qui ne bénéficient pas de subventions ne sont pas soumises à engagement de réduction.

Pour la Communauté, les volumes exportables avec subventions s'établissent comme suit :

Produits	rappel 1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Blé et farine (en Million de tonnes)	20,7	19,1	18,0	16,9	16,7	14,6	13,4
Céréales secondaires (Mio t)		12,2	11,7	11,3	10,9	10,4	10,0
Secre quotas A et B (Mio t)		1,560	1,504	1,447	1,391	1,335	1,277
Beurre	236	447	431	417	398	382	366
Poudre de lait écrémé	335	297	296	276	265	254	243
Fromages	421	407	386	366	346	325	305
Viande bovine	1324	1119	1058	998	938	877	817
Viande de volaille	519	440	410	380	350	320	291
Viande de porc	573	491	473	455	437	420	402

(en milliers de tonnes).

Les enveloppes budgétaires qui pourront être consacrées aux exportations seront les suivantes :

Produits	rappel 1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Blé et farine	2159	2069	1884	1698	1515	1327	1141
Céréales secondaires		1297	1214	1131	1048	966	883
Secre quotas A et B	1307	730	783	637	590	544	497
Beurre	308	1246	1166	1087	1007	928	848
Poudre de lait écrémé	239	348	326	330	281	259	237
Fromages	566	505	460	416	371	326	280
Viande bovine	4414	1901	1772	1644	1516	1383	1259
Viande de volaille	160	138	128	119	110	101	92
Viande de porc	130	172	161	150	139	128	117

(en millions d'écus).

c) Les engagements en matière de soutien interne

Les aides à l'agriculture sont converties en une mesure globale de soutien (MGS) qui comprend le soutien par les prix -exprimé par la différence entre le prix intérieur administré et le prix mondial, multipliée par le volume de la production- et le soutien par les aides directes à l'exploitation. La MGS communautaire a été ainsi estimée à 73,5 milliards d'Ecus.

L'accord du GATT prévoit deux niveaux d'engagement :

- d'une part, la MGS doit être réduite, tous secteurs confondus, de 20 % par rapport à son niveau de référence 1986-1988. Les aides directes issues de la réforme de la PAC ne sont pas incluses dans le calcul de la mesure globale de soutien annuelle qui est comparée à la référence 1986-1988 ; elles sont exemptées à ce titre des engagements de réduction. Ce premier engagement devrait être satisfait par les mesures de diminution des soutiens engagés depuis la période de référence ;

- d'autre part, la mesure globale de soutien par secteur ne doit pas dépasser pour chaque année de l'accord le niveau de 1992 ; c'est la contrepartie du traitement réservé aux aides directes.

d) Un cas spécifique : le conflit de la banane

Depuis 30 ans, la banane est au centre d'un conflit d'intérêts économiques au sein de l'Europe, d'une part, entre l'Europe et les États-Unis, d'autre part.

La signature du Traité de Rome avait d'ailleurs été retardée de quatre jours, en raison d'un différend sur la banane...

L'accord de Marrakech du 15 avril 1994, a, de même, failli échouer à la dernière minute pour les mêmes raisons.

Les bananes consommées en Europe proviennent de trois zones géographiques : les DOM-TOM, pour 18,5 %, les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), associés à l'Union européenne dans le cadre de la convention de Lomé, pour 17,5 %, et enfin les pays tiers, situés pour leur majorité en Amérique latine, pour 64 %.

A la fin des années quatre-vingt, profitant, d'une part, d'avantages comparatifs fondés principalement sur une main-d'oeuvre peu onéreuse, et, d'autre part, de la faiblesse du dollar, les grandes multinationales agro-alimentaires d'Amérique latine se

sont lancées dans une politique commerciale agressive pour accroître leur domination du marché européen.

De 1988 à 1991, les importations en provenance de ces pays ont ainsi augmenté de 50 %, pour représenter 2,4 millions de tonnes. Cette poussée a été confortée, en 1992, par une baisse du prix de 29 % sur le marché allemand.

Une libre importation des bananes en provenance de ces pays par l'Allemagne se répercuterait immanquablement sur le reste du marché communautaire, représentant ainsi un danger pour les bananes en provenance des DOM TOM et, dans une moindre mesure, pour celles en provenance des pays ACP, qui entrent en franchise de droits sur certains marchés.

Dans ce contexte, a été décidée, le 13 février 1993, à la majorité qualifiée -l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas votant contre- la création d'une organisation commune de marché pour les bananes qui accorde aux pays latino-américains et aux pays ACP dépassant le contingent alloué à ces pays, un contingent de 2 millions de tonnes frappé d'un droit de douane de 100 Ecus. Au-delà de ce contingent, la taxe est de 850 Ecus.

Cette décision fut alors doublement contestée, d'une part par l'Allemagne devant la Cour de Justice des Communautés européennes, et, d'autre part, par les pays producteurs latino-américains devant le GATT.

Le compromis dégagé, in extremis, dans le cadre du cycle de négociation d'Uruguay, porte le contingent tarifaire à 2,2 millions de tonnes (2,1 millions pour l'année 1994), soumis à un droit de douane de 75 Ecus.

La signature par les pays latino-américains de l'Accord de Marrakech, le 15 avril 1994, et l'abandon de facto de la procédure qu'ils ont intentée devant le GATT, d'une part, et la décision de la Cour de Justice des Communautés européennes du 5 octobre 1994 qui a débouté l'Allemagne de son recours intenté contre l'OCM, d'autre part, ont désamorcé provisoirement les contentieux engagés par ces pays en raison, notamment, de l'importation à droit nul d'un contingent de bananes en provenance des pays ACP avec lesquels l'Union européenne entretient, traditionnellement, une relation privilégiée depuis la signature de la première Convention de Lomé, en 1975.

En fait, au-delà du problème de la banane, c'est l'ensemble de la politique communautaire en faveur des pays du Tiers Monde qui est en cause.

Cette politique de coopération s'analyse en effet comme une exception à l'article premier de l'Accord général de 1947, et notamment à la clause de la nation la plus favorisée, en vertu de laquelle il ne peut y avoir de discrimination entre les pays.

Or, si la base juridique des préférences tarifaires en faveur des pays en développement est claire pour le système des préférences généralisées, la compatibilité de la Convention de Lomé aux règles générales reste encore à démontrer.

Sur le premier point, le rapport de notre collègue M. Jean-Paul EMIN sur la proposition de résolution de MM. Ernest CARTIGNY et Xavier de VILLEPIN (1) a rappelé que le système des préférences généralisées avait bénéficié d'une dérogation explicite de la part des instances du GATT, octroyée pour une période de 10 ans le 25 juin 1971, puis pérennisée dans le cadre des accords du cycle de Tokyo du 28 novembre 1979.

Les accords conclus entre l'Union européenne et les pays ACP dans le cadre de la quatrième convention de Lomé signée le 15 décembre 1989, n'ont, en revanche, jamais été négociés entre les parties contractantes de l'Accord général, ainsi que le reconnaissent les conclusions du panel du 3 juin 1993 : *« La préférence tarifaire accordée par la CEE aux importations de bananes originaires des pays ACP ne pouvait pas se justifier juridiquement par l'application de l'article XXIV (2) au type d'accord (...) mais uniquement par une action des parties contractantes au titre de l'article XXV (3) »*.

De même, pour ce qui est du cas particulier de la banane, alors que l'organisation commune de marché ne peut être considérée comme conforme au GATT *« que dans la mesure où celui-ci l'a approuvée par dérogation »*, l'Union européenne n'a pas demandé l'approbation du régime communautaire par les parties contractantes au GATT, sur le fondement de l'article XXV. La Commission avait pourtant expressément attiré l'attention du Conseil sur la nécessité de présenter une telle demande (IVème partie de l'exposé des motifs du règlement (CEE) n° 404/93 du 13 février 1993).

Ce n'est que le 10 octobre 1994 que l'Union européenne a introduit une demande de dérogation générale, pour les accords de Lomé, dans un contexte assez conflictuel lié au dossier de la banane.

Les Etats-Unis, sous la pression des multinationales américaines qui produisent des bananes en Amérique latine,

(1) Rapport Sénat n° 124 du 7 décembre 1994.

(2) L'article XXIV est relatif aux unions douanières. Il constitue une dérogation permanente pour les accords particuliers créant des zones de libre-échange au regard des règles du GATT.

(3) L'article XXV prévoit que les parties contractantes se réunissent périodiquement afin d'assurer l'exécution des dispositions du GATT.

menacent en effet d'utiliser la section 301 du Trade Act qui leur permet de déclencher des représailles à l'encontre des pays considérés comme ne respectant pas les règles du marché.

Le Conseil du GATT, réuni le 8 décembre dernier, a cependant accordé une dérogation pour la 4ème convention de Lomé -pour permettre à l'Union européenne de fournir un traitement préférentiel aux produits originaires des pays ACP-.

3) Les conditions de mise en oeuvre de l'accord agricole

a) Le mémorandum français

Les améliorations obtenues lors de la renégociation de Blair House ne pourront produire tous leurs effets qu'autant que la Communauté sera décidée à en tirer parti.

Dans le cadre du memorandum «Pour une agriculture européenne ambitieuse», remis par M. Jean PUECH au commissaire européen à l'Agriculture, le 8 septembre dernier, la France a formulé un certain nombre de demandes.

S'agissant de la mise en oeuvre de l'accord agricole au niveau communautaire, dans la mesure où, selon les prévisions de la Commission, les accords du GATT sont compatibles avec la PAC réformée, la France demande que leur mise en oeuvre n'augmente pas les contraintes de celle-ci.

Elle demande, d'autre part, que les modalités de mise en oeuvre des accords soient décidées par le Conseil des ministres de l'Union européenne et non conduites, au coup par coup, dans divers comités de gestion.

Le memorandum estime qu'*il est, en effet, exclu que les dispositifs destinés à assurer le respect des engagements pris au GATT et dont les modalités pourraient en accroître les contraintes, soient arrêtés dans des enceintes techniques alors que les aménagements de ces engagements ont donné lieu à de grands débats politiques tant au niveau européen que national.*

● Le memorandum énumère des dispositions nécessaires pour éviter la remise en cause de la préférence

communautaire à l'occasion de la traduction des engagements pris pour l'accès au marché.

En ce qui concerne les céréales et les fruits et légumes, l'Union appliquera, à partir de juillet 1995, des droits de douane spécifiques calculés à partir du prix d'arrivée du produit importé. La base de calcul retenue devra être fiable, ce qui suppose soit de vérifier l'authenticité du prix contractuel, soit de retenir une base de calcul différente, en se référant aux prix constatés sur les marchés représentatifs.

De la même manière, la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde repose sur la constatation du prix d'importation CAF de chaque expédition. Le contrôle de la véracité de ce prix est primordial si l'on veut éviter des risques graves de perturbations du marché communautaire.

Au titre de l'accès courant et minimum, le memorandum propose de prévoir un suivi des importations par l'Union à l'aide de certificats d'importation et de permettre aux pays d'Europe centrale et orientale de les utiliser au mieux.

● S'agissant de la mise en oeuvre des engagements à l'exportation, le memorandum demande que les mécanismes de gestion qui seront mis en place garantissent à la Communauté une situation concurrentielle équivalente à celle de ses concurrents, en prenant notamment en compte les usages commerciaux des différentes filières. Ces mécanismes devraient répondre aux objectifs suivants :

- suivi des quantités et des enveloppes budgétaires ;
- gestion des restitutions permettant une utilisation optimale des contingents et des enveloppes ;
- maintien du maximum de souplesse pour les opérateurs communautaires pour leur permettre de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux ;
- choix d'une approche différenciée par secteur tenant compte des structures et pratiques commerciales.

En ce qui concerne le moyen qui sera utilisé pour comptabiliser et notifier au GATT les exportations subventionnées, la solution préconisée pour les opérateurs communautaires est le suivi des quantités et des dépenses par les engagements, c'est-à-dire notamment à l'aide des certificats délivrés.

Le memorandum souligne que cette approche est conforme à l'accord agricole qui n'impose pas que l'exportation physique soit réalisée pendant l'année de l'engagement. L'obligation est, en effet, conçue comme une limite maximale d'autorisation de subventions.

Par ailleurs, les dispositifs arrêtés pour la mise en oeuvre des engagements du GATT à l'exportation ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire au strict respect de ces engagements.

En particulier, relève le memorandum, une suppression du régime du pré-financement ou une modification de la réglementation des échanges (telles que la modification du droit à restitution, la durée de validité des certificats, la suppression de la cessibilité des certificats ou l'annulation d'une restitution octroyée à une marchandise dont la destination initialement prévue à taux plus élevé que le droit commun, ne serait pas respectée), ne sont pas exigées par le GATT. Elles mettraient les exportateurs communautaires dans une situation pénalisante face à leurs concurrents sur le marché mondial.

Enfin, en ce qui concerne les modes d'attribution des restitutions, le memorandum estime que ceux-ci doivent rester différenciés par secteur de production en fonction des pratiques du marché (suivi simple, adjudication, délivrance fractionnée avec délai de réflexion, références historiques...).

● Enfin, pour la mise en oeuvre des engagements de limitation de soutien interne, le memorandum relève que les accords du GATT assurent la reconnaissance de la PAC réformée au niveau international, notamment en ce qui concerne son régime d'aides.

Il souligne que pour respecter les engagements pris par la Communauté, aucune réduction supplémentaire du soutien ne sera nécessaire d'ici la fin de l'accord comme d'ailleurs l'a confirmé la Commission, lors de l'examen de cette compatibilité. Il n'y a donc pas lieu d'envisager d'adaptations particulières de la réglementation communautaire à ce titre.

En tout état de cause, l'appréciation du niveau du soutien, global et sectoriel, doit rester de la compétence du Conseil.

Le memorandum demande, enfin, qu'il soit prévu que les mesures adoptées puissent être révisées, après une année d'application, en fonction de l'expérience acquise et au regard des mesures mises en oeuvre par les autres membres de l'OMC.

● D'une façon plus générale, le mémorandum réaffirme la vocation de l'agriculture communautaire à développer ses parts de marché.

Le contexte de concurrence exacerbée doit conduire à redéfinir les moyens de cette expansion.

Il s'agit, en priorité, d'utiliser intégralement, en les optimisant, toutes les possibilités d'exportations aidées admises par l'acte final du cycle de l'Uruguay.

Par ailleurs, les efforts conduits en matière d'aide alimentaire devront être développés.

En outre, l'Union doit être particulièrement attentive à l'évolution des échanges internationaux et devra faire valoir sa légitime participation à toute expansion du marché mondial dans le cadre des consultations annuelles prévues par l'accord agricole du cycle d'Uruguay.

On ne peut à cet égard que déplorer l'attitude de la Commission qui, anticipant sur les contraintes du GATT, a réduit les restitutions sur les volailles et la viande de porc, au risque de contribuer à l'éviction des exportateurs communautaires des marchés internationaux.

Par delà les efforts en matière de recherche d'une compétitivité, l'importance des actions à engager en matière de promotion ne doit pas être sous-estimée. La signature de l'accord de Marrakech représente, à cet égard, une importance particulière. Des marchés, jusqu'à présent fermés, vont s'ouvrir ; la Communauté doit avoir la volonté d'y être présente. Une politique active de promotion doit accompagner les efforts menés par les entreprises en mettant l'accent sur l'adaptation des productions aux différents créneaux du marché (les productions de masse -comme les céréales- comme les produits transformés).

b) La proposition de résolution de MM. Jean DELANEAU et Roland du LUART et la position de votre commission

Consacrée au projet d'acte communautaire n° E-318 précité, la proposition de résolution n° 100 présentée par MM. Jean DELANEAU et Roland du LUART est essentiellement consacrée au secteur agricole.

Cette proposition estime, en effet, que même si la proposition n° E-318 concerne des domaines variés, deux grandes catégories de dispositions retiennent plus particulièrement l'attention : celles qui concernent la défense commerciale, et celles qui concernent l'agriculture», ce dernier volet présentant le plus de difficultés.

La délégation considère que sur deux points principaux, les propositions de la Commission ne sont pas satisfaisantes :

- d'une part, elles ne donnent pas toutes les garanties d'une gestion des obligations du GATT au mieux des intérêts des producteurs communautaires ;

- d'autre part, elles tendent à modifier la répartition des pouvoirs au sein de la Communauté, au profit de la Commission et au détriment du Conseil.

Sur le premier point, la délégation relève que les propositions de la Commission européenne sont en retrait par rapport aux demandes françaises formulées dans le mémorandum.

Tout d'abord, en ce qui concerne les importations, la Commission ne prévoit pas de dispositif permettant de garantir l'authenticité du prix des produits importés.

Or, la véracité du prix déclaré est une condition indispensable pour permettre au système de tarification -substitué au système de prélèvement variable- ainsi qu'à la clause de sauvegarde de fonctionner correctement.

Pour les exportations, les propositions de la Commission ne paraissent pas davantage de nature à permettre d'utiliser au mieux les marges de manoeuvre autorisées par l'accord du GATT.

Pour gérer les engagements de la Communauté, la Commission envisage d'utiliser des certificats d'exportation mais ne prévoit pas que les certificats délivrés et non-utilisés puissent être reportés d'une campagne sur l'autre afin d'utiliser au maximum les possibilités d'exportations subventionnées prévues par l'accord du GATT. La proposition de la Commission européenne conduirait ainsi à

pénaliser les exportateurs communautaires en ne leur permettant pas de s'adapter aux fluctuations du marché mondial.

Sur le second point, qui concerne la gestion des engagements, la proposition n° E-318 tend à accroître sensiblement les pouvoirs de la Commission européenne au détriment de ceux du Conseil. Dans le système proposé, c'est la Commission européenne qui fixerait les règles concernant la vérification des prix à l'importation, les règles de gestion des contingents d'importation, ou encore les règles de gestion des certificats d'exportation. La délégation relève qu'*«une nouvelle fois, la Commission utilise donc son pouvoir de proposition pour augmenter ses propres prérogatives»*.

Dans le dispositif proposé par la Commission, un comité de gestion, où siègeraient des experts des Etats membres, serait chargé de l'assister.

Votre commission partage l'inquiétude de la délégation : cette garantie paraît insuffisante compte tenu de l'importance pour la politique agricole commune des conditions effectives dans lesquelles les engagements seront gérés -en témoignent d'ailleurs les conditions dans lesquelles la réforme de la PAC a été discutée en Conseil des Ministres. De plus, cette garantie risque d'être remise en cause à brève échéance : le Parlement européen milite activement en faveur de la suppression des comités de gestion et souhaiterait accroître ses prérogatives, comme l'illustrent ses demandes récentes d'obtenir la double lecture sur les dépenses agricoles.

Il paraît donc pour le moins imprudent de consentir à ce que cet aspect essentiel de l'application des accords soit transféré du Conseil à la Commission, même assistée d'un comité de gestion.

Cette analyse a conduit MM. Jean DELANEU et Roland du LUART (1) à déposer une proposition de résolution qui invite le Gouvernement :

- à veiller à ce que le Conseil et la Commission s'assurent, avant toute décision, de la pleine conformité aux accords de Marrakech de la législation de mise en oeuvre adoptée par les partenaires de la Communauté, notamment les Etats-Unis,

- à persister à s'opposer à une réduction des compétences du Conseil dans la gestion du volet externe des organisations communes de marché,

- en particulier, à défendre la compétence du Conseil pour fixer les règles générales concernant le contrôle de la fiabilité des prix à l'importation ainsi que la gestion des certificats d'importation et d'exportation,

- à continuer, dans l'esprit du mémorandum français du 8 septembre 1994, à soutenir une conception dynamique de la gestion des contraintes des accords de Marrakech, afin de maintenir la préférence communautaire dans toute la mesure compatible avec ces accords et de préserver la vocation exportatrice de l'agriculture de la Communauté, qui doit pouvoir participer pleinement à l'expansion des marchés mondiaux.

Votre commission partage les préoccupations ainsi manifestées.

Elle estime nécessaire de compléter le dispositif pour :

- s'assurer que les mécanismes mis en oeuvre permettent un contrôle effectif de l'authenticité des prix à l'importation ;

- obtenir que les certificats d'exportation soient gérés de la façon la plus favorable au maintien et à la conquête de parts de marchés au profit de la Communauté ;

- obtenir que les engagements à l'importation bénéficient de façon privilégiée aux pays d'Europe centrale et orientale et du Bassin méditerranéen ;

- demander que les règles générales concernant les mécanismes de contrôle et de gestion des certificats soient du ressort du Conseil.

(1) En ce qui concerne la procédure, il convient de relever que, si elle est formellement signée par deux sénateurs, conformément au Règlement du Sénat, son exposé des motifs lui présente comme faite au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, ce qui donne à la démarche une portée élargie.

C. L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES SERVICES (GATS)

1. Les services : un nouveau champ d'application des règles multilatérales qui souffre cependant quelques exceptions

Pour la première fois dans l'histoire du GATT, le commerce des services sera couvert par des règles de commerce international, grâce à un Accord général sur le commerce des services (GATS)⁽¹⁾. Un Comité des services sera d'ailleurs institué.

a) Cadre et objectifs de l'Accord

● Dès le début des années 1980, les Etats-Unis ont souhaité que les services puissent être couverts par les disciplines du GATT. Ils se sont heurtés à de vives réticences de la part des pays en développement et des nouveaux pays industrialisés, aux intérêts essentiellement défensifs en ce domaine.

La Communauté européenne et les Etats membres, qui commençaient alors à adopter les règles de mise en oeuvre du Marché unique -également favorables aux entreprises européennes et aux sociétés de services des pays tiers- ont décidé de mettre leurs intérêts offensifs au premier plan. La France a bien entendu appuyé cette orientation.

C'est à la Conférence de Punta del Este (septembre 1986), que l'ensemble des Etats participants s'accordèrent pour inclure les services dans les négociations du Cycle d'Uruguay, les pays en développement ayant obtenu l'assurance d'une prise en compte de leurs handicaps.

(1) GATS : *General Agreement on trade in services*

● **Les principaux objectifs de l'accord multilatéral sur les services sont de :**

- permettre, grâce à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, d'échapper à la logique discriminatoire des accords bilatéraux qui figent les avantages consentis en les limitant à un seul pays bénéficiaire ;

- éviter que les entreprises de services ne soient soumises, dans les pays tiers, à de nouvelles mesures discriminatoires grâce à la stabilisation (ou «consolidation» ⁽¹⁾, selon les termes du GATT) des réglementations nationales, notamment en ce qui concerne les règles d'implantation commerciale ;

- favoriser l'adoption de règles conformes au principe du traitement national et la diminution progressive des obstacles rencontrés à l'accès des marchés de services.

Il ne s'agit donc pas de déréglementer le secteur des services mais de définir un code minimal de bonne conduite.

● **Cet accord «services» est bâti sur deux volets :**

- l'Accord et ses annexes qui définissent un ensemble d'obligations (clause de la nation la plus favorisée, principe de transparence) et de dérogations générales (clause d'intégration économique, exceptions nécessaires à l'ordre et à la moralité publique, à la sécurité, etc...) qui s'imposent à tous les membres de l'OMC ;

- les engagements spécifiques auxquels les Etats ont librement souscrit au bénéfice de tous les pays tiers sur la base de la clause de la nation la plus favorisée et les dérogations particulières qu'ils ont souhaité apporter à cette clause.

(1) La «consolidation» implique le double engagement suivant :

*- ne pas introduire de nouvelles discriminations ;
- accorder à tous les autres pays un traitement identique, conformément à la clause de la nation la plus favorisée.*

b) La portée de l'accord

L'Accord général sur les services devrait permettre de :

- préserver l'ensemble de la réglementation communautaire existante et à venir. Une clause d'intégration économique inscrite à l'article V de l'accord cadre autorise les Etats membres à poursuivre l'intégration communautaire ;

- prendre pour référence le principe du traitement national *de facto* qui répond à nos intérêts offensifs (article XVII de l'accord cadre) ;

- obtenir la consolidation des réglementations des Etats fédérés dans les listes d'engagements spécifiques, ce qui constitue une importante garantie juridique, vis-à-vis des Etats-Unis notamment.

La liste d'engagements spécifiques de la Communauté et des Etats membres est fondée sur le statu quo : pour les activités de services offerts -plus de 80- : services professionnels, transports, travaux informatiques, publicité, décoration, protection de l'environnement, construction et ingénierie, distribution, éducation, tourisme, etc...-, les fournisseurs de services étrangers reçoivent la garantie de ne pas voir aggravées les limitations existantes à l'accès au marché et au traitement national. La plupart des pays tiers de niveau de développement comparable ont également déposé leurs offres sur la base du statu quo pour un nombre conséquent de secteurs.

Les exportateurs européens de services bénéficieront d'une sécurité juridique nouvelle. En effet, l'engagement pris par les Etats de « stabiliser » leurs législations et réglementations en vigueur les met à l'abri de toute nouvelle discrimination.

Cet accord est globalement satisfaisant pour la France qui est le second exportateur mondial de services et dont ce secteur représente 60 % du PIB.

Il s'agit là d'une avancée importante du cycle d'Uruguay, qui devra cependant être poursuivie.

A cet égard, on ne peut que déplorer la faiblesse des offres de certains pays comme le Japon, la Corée du Sud ou le Brésil.

Les négociations devant se poursuivre dans certains secteurs, tels que les services financiers ou les transports maritimes, il faudra veiller à ce que le principe de réciprocité

soit respecté. Ceci est particulièrement important pour les services financiers, pour lesquels l'Union européenne est la zone économique la plus ouverte.

Le secteur audiovisuel est exclu de fait de la libéralisation des services. Un sort particulier est également réservé aux secteurs des télécommunications et au transport aérien.

c) L'exclusion souhaitée de l'audiovisuel

La négociation sur les services audiovisuels recouvrait des enjeux essentiels en termes :

- **culturels** : préserver un patrimoine européen, dans le respect des diversités locales et régionales ;

- **économiques** : nécessité de maintenir un système d'aides en Europe, face à la prédominance américaine ;

- **réglementaires** : directive «télévision sans frontières», quotas de diffusion, obligations de production et adaptation des réglementations aux technologies du futur.

L'importance de ces enjeux a, comme pour l'agriculture, polarisé le débat entre l'Europe et les Etats-Unis.

C'est pourquoi, la Communauté -soutenue par la France-, a tout d'abord défendu l'idée d'une «exception culturelle», qui aurait pu être ajoutée à la liste des exceptions générales à l'application de l'accord (ordre public, santé publique, etc...). Cependant, face à l'intransigence américaine, une telle modification de l'accord cadre n'a pu être obtenue.

La seule solution envisageable, dans ce contexte, était celle d'une «**exclusion de fait**» du secteur audiovisuel, à laquelle le négociateur communautaire est finalement parvenu le 15 décembre 1993 et dont on peut se féliciter. Ceci signifie que la Communauté et ses Etats membres n'ont, pour leur part, pris aucun engagement visant à la libéralisation du secteur audiovisuel et l'ont préservé d'une application des règles de l'accord. Plus particulièrement, la Communauté a déposé une liste de dérogations à la clause de la nation la plus favorisée qui protège toutes les mesures et accords préférentiels (accords bilatéraux de coproduction, etc...) d'une extension à l'ensemble des membres du GATT.

2. Les télécommunications

Les résultats obtenus dans le secteur des services de télécommunications lors des négociations de l'Uruguay Round sont -il faut s'en féliciter- largement conformes aux positions qui ont été défendues par la France.

Le texte de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) comporte ainsi une annexe spécifique aux télécommunications définissant les conditions d'accès aux réseaux publics pour les fournisseurs de services internationaux. L'approche retenue est très voisine du concept européen de l'ONP («Open network provision») qui précise les conditions d'un réseau ouvert au niveau de l'Union européenne.

Les conséquences directes des accords du cycle d'Uruguay seront donc faibles dans le secteur des services de télécommunications, dans la mesure où le traité de Rome considère comme entreprise communautaire toute entreprise constituée en conformité avec la législation d'un Etat membre ou dont le siège ou le principal établissement se trouve sur le territoire d'un Etat membre. Il autorise, de ce fait, les entreprises des pays tiers installés dans un pays de la Communauté à offrir dans la totalité de l'espace communautaire les services qui y sont déjà libéralisés.

Dans un second temps, la décision d'entamer, après l'Uruguay Round, de nouvelles négociations sur les télécommunications dans le cadre du GATT a été prise à Marrakech par les ministres des principaux pays développés.

Ces négociations porteront cette fois sur les «télécommunications de base» (téléphonie vocale notamment) que la France avait réussi à «sortir» du champ de la négociation de l'Uruguay Round. Elles auront des conséquences plus importantes à moyen terme.

C'est pourquoi, la décision de Marrakech a été assortie d'un certain nombre de garanties. Ces dernières ont été introduites, pour l'essentiel, à la suite des demandes de la France lors de la préparation à Bruxelles des nouvelles négociations. Beaucoup de nos partenaires de l'Union européenne se refusaient, en effet, par principe, à soutenir des mesures qui auraient pu les faire passer pour protectionnistes.

Malgré ces réserves, une disposition de l'Acte final prévoit la possibilité par les parties, au cas où les futures négociations n'aboutiraient pas, d'adopter et d'appliquer, après les négociations,

des instruments juridiques de même nature que ceux existants dans la législation de certains de nos partenaires (les Etats-Unis, par exemple).

3. Les transports aériens

L'annexe de l'Accord GATS relative aux services de transport aérien ne s'applique qu'aux services auxiliaires seulement (maintenance, réparation, vente ou commercialisation, systèmes informatisés de réservation).

Les droits de trafic aérien sont exclus, pour l'instant, du domaine du GATS, à la satisfaction de toutes les parties à la négociation. La situation sera revue dans cinq ans, pour envisager les conditions de leur multilatéralisation progressive.

D. LE NOUVEL ACCORD PLURILATÉRAL SUR LES MARCHÉS PUBLICS

1. Un enjeu économique de taille

En 1991, les achats des administrations publiques, stricto sensu, représentaient approximativement 9 % du produit intérieur brut communautaire. En ajoutant les commandes des collectivités locales et des entreprises publiques, les marchés publics ont atteint 15 % du PIB (900 milliards d'Ecus). Le poids économique des marchés publics chez nos principaux partenaires (Etats-Unis, Japon et Canada) est comparable à ce qu'il est dans la Communauté, si l'on intègre les marchés publics ouverts par les autorités fédérales et locales.

Compte tenu de leur poids dans le PIB, l'octroi des marchés publics est donc essentiel pour le développement économique d'une entreprise, d'un secteur ou d'une région.

Les marchés de faible importance ne donneront cependant pas lieu à une réelle ouverture à la concurrence.

2. Le contenu de l'accord

L'accord initial relatif aux marchés publics, issu de la précédente négociation du cycle de Tokyo, est entré en vigueur en 1981. Ce code, appelé « accord plurilatéral », n'a toutefois pas été signé par l'ensemble des parties contractantes du GATT. Seul un petit nombre de pays en étaient signataires : les États-Unis, le Japon, le Canada, les pays nordiques, l'Autriche, la Suisse, Israël, Singapour et la Communauté. Ce code n'engage que les pays qui l'ont signé. Ce nouveau code concernera désormais également Hong Kong et la Corée du Sud.

La renégociation du code des marchés publics n'était pas formellement liée au cycle d'Uruguay. Celui-ci sera néanmoins rattaché à l'OMC et soumis aux nouvelles procédures de règlement des différends, mais il n'entrera en vigueur qu'au 1er janvier 1996.

Il a pour triple objet :

- d'étendre la portée de l'accord aux travaux et services, et non plus seulement aux fournitures ;

- d'élargir le champ d'application de l'accord en y incorporant les départements et agences relevant des autorités gouvernementales, régionales et locales ainsi qu'à des entités qui, dans les secteurs des transports, de l'eau et de l'énergie, opèrent dans un environnement concurrentiel limité ;

- d'améliorer le texte de l'accord initial et de faire appliquer ses principes de manière plus efficace et systématique.

La négociation a donc porté non seulement sur l'extension du champ d'application de ce code, mais aussi sur l'amélioration des conditions de transparence de l'ouverture des marchés publics (procédure d'ouverture, publicité, obligation d'une large diffusion des cahiers des charges dans les diverses langues accessibles au plus grand nombre d'opérateurs, définition des normes).

La Communauté n'appliquera plus la clause de préférence communautaire pour les secteurs et les entités qui ont fait l'objet d'une ouverture réciproque de la part des pays tiers (exemple : secteur de l'électricité en Corée).

Mais, la réalité de cette réciprocité n'est pas toujours avérée.

C'est pourquoi, votre commission a adopté, en octobre 1994, une **Résolution n° 43** ⁽¹⁾, devenue Résolution du Sénat, qui souligne l'absence de réciprocité effective, en particulier dans le secteur électrique, du projet d'accord bilatéral entre la Communauté européenne et les États-Unis, destinée à s'intégrer au code des marchés publics du GATT et qui désapprouve l'extension de l'accord AGP aux industries de réseaux.

Se fondant sur les mêmes arguments, M. Henri REVOL a **déposé une proposition de résolution n° 131**, dont votre commission est saisie, sur le projet de décision n° E-318 précité.

3. La proposition de résolution de M. Henri REVOL et la position de votre commission

La proposition de résolution n° 131 présentée par M. Henri REVOL indique que l'accord sur les marchés publics ou accord AGP ⁽²⁾ étendrait la réglementation communautaire, restrictive en la matière, à certaines industries de réseaux (dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports ferroviaires ou urbains, des ports et aéroports) et pourrait, en conséquence, compromettre gravement leur bon fonctionnement.

Elle précise que l'article 6-4 de cet accord prescrit, en particulier, que : *«les entités ne solliciteront ni n'accepteront, d'une manière qui aurait pour effet d'empêcher la concurrence, un avis pouvant être utilisé pour l'établissement des spécifications relatives à un marché déterminé, de la part d'une société pouvant avoir un intérêt commercial dans le marché considéré».*

Ceci interdirait, en pratique, le dialogue technique indispensable entre les industriels concernés et leurs fournisseurs potentiels, pourtant indispensable aux études de faisabilité et aux analyses nécessaires au bon choix de spécifications.

(1) La Commission des Affaires économiques et du Plan avait été saisie d'une proposition de résolution déposée par MM. Henri Revol et Robert Laucournet.

(2) AGP : Agreement on general procurement.

La proposition de résolution relève que si de telles dispositions étaient entrées en vigueur voici quelques années, la France ne pourrait aujourd'hui se targuer de certains succès de son industrie, tels que le train à grande vitesse, l'industrie électromécanique ou l'industrie nucléaire.

Elle regrette, en conséquence, que l'Union européenne ait offert l'intégration de certaines de ses industries de réseaux dans le **nouveau code des marchés publics du GATT, adapté aux marchés publics stricto sensu mais non à ceux d'entreprises industrielles**, quand bien même elles bénéficieraient de droits exclusifs et spéciaux.

Dans ces conditions, il est permis de douter de la véracité de l'article 9-c de l'exposé des motifs de la proposition n° E-318, par lequel la Commission estime que la révision de l'accord sur les marchés publics n'exige *«pas de modifications majeures de la législation communautaire en vigueur»*.

La Commission se contente d'indiquer qu'il n'est pas exclu que les résultats des négociations bilatérales sur les entités «offertes» par les parties *«demandent des modifications législatives mineures»*.

Cette analyse a conduit M. Henri REVOL à déposer une proposition de résolution de résolution n° 131, que votre commission a adoptée dans son texte même (sous réserve de quelques ajustements rédactionnels), et qui :

désapprouve l'extension du projet d'accord AGP à des entreprises publiques industrielles gérant des réseaux d'infrastructures ;

estime, en effet, que ces entreprises devraient continuer à être placées, conformément à l'article XVII de l'accord général du GATT, dans un régime de libre concurrence et non être soumises à un code de procédures administratives ;

- attire l'attention du Gouvernement sur les sérieuses conséquences industrielles qui pourraient résulter de l'application des règles de l'AGP, conséquences qui seraient aggravées par une réciprocité insuffisante au détriment de l'Union européenne ;

- dénonce l'assertion de l'article 9-c de l'exposé des motifs de la proposition n° E-318 selon laquelle la révision de l'AGP ne demande *-pas de modifications majeures de la législation communautaire en vigueur-* ;

- regrette, par conséquent, que cette proposition ne fasse pas état des réelles et substantielles modifications, notamment de la directive 93/98/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, qu'implique la mise en oeuvre des résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay ;

- constate, par ailleurs, que l'AGP ne peut être appliqué aux industries de réseaux tant qu'une liste nominative des entreprises publiques concernées n'a pas été communiquée par la Commission européenne ;

- dans ces conditions, fait part, par avance, au Gouvernement de ses réserves sur l'établissement d'une liste qui aurait un effet discriminatoire à l'encontre des entreprises françaises dans les secteurs industriels concernés ;

- invite le Gouvernement à demander au Conseil de surseoir à l'approbation définitive de l'AGP tant qu'il aura pas obtenu la liste nominative des entreprises publiques visées par son annexe 3.

E. L'ACCORD SUR LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE TOUCHANT AU COMMERCE (ADPIC)

Le volume 31 des accords de Marrakech comporte une annexe 1 C, composée de 73 articles, qui constitue l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

Cet accord a déjà été évoqué, par votre commission, notamment pour ses aspects relatifs à la contrefaçon, dans l'avis n° 251 du 19 janvier 1994 de notre collègue M. Jean-Paul EMIN sur la loi n° 94-102 du 5 février 1994 relative à la répression de la contrefaçon et modifiant certaines dispositions du code de la propriété intellectuelle.

Il permettra de mieux protéger la propriété intellectuelle et n'impliquera que des modifications limitées du droit communautaire, qui protège déjà de façon efficace la propriété intellectuelle. En imposant le respect de ces droits aux autres pays, et notamment aux pays en développement, il constitue, malgré ses insuffisances, un accord très bénéfique pour l'économie française.

1. Un accord renforçant sensiblement la protection de la propriété intellectuelle

a) Un cadre juridique jusqu'ici insuffisant

Jusqu'à la signature des accords du 15 décembre 1993, l'Accord général de 1948 ne contenait aucune disposition obligeant les parties contractantes à protéger la propriété intellectuelle.

Les conventions internationales en la matière, conclues sous l'égide de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), n'offraient qu'une protection insuffisante et peu contraignante, dans la mesure où, d'une part, tous les pays n'ont pas participé à ces conventions et où, d'autre part, l'OMPI ne disposait pas des moyens adéquats pour contraindre les pays membres à mettre en oeuvre les obligations de ces conventions et à résoudre les conflits entre Etats, encourageant ainsi la mise en oeuvre de mesures unilatérales.

L'ADPIC a été motivé par la volonté de remédier à cette situation, caractérisée par une grande diversité de normes relatives à la protection et à la garantie du respect des droits de propriété intellectuelle, ainsi que par l'absence d'un cadre multilatéral de principes, règles et disciplines régissant le commerce international des marchandises de contrefaçon.

Eu égard à l'intégration croissante de l'économie mondiale et au rôle de plus en plus important de la technologie dans la production, il était à craindre que l'absence d'un cadre multilatéral, doté de règles, pour résoudre les questions liées à la propriété intellectuelle ne soit à l'origine de tensions dans les relations commerciales internationales. Cet accord s'efforce aussi, selon son préambule, de faire en sorte que *«les mesures et les procédures visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle ne deviennent pas elles-mêmes des obstacles au commerce légitime»*.

b) Les dispositions de l'ADPIC

L'accord prévoit l'application des principes généraux du GATT en matière de propriété intellectuelle.

Il définit un corps de règles protectrices pour les différents aspects de la propriété intellectuelle.

Il impose la mise en oeuvre de dispositions visant à assurer une protection effective et applique les procédures du système de règlements des différends, telles que révisées dans le cadre des négociations du cycle d'Uruguay.

● **L'application des principes généraux du GATT**

Grâce à l'application des principes généraux du GATT, l'ADPIC réalise une avancée importante pour la protection internationale de la propriété intellectuelle.

Il permet, en effet, une triple extension du mécanisme de protection :

- **une extension géographique tout d'abord**, en raison de l'augmentation très importante du nombre de pays concernés, puisqu'il concerne désormais tous les pays membres du GATT et couvre des pays qui n'étaient pas parties aux conventions internationales sur la propriété intellectuelle ;

- **une extension matérielle ensuite**. Pour la première fois, un seul accord international va traiter dans un même document

de toutes les grandes catégories de droits de propriété intellectuelle : droits d'auteurs et droits voisins, marques de fabrique ou de commerce, indications d'origine, dessins et modèles industriels, brevets, schémas de configuration de circuits intégrés, renseignements non divulgués (- secrets commerciaux-) ;

- **une extension des obligations enfin.** Pour chacun des droits précités, l'accord établit des normes de protection élevées, que tous les signataires devront respecter, et qui correspondent, d'une façon générale, à celles en vigueur dans les pays industriels.

Sous réserve d'exceptions limitées, cet accord fait obligation aux Etats membres de l'OMC **d'appliquer le même traitement aux ressortissants des partenaires commerciaux**, en application de la clause de la nation la plus favorisée, et **d'appliquer le traitement national en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle.**

● **Des dispositions protectrices pour les différents aspects de la propriété intellectuelle**

- Les droits d'auteurs

Les signataires de l'accord doivent se conformer aux dispositions de la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, qui concerne également les programmes d'ordinateurs, dans sa version la plus récente (Paris, 1971)

Des progrès ont été effectués en matière de droit de location et de protection des artistes interprètes et des producteurs de phonogrammes. La durée de protection offerte aux artistes interprètes ou exécutants et aux producteurs d'enregistrements sonores est de cinquante ans

- Les marques

L'accord définit les types de signes qui doivent être admis à bénéficier d'une protection en tant que marques, ainsi que les droits minimaux qui doivent être conférés à leur titulaire. Les marques notoirement connues dans un pays particulier bénéficieront d'une protection supplémentaire. L'accord énonce un certain nombre d'obligations se rapportant à l'usage des marques de fabrique ou de commerce et des marques de service, à la durée de la protection, à la concession de licences et à la cession de marques

Les indications géographiques et appellations d'origine

Les membres doivent prévoir les moyens permettant d'empêcher l'utilisation de toute indication induisant le public en erreur quant à l'origine géographique du produit, ainsi que toute utilisation qui constituerait un acte de concurrence déloyale

- Les dessins et modèles industriels

Ils sont protégés pendant dix ans

Les brevets

Les membres ont l'obligation de se conformer aux dispositions de la convention de Paris (1967)

Une protection d'une durée de vingt ans doit être accordée pour presque toutes les inventions, qu'elles se rapportent à un produit ou à un procédé, dans tous les domaines technologiques

Les licences obligatoires ou l'utilisation de l'objet d'un brevet par les pouvoirs publics sans l'autorisation du détenteur du droit sont soumises à des conditions détaillées

Les droits conférés par un brevet dont l'objet est un procédé doivent être étendus aux produits directement obtenus par le procédé breveté, dans certaines conditions. un tribunal pourra enjoindre le contrevenant présumé de prouver qu'il n'a pas utilisé le procédé breveté

- Les schémas de configuration de circuits intégrés

Les membres doivent se conformer aux dispositions du traité sur la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés, ouvert à la signature en mai 1989. La protection doit être assurée pendant dix ans.

• Des mesures destinées à faire respecter de manière efficace les droits de propriété intellectuelle

- Les Etats membres de l'OMC sont tenus d'inclure dans leur législation nationale des procédures visant à assurer le respect effectif des droits de propriété intellectuelle, tant par les détenteurs de droits étrangers qu' par leurs propres ressortissants.

Ces «procédures et mesures correctives» comportent des dispositions concernant les éléments de preuve, les injonctions, les

dommages et intérêts et les autres voies de recours, comme le droit pour les autorités judiciaires d'ordonner que des marchandises portant atteinte à un droit soient écartées des circuits commerciaux ou détruites. Les autorités judiciaires doivent être en mesure d'ordonner l'adoption de mesures conservatoires rapides et efficaces, en particulier lorsque tout retard est de nature à causer un préjudice irréparable au détenteur du droit ou lorsqu'une preuve risque d'être détruite.

Les Etats membres devront prévoir des procédures pénales et des peines applicables, au moins pour les actes délibérés de contrefaçon de marques de fabrique ou de commerce ou de piratage d'oeuvres protégées par un droit d'auteur, commis à une échelle commerciale. Les sanctions devraient inclure l'emprisonnement et/ou des amendes suffisantes pour être dissuasives.

- Un Conseil, chargé de suivre la mise en oeuvre de l'ADPIC et de contrôler si les Gouvernements s'acquittent des obligations qui en résultent, serait créé par l'article 68 de l'accord.

- Enfin, les dispositions XXII et XXIII de l'Accord OMC, relatives aux règlements des différends, sont désormais applicables à la propriété intellectuelle.

2. Un accord qui impose des modifications limitées du droit communautaire

L'Union européenne assure déjà une protection efficace de la propriété intellectuelle.

Elle est, en effet, à l'origine de l'élaboration d'un droit international de la propriété intellectuelle. Elle a joué un rôle moteur pour inclure cette question dans le cycle de négociations de l'Uruguay et pour convaincre les autres Etats, notamment les pays du Tiers Monde, de renforcer, pour leur part, cette protection.

L'adaptation de la réglementation communautaire à l'ADPIC revêt en conséquence une portée limitée.

a) Une adaptation en partie anticipée...

Le renforcement de la propriété intellectuelle a, en effet, été anticipé par l'Union européenne, en raison de la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte unique européen établissant un Marché unique et abolissant, à cet effet, les frontières douanières internes.

Ainsi, dès le 1er décembre 1986, la Communauté européenne s'est-elle dotée d'un règlement (CEE) 3842/86 du Conseil qui a permis la mise en place, à ses frontières extérieures, d'un système de défense à l'importation des marchandises de contrefaçon.

Ce règlement, entré en vigueur au 1er janvier 1988, s'est cependant révélé insuffisant, peu efficace et, au total, peu appliqué.

Le dispositif de contrôle devrait être renforcé par la proposition de règlement (CEE) du Conseil du 13 juillet 1993 fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation et le transit des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates, qui devrait être prochainement adoptée.

Cette proposition a fait l'objet d'une Résolution du Sénat du 13 janvier 1994 qui a fait l'objet d'un rapport ⁽¹⁾ de notre collègue Mme Anne HEINIS au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, à laquelle votre rapporteur vous renvoie pour une analyse plus approfondie du dispositif communautaire.

Deux adaptations mineures du dispositif communautaire sont en conséquence proposées par le projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en oeuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (E 318) précité.

Il s'agit, en premier lieu, de la modification du règlement (CE) n° 40/94 du Conseil du 20 décembre 1993 sur la marque communautaire.

Pour satisfaire à l'obligation de traitement national édictée par l'ADPIC, certaines des dispositions de ce règlement devront être modifiées de façon à garantir que les ressortissants de tous les pays membres de l'OMC, même si ces derniers ne sont pas parties à la Convention de Paris, bénéficient d'un régime qui ne soit pas moins

⁽¹⁾ Rapport n° 229 du 5 janvier 1994.

favorable que celui qui est octroyé aux ressortissants des Etats membres de la Communauté ou des Etats signataires de la Convention de Paris.

En second lieu, est proposée pour les mêmes raisons la modification de la directive (CEE) 54/87 du Conseil du 16 décembre 1986, concernant la protection juridique des topographiques des produits semi-conducteurs.

b) ... et qui ressortent largement aux droits nationaux

La mise en oeuvre de l'ADPIC incombe en définitive, au premier chef, aux droits nationaux, à qui il appartient de détailler la mise en oeuvre des mesures de protection tendant à préserver les droits de propriété intellectuelle. Ces mesures doivent se traduire par des procédures civiles et pénales spécifiques qui demeurent, pour ce qui est de l'Union européenne, du ressort des Etats membres.

La France, pour sa part, a nettement « durci » son dispositif juridique de lutte contre la contrefaçon avec la loi du 5 février 1994 relative à la répression de la contrefaçon et modifiant certaines dispositions du code de la propriété intellectuelle.

Ce dispositif est décrit dans l'avis que notre collègue M. Jean-Paul EMIN a présenté au nom de votre commission ⁽¹⁾.

3. Un accord bénéfique pour la France malgré quelques faiblesses

a) Les faiblesses de l'ADPIC

Bien que globalement satisfaisant, l'ADPIC n'en présente pas moins quelques faiblesses.

• Les premières tiennent tout d'abord à son calendrier. Cet accord ne sera applicable qu'un an à compter de son entrée en vigueur pour les pays développés. Un délai de cinq ans est

⁽¹⁾ Avis n° 251 du 19 janvier 1994 relatif à la loi précitée.

prévu pour les pays en développement et les pays en transition. Un délai de onze ans est accordé pour les pays les moins avancés.

Compte tenu de la facilité avec laquelle une entreprise, voire toute une filière industrielle, peut être délocalisée, on ne peut que s'interroger sur la nécessité de prévoir d'aussi longues dispositions transitoires.

● En deuxième lieu, les **usurpations anciennes d'appellations d'origine** ne pourront être démantelées que par le biais de négociations bilatérales.

En quelque sorte, l'ADPIC opère une reconnaissance du droit à exploiter une contrefaçon, comme les noms de cépages en matière agricole ou comme les produits génériques. On peut se demander ce qui justifie une telle exception.

● En troisième lieu, le refus des États-Unis de protéger le droit moral de l'auteur et les droits voisins des artistes-interprètes ou des producteurs de phonogrammes et vidéogrammes pérennise un conflit ancien et profond avec l'Europe, et notamment avec la France.

● Enfin, en quatrième et dernier lieu, la durée de la période de transition pour les brevets pharmaceutiques, de dix ans, aurait pu être raccourcie.

b) Un accord néanmoins bénéfique

La France est le pays qui détient le plus grand nombre de marques de prestige internationalement connues, en raison de sa domination incontestée du marché mondial des produits de luxe.

L'économie française, et plus spécialement ses secteurs les plus dynamiques, est donc particulièrement intéressée par la protection de la propriété intellectuelle. Il faut rappeler que sept marques contrefaites sur dix sont des copies de marques françaises.

La contrefaçon représente, en effet, pour notre économie, un coût annuel de plus de 100 milliards de francs, sur un montant global de 500 milliards de francs, ce qui représente 5 % du

commerce mondial. Les pertes d'emplois occasionnés par ce fléau sont très élevées et sont estimées à 100.000 par an, au cours de ces deux dernières années, pour la Communauté européenne, dont 30.000 pour la France.

La contrefaçon cause un préjudice significatif pour l'image de marque des entreprises et entraîne pour elles la perte de parts de marché. Elle rend nécessaire, pour ces entreprises, de consacrer jusqu'à 3 % de leur chiffre d'affaires pour la protection de leur marque. Elle constitue, enfin, un manque à gagner pour les finances publiques.

L'ADPIC, en permettant une protection efficace de la propriété intellectuelle, est d'autant plus important que les échanges internationaux de biens et de services couverts par des droits de propriété intellectuelle tend, du fait de la diffusion de technologies sans cesse plus innovantes, à occuper une place croissante dans le commerce mondial. La technologie devient en effet l'un des éléments essentiels de l'avantage comparatif des pays développés.

Cet accord pose, en conclusion, les bases d'une concurrence saine et permettra à la France de mieux exploiter ses atouts majeurs dans le commerce international.

IV. LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD PAR LES ETATS-UNIS

A. DES CONDITIONS DE RATIFICATION ACCEPTABLES

La France -comme beaucoup d'autres pays- avait fait de la ratification des accords de Marrakech par les Etats-Unis un préalable pour sa propre décision.

Après la Chambre des représentants, qui s'est prononcée le 29 novembre dernier, le Sénat américain a approuvé le texte de ratification à une large majorité (76 Sénateurs sur 100), le 1er décembre 1994.

Cette ratification est cependant intervenue à la condition que soit créée une commission de cinq juges qui examinera les décisions de la nouvelle Organisation mondiale du commerce.

Concrètement, si l'OMC rend trois arbitrages considérés comme *-déraisonnables-* par cette commission dans un délai de cinq ans, c'est-à-dire contraires aux intérêts américains, le Congrès sera appelé à se prononcer sur un retrait immédiat des Etats-Unis de l'OMC.

Cette condition mise à la ratification américaine suscite bien des interrogations.

Certains jugent que le compromis risque de donner un mauvais signal politique, dans la mesure où il implique davantage de contrôle unilatéral dans une procédure plurilatérale et pourrait servir d'exemple à d'autres pays.

D'autres jugent qu'il s'agit là d'une procédure sans grande conséquence, dans la mesure où les statuts de l'OMC prévoient une possibilité de retrait de n'importe quel signataire à l'issue d'un préavis de six mois.

Les plus optimistes vont jusqu'à déclarer que l'existence de cette sorte de jury d'appel américain aurait même un effet bénéfique, les sages, dégagés des groupes de pression, étant la plupart du temps amenés à confirmer les décisions de l'OMC et à faciliter ainsi leur respect.

La question se pose donc de savoir si l'Union européenne ne doit pas, elle aussi, mettre en place une commission de surveillance des décisions qui seront prises par l'organe de règlement des différends de l'OMC.

A tout le moins, comme l'estime M. José ROSSI ⁽¹⁾, ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur, elle devra prendre des mesures de rétorsion si les États-Unis refusent d'accepter les conclusions d'un panel.

B. DES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DISCUTABLES

Si les conditions de ratification des accords de Marrakech par le Congrès américain sont acceptables, les conditions de leur mise en oeuvre sont plus discutables.

En effet, pour répondre aux groupes de pression et pour calmer les inquiétudes sur la souveraineté des États-Unis, voire des États fédérés, au regard de l'OMC, le gouvernement américain a introduit dans la législation d'application des mesures contestables.

1. Le risque d'applications contraires aux règles multilatérales

- S'agissant des subventions, la législation d'application tend à vider partiellement de son sens la «liste verte» des subventions protégées : si un accord ne peut être trouvé dans le cadre du Comité des subventions sur le caractère licite ou non d'une subvention appartenant à la «liste verte» (ce comité décide par consensus), les procédures unilatérales américaines pourraient être appliquées.

- S'agissant de l'antidumping, plusieurs dispositions laissent à l'administration américaine une large marge

(1) Voir les débats Sénat publiés au Journal officiel du 28 novembre 1994 (page 6301)

d'appréciation, de sorte que l'on peut craindre des décisions contraires aux accords.

Ainsi, la clause d'extinction automatique des procédures au bout de cinq ans, sauf s'il est établi que le préjudice causé continue, devient dans la législation américaine une obligation de réexamen systématique des procédures au bout de cinq ans.

● **En matière de protection de la propriété intellectuelle**, les discriminations entre étrangers et Américains instaurées par la section 337 du Trade Act de 1930 sont maintenues, en dépit d'une condamnation par le GATT en 1990. Si quelques aménagements de forme ont été apportés, les étrangers continuent en ce domaine de relever simultanément des procédures américaines de droit commun et de la section 337.

● **En dépit de ces quelques dispositions litigieuses**, la loi américaine intègre de façon satisfaisante la très grande majorité des dispositions des accords de Marrakech.

2. La primauté affirmée de la législation américaine

L'opinion publique et les milieux politiques américains analysent l'OMC comme une menace contre les pratiques unilatérales, donc contre la souveraineté américaine.

● **Pour répondre aux critiques**, la loi de mise en oeuvre rappelle sans ambiguïté la prééminence du droit américain sur les règles internationales.

La section 102 de cette loi définit ainsi la relation entre les accords et la loi américaine : *« aucune disposition d'aucun des accords du cycle d'Uruguay, ni l'application d'aucune de ces dispositions qui est en contradiction avec la loi des Etats-Unis n'aura d'effet ».*

Il résulte de ce principe que :

- les procédures de sanctions unilatérales au titre de la section 301 du Trade Act de 1974 sont maintenues ;

- la section Super 301, version plus contraignante et plus dure de la section 301, est confirmée ;

- la saisine du Congrès en cas de différend est obligatoire.

Corollaire de ce principe, il est prévu que tous les cinq ans le Congrès puisse demander que les Etats-Unis se retirent de l'Organisation mondiale du Commerce.

La loi prévoit également que les règles du GATT ne s'appliquent pas directement dans le droit des Etats. Une procédure est, en effet, instituée pour procéder à l'adaptation éventuelle des réglementations des Etats.

● Il faut certes relativiser la portée réelle de certaines de ces dispositions.

Ainsi, la section 301 ne pourra plus être utilisée, dans les domaines couverts par l'OMC, que dans le strict cadre des procédures multilatérales de l'OMC et aucune sanction ne pourra être mise en oeuvre sans l'approbation préalable de l'OMC.

Cependant, l'Union européenne doit être très vigilante :

- d'une part, en n'hésitant pas à faire sanctionner les Etats-Unis par le dispositif de règlement des différends de l'OMC, si leur législation de mise en oeuvre s'avérait réellement en contradiction avec les accords de Marrakech.

- d'autre part, en veillant aux modalités de la mise en oeuvre des accords sur son propre territoire, notamment en renforçant l'efficacité de sa propre politique de défense commerciale.

Votre commission a tenu à affirmer ces principes qu'elle reprend, par ailleurs, dans la proposition de résolution qu'elle a adoptée sur le projet de décision du Conseil n° E-318 précité.

En effet, s'agissant de l'approbation et de l'entrée en vigueur de la législation communautaire de mise en oeuvre, votre commission invite le Gouvernement :

à veiller à ce que le Conseil et la Commission s'assurent, avant toute décision, de la pleine conformité aux accords de Marrakech de la législation de mise en oeuvre adoptée par les partenaires de la Communauté, notamment les États Unis ;

- à demander, le cas échéant, que soient étudiés les moyens de permettre à l'Union d'utiliser les mêmes procédures que celles susceptibles d'être mises en oeuvre par les autres parties aux accords du GATT.



Sous réserve des commentaires qu'elle a formulés, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi de ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du Commerce.

A N N E X E S

ANNEXE I

Audition de M. Jean-Pierre LANDAU

Directeur des Relations économiques extérieures (DREE)

Au cours de sa réunion du mercredi 14 décembre 1994, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Landau, directeur des relations économiques extérieures (DREE) au ministère de l'économie, sur le projet de loi n° 1730 (AN) autorisant la ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Après les paroles de bienvenue de M. Robert Laucournet, président, M. Jean-Pierre Landau, directeur de la Direction des relations économiques extérieures (DREE), a distingué cinq points essentiels dans les résultats des négociations du cycle d'Uruguay : le calendrier de la ratification par les différents Etats, l'évolution du débat intra-communautaire, la législation de mise en oeuvre américaine, les sujets restant à négocier en 1995 et la mise en place de l'OMC.

S'agissant du calendrier de la ratification, M. Jean-Pierre Landau a rappelé qu'après les Etats-Unis et la plupart des Etats membres de l'Union européenne, le Japon était sur le point de ratifier l'Accord d'Uruguay. Il a indiqué que l'Union européenne et la France seraient en mesure de déposer les instruments de ratification communautaires et nationaux d'ici le 30 décembre 1994.

Il a relevé que, dans la mesure où 50 Etats sur 124, dont toutes les grandes puissances commerciales, auraient ratifié à cette date, la «masse critique» serait atteinte, ce qui permettrait la mise en place de l'OMC au 1er janvier 1995.

Le directeur de la DREE a ensuite indiqué que le débat intra-européen était marqué par deux éléments :

- d'une part, la vive discussion ouverte entre les Etats membres et la Commission sur la répartition des compétences en matière d'accords commerciaux ;

- d'autre part, la volonté, aujourd'hui satisfaite, du Gouvernement français de ne pas adopter l'accord, tant que l'Union européenne ne se serait pas dotée d'instruments de défense commerciale renforcés.

Sur le premier point, la controverse sur la répartition des compétences résulte du fait que la négociation n'a pas porté exclusivement sur des sujets de compétence communautaire. Il a été convenu de laisser la Commission négocier l'Accord d'Uruguay et de résoudre ce problème ultérieurement. Le débat a cependant opposé la Commission aux douze Etats membres, dès le 15 décembre 1993, la Commission ne voulant pas reconnaître le caractère partagé des compétences, sur certains aspects de l'Accord.

M. Jean-Pierre Landau a rappelé qu'à la suite de la saisine, par la Commission, de la Cour de justice des Communautés européennes, celle-ci avait émis, le 18 novembre dernier, un avis établissant explicitement le principe de la mixité de compétences. Il en a conclu que le débat était juridiquement tranché, d'une façon satisfaisante pour les Etats membres, mais qu'il fallait en tirer les conclusions opérationnelles au plan interne.

Sur le second point, le directeur de la DREE a indiqué que, conformément aux souhaits du Gouvernement français, l'approbation des conclusions du cycle d'Uruguay avait été liée à l'engagement de renforcer les instruments communautaires de défense commerciale - notamment le dispositif antidumping- et de prévoir un dispositif aux effets équivalents à la section 301 de la législation américaine, au cas où les Etats-Unis ne supprimeraient pas cette dernière. A cet égard, la Commission a proposé de renforcer le «nouvel instrument de politique commerciale» (NIPC), qui permettra dorénavant aux entreprises communautaires de contester les pratiques commerciales de leurs partenaires.

Répondant à M. Robert Laucournet, président, qui lui demandait de décrire le nouveau mécanisme de la section 301, M. Jean-Pierre Landau a précisé que ce dernier permettait aux entreprises américaines de se plaindre auprès de leur administration de pratiques illicites. L'instruction est ouverte par l'administration américaine qui, sauf à décider la fermeture du dossier, ouvre le processus de règlement des différends auprès de l'OMC. Si ce processus n'aboutit pas, les Etats-Unis gardent la possibilité d'adopter des mesures unilatérales.

Le directeur de la DREE a cependant relevé que ce dispositif avait été partiellement «limé». En effet :

- les délais de la section 301 sont dorénavant calqués sur ceux du règlement des différends de l'OMC ;

- le processus de l'OMC étant désormais automatique, personne ne pourra théoriquement le bloquer.

Citant en exemple la décision d'interdiction de vol de l'ATR 42, décidée par les Etats-Unis sous la pression des syndicats de pilotes et de l'opinion publique à la suite d'un accident, M. François Gerbaud a dénoncé l'utilisation de ce type d'interdiction comme moyen de lutte commerciale contre l'industrie aéronautique européenne et a demandé si les nouvelles dispositions du GATT empêcheraient désormais le recours à de telles mesures.

M. Jean-Pierre Landau a répondu négativement, la certification de vol ne pouvant être considérée comme une mesure de politique commerciale relevant de l'OMC. Il a toutefois considéré qu'elle pourrait sans doute être contestée devant l'organisation internationale de l'aéronautique civile. Il a estimé que la presse avait relaté cet incident avec objectivité et rappelé, à cet égard, qu'il n'existait pas d'avion de fabrication américaine directement concurrent de l'ATR 42.

M. Jean-Pierre Landau a considéré que la législation américaine dite de la section 301 était certainement contraire aux nouvelles règles de l'OMC, dans la mesure où elle maintient des dispositions unilatérales. Il a rappelé que l'Union européenne s'était dotée d'un mécanisme aux effets identiques.

Abordant le troisième point de son propos, il a souligné que la décision des Etats-Unis de confier à un panel de cinq juges le soin de revoir les décisions de règlements des différends prises au sein de l'OMC, avait attiré l'attention des négociateurs.

Présentant ce mécanisme, il a relevé que si les Etats-Unis étaient condamnés en vertu d'une décision « hostile et biaisée » par l'OMC plus de trois fois en cinq ans, le débat sur l'opportunité de se retirer de l'organisation pourrait être ouvert.

Commentant ce dispositif, le directeur de la DREE a rappelé qu'un Etat signataire pouvait toujours se retirer d'un traité. Il a ensuite noté que le retrait des Etats-Unis ne serait acquis que s'il était voté par le Congrès et à la condition que le Président s'abstienne de faire usage de son droit de veto. Il a souligné, par ailleurs, que ce processus ne serait enclenché que si les juges reconnaissaient que les décisions défavorables aux intérêts américains étaient biaisées. Il a estimé que cette commission de juges pourrait exercer une pression

morale sur les juges de l'OMC. Il en a conclu que ces derniers devaient avoir une compétence irréprochable, afin de prévenir toute suspicion à l'encontre de leurs décisions.

M. Robert Laucournet, président, s'est félicité, d'une part, de l'adoption, par l'Union européenne, d'une législation symétrique de la section 301 américaine et, d'autre part, de l'organisation du règlement des différends dans un cadre supranational.

A l'intention de M. Fernand Tardy qui évoquait l'influence de la politique intérieure américaine et de M. Robert Laucournet, président, qui voyait dans ce mécanisme un gage donné à la nouvelle majorité républicaine du Congrès, M. Jean-Pierre Landau a confirmé que l'acceptation par les Etats-Unis du nouveau système de règlement des conflits commerciaux avait constitué une surprise.

M. François Gerbaud a considéré que la notion de «jugement biaisé» introduisait des aspects de subjectivité dans un raisonnement juridique, ce qui constituait une nouveauté pour les systèmes juridiques européens.

M. Jean-Pierre Landau a rappelé que l'actuel mécanisme était trop politique, des ambassadeurs étant nommés aux groupes de règlement des différends, tandis que le système de règlement des différends de l'OMC s'était juridiciarisé, avec une procédure comportant la possibilité d'en appeler aux décisions des groupes de base, le nouveau système juridictionnel diminuant ainsi le risque de rendre des décisions «biaisées».

Le directeur de la DREE a ensuite évoqué les sujets qui restaient à négocier : les services financiers, le secteur aéronautique -pour lequel existe un accord bilatéral Etats-Unis/Union européenne, favorable à celle-ci, et des perspectives d'accord multilatéral dans un proche avenir-, l'acier et enfin le volet social des relations commerciales internationales, volet qui pourrait progresser dans les prochains mois.

Il a enfin rappelé que trois candidats s'étaient présentés au poste de directeur général de l'OMC : M. Salinas, actuel premier ministre du Mexique, M. Kim, ministre sud-coréen du commerce extérieur et M. Ruggiero, ancien ministre italien du commerce extérieur. Il a jugé que les chances de ce dernier étaient les plus solides.

Après avoir remercié M. Jean-Pierre Landau pour sa présentation très claire des résultats du cycle de l'Uruguay, M. Alain Pluchet, rapporteur, a souhaité savoir si l'impact de cet accord sur le commerce extérieur français avait été évalué.

Il s'est enquis de la position du Gouvernement sur les conséquences du nouveau code des marchés publics sur les entreprises de réseaux, notamment dans le secteur électrique. Il s'est demandé comment s'effectuerait la transition entre le GATT et l'OMC, notamment pour les litiges en suspens. Il a également souhaité avoir des précisions sur les conditions dans lesquelles les Etats fédérés américains seront amenés à respecter les engagements souscrits par les Etats-Unis.

M. Jean-Pierre Landau a tout d'abord noté que l'on pouvait chiffrer avec précision les conséquences d'un abaissement des droits de douane sur le volume de nos échanges, précisant à ce propos qu'aucun droit n'avait été diminué sur les produits sensibles et que l'impact de cette diminution des tarifs était globalement positif pour notre commerce extérieur ; il a en revanche estimé difficile d'évaluer l'influence sur nos échanges d'une modification des règles du commerce international, comme le renforcement de la lutte contre la contrefaçon ou la libéralisation des règles d'implantation des banques. Il a jugé que, d'une manière générale, la réglementation des échanges se substituait aux mesures traditionnelles fondées sur les quotas et droits de douane, comme principal instrument de politique commerciale.

Il a, par ailleurs, considéré très audacieuse l'estimation avancée par certains d'un accroissement de 200 milliards de dollars du volume du commerce mondial en raison de la libéralisation des échanges.

Il a souligné, à cet égard, l'avantage que la France, deuxième exportateur mondial de services et deuxième investisseur industriel, en retirerait.

Evoquant ensuite le volet relatif aux marchés publics, M. Jean-Pierre Landau a considéré qu'il était nécessaire de distinguer, d'une part, le code plurilatéral, qui ne comporte que des engagements envers les pays de l'Association européenne de libre échange (AELE) - lesquels ont, au surplus, rejoint l'Union européenne - et envers Israël et qui, de ce fait, n'a pas d'incidence sur les marchés publics de réseaux, et, d'autre part, l'accord bilatéral avec les Etats-Unis. Il a rappelé, à ce propos, qu'EDF jugeait cet accord - conduisant à l'ouverture des marchés publics en Europe - très déséquilibré, alors que le marché américain, qui est constitué essentiellement de marchés privés, n'offrait pas une ouverture symétrique. Déclarant ne pas adhérer complètement aux arguments d'EDF, il a estimé que si le marché européen ne s'ouvrait pas, le marché américain pourrait, par rétorsion, se fermer. Rappelant les intérêts considérables des industriels français en matière de marchés de réseaux aux Etats-Unis, il a souligné que cet accord rétablissait un équilibre global, et

que s'il n'était pas conclu, un contentieux à l'issue incertaine pour l'Union européenne pourrait être engagé devant le GATT.

Il a précisé que cet accord ouvrait en particulier les marchés de 37 entités publiques, comtés ou Etats, aux Etats-Unis. Il a, enfin, relevé que le secteur des télécommunications demeurerait exclu de cette ouverture à notre satisfaction, ainsi qu'à celle de nos partenaires italiens, anglais et allemands.

A M. Alain Pluchet qui lui faisait remarquer que l'accord devrait être équilibré secteur par secteur, M. Jean-Pierre Landau a précisé que si l'accord n'était pas signé, les Etats-Unis pourraient demander l'ouverture des marchés publics de télécommunications.

Il a ensuite confirmé que, s'agissant de la transition entre le GATT et l'OMC, la validité des litiges serait maintenue pendant un an.

Evoquant la position de certains Etats fédérés américains, il a rappelé qu'aucune règle constitutionnelle ou de droit international ne permettait de dicter leur conduite aux Etats fédérés. Il a cependant précisé que le Gouvernement fédéral des Etats-Unis s'étant engagé en leur nom, il pourrait les traduire devant les juridictions américaines, tout en étant lui-même traduit devant les instances de l'OMC. Concédant que la première procédure pouvait être très longue, il a fait observer que la seconde pourrait conduire à octroyer des compensations à l'Etat plaignant.

Evoquant le partage de compétences entre les Etats et l'Union européenne, M. Fernand Tardy s'est interrogé sur le passage de la compétence mixte à la compétence des Etats. M. Jean-Pierre Landau a précisé qu'un secteur de la compétence de l'Union européenne, sur le plan des relations commerciales internationales, le devenait, en conséquence, sur le plan interne. Il a fait observer que la conférence intergouvernementale de 1996 pourrait modifier cette répartition des compétences.

Au même orateur qui demandait des précisions complémentaires sur les conditions auxquelles certains Etats avaient subordonné leur ratification des accords du GATT, M. Jean-Pierre Landau a décrit les quatre catégories d'actes juridiques relatives à cette ratification : les accords eux-mêmes, qui comportent près de 2.200 pages, les modifications juridiques que leur mise en oeuvre implique - notamment pour éliminer les dispositions devenant incompatibles - les conditions préalables mises à leur ratification comme, pour ce qui est de l'Union européenne, l'adoption de nouveaux instruments de défense commerciale et, enfin, les résolutions des assemblées

parlementaires, dont il appartient au Gouvernement de tenir compte dans la mise en oeuvre de ces accords.

Jugeant très optimiste la présentation ainsi faite, M. Philippe François s'est déclaré sceptique quant à l'application loyale des accords du GATT par tous les signataires. Évoquant son expérience professionnelle, il a considéré que les Etats-Unis respectaient davantage les rapports de force en matière commerciale que les accords écrits. Évoquant, par ailleurs, ses contacts au cours des dernières années avec de hautes personnalités américaines, il a mentionné l'hostilité de certaines d'entre-elles à la construction économique européenne.

M. Jean-Pierre Landau est alors convenu que les accords du GATT ménagèrent des perspectives favorables et présentaient également des risques. Au titre des premières, il a rappelé que, pour la première fois depuis 1945, des règles du jeu et des disciplines égales pour tous avaient été acceptées par tous les Etats, et qu'un mécanisme objectif de règlement des différends commerciaux était institué.

Au titre des seconds, il a souligné que personne ne pouvait préjuger du fonctionnement de ces nouveaux mécanismes. Rappelant que l'Union européenne était, par nature, légaliste et scrupuleuse de la bonne application des accords commerciaux, il a craint que cette attitude ne soit pas partagée par tous les Etats membres de l'OMC. Il a considéré qu'il n'existait cependant pas d'autre choix pour parvenir à un développement équilibré du commerce mondial. Il a évoqué, à cet égard, les perspectives du développement des zones d'influences économiques régionales, en cas d'échec de l'OMC. Il a estimé que l'Union européenne, avec sa zone économique d'influence s'étendant en Europe, sur les pays de l'AELE, en Afrique et au Maghreb, ne disposait plus d'un monopole en la matière. Pour illustrer son propos, il a mis en relief les efforts accomplis pour constituer des blocs économiques régionaux, par les Etats-Unis, d'une part, avec la création de l'Association de libre échange nord-américain (ALENA) et le développement de leur influence en Amérique latine, et par le Japon, d'autre part, dans la zone Asie-Pacifique. Il a considéré que, face à cette évolution, l'Europe ne pouvait que souhaiter un renforcement de l'organisation du commerce international d'une part, et de sa présence sur ces marchés d'autre part.

M. Philippe François a, enfin, regretté que les accords du GATT n'aient pas abordé le problème des variations de parités monétaires, et notamment le rôle du dollar, qui agissent comme des instruments de politique commerciale.

En réponse, M. Jean-Pierre Landau a appelé de ses vœux l'établissement de zones de stabilité monétaire.

ANNEXE 2

Liste des pays signataires de l'accord de Marrakech

Afrique du Sud	Fidji	Niger
Algérie ⁽¹⁾	Finlande	Nigéria
Allemagne	France	Norvège
Angola	Gabon	Nouvelle-Zélande
Antigua et Barbuda	Ghana	Ouganda
Argentine	Grèce	Pakistan
Australie	Guatemala	Paraguay
Autriche	Guinée-Bissau	Pays-Bas
Bahreïn	Guyana	Pérou
Bangladesh	Honduras ⁽¹⁾	Philippines
Barbade	Hong Kong	Pologne
Belgique	Hongrie	Portugal
Belize	Inde	Qatar
Bénin	Indonésie	République centrafricaine
Bolivie	Irlande	République dominicaine
Botswana	Islande	République slovaque
Brésil	Israël	République tchèque
Brunei Darussalam	Italie	Roumanie
Burundi	Jamaïque	Royaume-Uni
Cameroun	Japon	Sénégal
Canada	Kenya	Singapour
Chili	Koweït ⁽¹⁾	Sri Lanka
Chine ⁽¹⁾	Liechtenstein	Sainte-Lucie
Chypre	Luxembourg	Suède
Colombie	Macao	Suisse
Communautés euro- péennes	Madagascar	Suriname
Congo	Malaisie	Tanzanie
Corée (Rép. de)	Malawi	Tchad
Costa Rica	Maldives	Thaïlande
Côte d'Ivoire	Mali	Trinité-et-Tobago
Cuba	Malte	Tunisie
Danemark	Maroc	Turquie
Egypte	Maurice	Uruguay
El Salvador	Mexique	Venezuela
Emirats arabes unis	Mozambique	Zaïre
Espagne	Myanmar	Zambie
Etats-Unis	Namibie	Zimbabwe
	Nicaragua	

(1) Ces pays, tout en étant signataires de l'accord, ne sont pas parties contractantes au Gatt.