



HAL
open science

La préférence communautaire: une expression à oublier, un concept à réinventer

Antonin Ferri, Gaëtan Rudant

► To cite this version:

Antonin Ferri, Gaëtan Rudant. La préférence communautaire: une expression à oublier, un concept à réinventer. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2008. hal-01908454

HAL Id: hal-01908454

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908454>

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE

Une expression à oublier,
un concept à réhabiliter

MINES ParisTech
Bibliothèque

IE 1 [486]

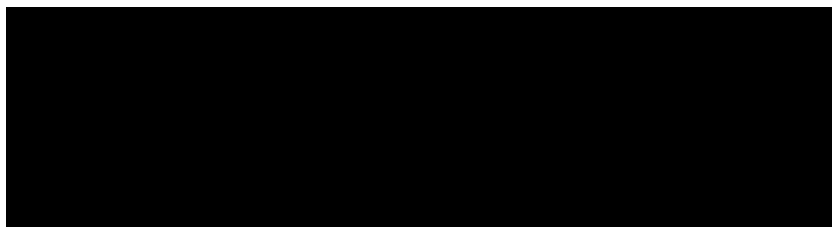
COLLECTION SCIENCES SOCIALES

Responsable de la collection : Cécile Méadel

Centre de Sociologie de l'innovation (<http://www.csi.ensmp.fr/>)

cecile.meadel@ensmp.fr

Dans la même collection



ISBN : 978-2-35671-004-8 Dépôt légal : 2008 –

Achevé d'imprimer en 2008 (Paris). Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays

Antonin Ferri
Gaëtan Rudant

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE
UNE EXPRESSION A OUBLIER,
UN CONCEPT A REINVENTER

SOMMAIRE

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE Une expression à oublier, un concept à reinventer	3
REMERCIEMENTS.....	VIII
INTRODUCTION	X
LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE, UN CONCEPT HISTORIQUEMENT FONDE SUR LE PROTECTIONNISME.....	XII
Quelques idées pour faciliter le débat	XII
De quoi parle-t-on ?	XII
Les échanges commerciaux comme facteur de croissance.....	XIII
Le cadre des échanges commerciaux.....	XV
Le commerce de l'Union Européenne.....	XX
La préférence communautaire, une notion ancienne	XXIII
Un concept mal né ?	XXIII
Un principe politique	XXIV
Une matérialisation par les droits de douanes	XXV
La préférence spontanée pour les échanges locaux	XXVII
En Europe : une prépondérance du commerce intra-communautaire	XXVIII
Un mot sur la politique agricole commune	XXIX
La préférence communautaire historique, un recul inéluctable	XXX
Des barrières qui s'effacent.....	XXX
Une diminution relative des échanges intraeuropéens.....	XXXII
Les instruments de défense commerciale : l'ultime rempart.....	XXXIII
UN CONCEPT POURTANT TOUJOURS SOUHAITABLE AUJOURD'HUI	XXXIX

Les raisons d'un retour en grâce	XXXIX
Des opinions publiques de plus en plus méfiantes.....	XL
Quand l'inquiétude suscite le désir de fermeture	XLIII
Un relais pris au plan politique	XLIV
Des divergences entre États membres	XLVI
La position des institutions communautaires	XLVIII
La préférence communautaire comme moteur de la construction européenne	XLIX
La préférence communautaire comme prise en compte des intérêts économiques européens.....	L
La préférence communautaire comme défense d'enjeux stratégiques	LIII
Défense : des priorités stratégiques communes ?	LIV
Technologies duales : l'exemple de la politique spatiale	LV
Protection des secteurs sensibles : des intérêts communs bien compris ?	LVI
La préférence communautaire moyen de promouvoir les préférences collectives des Européens	LVII
L'idée des préférences collectives.....	LVII
Quelles préférences collectives des Européens ?.....	LIX
Pour contredire l'argument d'atteinte à la compétitivité.....	LXI
Les préférences collectives peuvent-elles être promues autrement qu'en agissant sur les outils commerciaux ?	LXII
Vers une définition contemporaine de la préférence communautaire	LXIV
UNE NOUVELLE PREFERENCE COMMUNAUTAIRE PEUT ETRE MISE EN ŒUVRE.....	LXVI
Des outils pour faire valoir les intérêts économiques européens	LXVIII
.....	LXVIII
L'approfondissement du marché intérieur	LXVIII
La stratégie de Lisbonne.....	LXIX
Les instruments de défense commerciale.....	LXX

Les politiques industrielles, un outil proactif	LXXV
L'attribution des marchés publics, un espace de préférence communautaire	LXXVI
La question de la réciprocité	LXXXII
Des outils pour défendre des intérêts stratégiques communs	LXXXIV
Les investissements directs étrangers, un sujet sensible.....	LXXXIV
Des outils pour promouvoir les préférences collectives des européens	XCI
Le volontarisme européen pour la maîtrise des émissions de GES	XCI
L'instrumentalisation des politiques commerciales : le système de préférences généralisées	C
CONCLUSION	CIII

Remerciements

Nous tenons à remercier F. Lévêque, professeur au Centre d'économie industrielle de l'Ecole des Mines de Paris, et F. Verzelen, conseillère au cabinet du Ministre chargé des affaires européennes, pour leur aide et leurs conseils tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

La préparation de ce travail a également été l'occasion d'échanges avec de nombreux acteurs de la vie politique, académique et économique. Qu'il nous soit permis de les remercier ici, en particulier :

- J. BELTRAN : directeur des relations institutionnelles, ALSTOM
- P. BERES : députée européen, PSE
- J. BIZET : sénateur, Vice-Président de la Délégation pour l'Union européenne
- E. BUTAUD : responsable des affaires commerciales, Union des Industries Textiles
- F. CABALLERO : chef d'unité, Direction Générale Marché intérieur, Commission européenne
- T. CHOPIN : chercheur, Fondation Robert Schuman
- E. COFFIN : sous-directeur, Direction générale des Entreprises, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
- E. DE PIREY : conseiller, cabinet du Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. DELOTS : chargée d'affaire, Direction Générale du Commerce extérieur, Commission européenne
- R. DELPECH : juriste, DG du Trésor et de la Politique Economique, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
- M. DUBOVICK : Directeur Corporate et Affaires Institutionnelles, Arianespace
- E. GARRAULT : chercheur, Association « Confrontations Europe »

V. HACKER : chercheur, Association « Confrontations Europe »
C. HERZOG : économiste, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)
N. IMBERT : administrateur, Direction Générale Entreprises et industrie, Commission européenne
T. LAMBERT : conseiller, cabinet du ministre chargé des affaires européennes
P. LIBREROS : adjoint au Directeur des corps techniques de l'État, ENSMP
C. MAREUGE : chargée de recherche, Centre d'Analyse Stratégique
G. POSTEL-VINAY : conseiller, Direction générale des Entreprises, ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
S. ROCARD : chef du bureau de l'air, Direction de la prévention des pollutions et des risques, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
P. ROGARD : chef du bureau Europe, Direction générale des entreprises, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
E. TODD : chercheur, INED
N. VERON : conseiller, BRUEGEL
J.M. YOLIN : ingénieur général des Mines, Conseil Général des Mines, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

Introduction

Dans un discours du 9 novembre 2006, Nicolas Sarkozy, alors candidat à l'élection présidentielle, estimait qu'il n'était « *plus possible que la préférence européenne soit devenue "un gros mot" »*¹.

Cette affirmation laisse entendre qu'il y aurait eu un choix initial en faveur d'une préférence communautaire, et que ce choix ne serait plus désormais partagé par les États membres. Ce constat est-il exact ? Dans quelle mesure la préférence communautaire a-t-elle été un concept retenu par les États membres ?

Si la préférence communautaire est un concept désormais décrié, il existe probablement des raisons à ce changement d'attitude. A-t-il évolué au fil du temps jusqu'à être condamné comme protectionniste ?

Mais la préférence communautaire se ramène-t-elle uniquement à la protection d'un marché intérieur par l'instauration de barrières douanières ? Ne considérer que l'acception historique de la préférence communautaire serait laisser dans l'ombre une large part du sujet.

La majorité des citoyens font part de leurs doutes et considèrent que l'Europe, son économie, sa sécurité, ses valeurs, ne devraient être solubles sans discernement dans la mondialisation. Aujourd'hui plus que jamais, l'Europe a besoin de sens. La préférence communautaire, conçue comme processus politique de construction de l'Europe, ne pourrait-elle pas constituer un élément de réponse ? Quelles formes concrètes pourrait-elle alors prendre ?

¹ Réunion publique "La France dans la mondialisation", Saint-Etienne, 09/11/2006

La préférence communautaire, un concept historiquement fondé sur le protectionnisme

QUELQUES IDEES POUR FACILITER LE DEBAT

De quoi parle-t-on ?

Exercice obligé, la définition du sujet s'impose naturellement. Les termes de préférence communautaire eux-mêmes méritent en effet de faire l'objet d'une explicitation. Nous nous y attacherons plus en détail au cours de ce mémoire en considérant les aspects juridiques et historiques notamment. A ce stade on peut retenir la définition du Centre d'Analyse Stratégique qui présente la préférence communautaire comme « *le traitement commercial préférentiel que se concèdent mutuellement les 27 membres de l'Union européenne* »².

² Centre d'analyse stratégique, note de veille n°75, « La préférence communautaire, un choix collectif en évolution ? », octobre 2007

Ce traitement préférentiel est d'autant plus bénéfique aux États membres que le traitement réservé aux importations en provenance des pays tiers est défavorable (existence de tarifs douaniers, de quotas...). Le terme de préférence communautaire est ainsi unanimement perçu comme synonyme de barrières aux échanges commerciaux de l'Union européenne avec ses partenaires. Alors que le vocable de « préférence » tendrait à refléter une action positive en faveur des produits européens, l'acception historique de la préférence communautaire est en fait connotée comme un frein aux produits d'origine extérieure à l'Union. Dès le stade de la définition du concept, on se trouve confronté à son enjeu essentiel : **la préférence communautaire est perçue par nos partenaires et par les institutions européennes elles-mêmes, à juste titre sans doute, comme un outil de protectionnisme et non comme un outil de promotion de l'Europe et de ses produits.**

Les échanges commerciaux comme facteur de croissance

Pour mesurer l'enjeu qui entoure cette définition, il est nécessaire de rappeler l'importance du développement du libre-échange comme facteur de croissance.

Ce bilan positif sur la croissance économique est le consensus général des économistes, à telle enseigne qu'il permet au prix Nobel Paul R. KRUGMAN d'écrire : « *If there were an economist creed, it would surely contain the affirmations "I understand the principle of comparative advantage" and "I advocate free trade" »³.*

³ Paul R. KRUGMAN, *Is free trade passé ?*, The journal of economics perspectives, Fall 1987, p. 131

Dans cet article, le regard que porte Krugman sur la question de l'intérêt du libre échange dépasse la simple théorie des avantages comparatifs de Ricardo. Il constate qu'en théorie une politique de commerciale construite de manière « stratégique » peut conduire à une situation plus favorable que le libre échange pour le pays que la met en œuvre. Il note toutefois que les gouvernements ne disposent pas en pratique de suffisamment d'informations pour construire une telle politique et que les risques de la voir détournée par des lobbys sont tels que la solution la plus efficace demeure celle du libre échange.

Néanmoins, certains économistes, notamment minoritaires, développent des arguments selon lesquels une politique commerciale stratégique peut être favorable à l'économie du pays qui la met en œuvre. Ainsi, Roberto Mangabeira Unger⁴, économiste et secrétaire à la planification auprès du président Lula da Silva, plaide-t-il pour la conduite de telles politiques maîtrisant :

- les contraintes imposées au titre des accords sur la propriété intellectuelle ;
- une ouverture unilatérale des échanges en matière agricole de la part des pays riches.

Sans méconnaître l'existence de telles positions, nous nous rallions au consensus de l'immense majorité des économistes.

⁴ Roberto Mangabeira Unger , Trade Reimagined. The World Division of Labor and the Method of Economics, Princeton University Press, 2007

De fait, le volume des échanges mondiaux a crû significativement plus vite que la production de richesses. Les exportations de marchandises ont augmenté de 6% par an en termes réels entre 1948 et 1997 alors que le rythme de croissance de la production n'était que de 3,6%. Pour l'ensemble des marchandises et services, le commerce international a crû deux fois plus vite que la production au cours de ces trente dernières années. L'Europe, avec une élasticité de ses exportations à son PIB supérieure à 2 (cf. Tableau 1) est l'un des espaces économiques où la croissance est la plus corrélée à l'augmentation des exportations, et à ce titre un des acteurs les plus largement bénéficiaires de l'accroissement du commerce mondial.

Le cadre des échanges commerciaux

Le cadre multilatéral

L'organisation mondiale du commerce (OMC) est une organisation internationale créée le 1^{er} janvier 1995 par l'accord de Marrakech. Elle succède en pratique aux relations qui préexistaient en application du *General Agreement on Taxes and Trade* (GATT) signé en 1947. Par rapport aux conditions qui existaient dans le cadre du GATT, la création de l'OMC a notamment permis :

- de mettre en place une structure formelle définissant le cadre des futures négociations ;
- de donner force aux jugements des différends entre les pays membres.

	1970-1980	1980-1990	1990-1999	1970-1999	1980-1999
Autre Europe	2,1	0,7	9,4	2,2	2,2
Japon / Corée du sud	2,3	1,1	2,3	1,8	1,5
UE 15	2,7	0,7	2,4	1,9	1,4
ASEAN	2,7	0,4	2,1	1,6	1,1
Asie du sud	1,2	0,7	1,2	1	0,9
Grande Chine	2,2	0,8	1	1,2	0,9
Tiers Méditerranée	1,8	0,6	1,3	1,3	0,9
ALENA	2,1	0,4	1,2	1,3	0,8
Australie / Nlle-Zélande	2	0,4	1	1,1	0,7
Amérique du sud et centrale	1,3	-0,9	0,8	0,9	0,3
ACP	1,6	-0,9	1,2	0,7	0,05
Ex URSS – CEI	2,3	-1,1	-0,4	-19,4	0,02
OPEP hors Indonésie	3,6	20,4	-0,2	1,4	-5,6

Tableau 1 : Elasticités aux PIB des exportations extra-zone, source CEPII

L'OMC vise à favoriser le développement du commerce international. Sa structure est organisée sous forme pyramidale :

- l'autorité suprême est conférée à la Conférence ministérielle qui a compétence pour prendre toute disposition d'application des accords multilatéraux. Elle se réunit au minimum tous les deux ans ;
- selon la formation dans laquelle il se réunit, le Conseil général est compétent pour les questions de règlement des différends (Organe de règlement des différends), d'examen des politiques commerciales (Organe d'examen des politiques commerciales) ou pour la gestion des affaires courantes entre deux Conférences ministérielles ;
- l'action du Conseil général est complétée par l'intervention d'un Conseil compétent pour un domaine particulier du commerce (marchandises, services, aspects commerciaux de la propriété intellectuelle) ;
- chacun de ces Conseils est assisté de plusieurs comités compétents dans un domaine particulier.

En interprétant les accords multilatéraux et en proposant un règlement des conflits qui opposent les membres de l'OMC, l'organe de règlement des différends (ORD) constitue la clé de voûte de cet édifice. Lorsqu'un différend lui est soumis, il met en place un groupe spécial qui, à défaut d'avoir pu concilier les parties, propose des modalités de règlement du différend dans un délai limité à un an (cf. Tableau 2). La non prise en compte des dites modalités par la partie perdante ouvre droit au requérant de mettre en place des sanctions.

Combien de temps faut-il pour régler un différend?	
60 jours	Consultations, médiation, etc.
45 jours	Établissement du groupe spécial et désignation des membres du groupe
6 mois	Présentation du rapport final du groupe spécial aux parties
3 semaines	Présentation du rapport final du groupe spécial aux parties
60 jours	Adoption du rapport par l'Organe de règlement des différends (s'il n'y a pas appel)
Total = 1 an (sans appel)	
60-90 jours	Présentation du rapport d'appel
30 jours	Adoption du rapport d'appel par l'Organe de règlement des différends
Total = 1 an et 3 mois	
<small>Les chiffres indiqués ci-dessous correspondent à la durée approximative prévue en principe pour chaque étape d'une procédure de règlement des différends. Le Mémoire d'accord est flexible à cet égard. En outre, les pays peuvent régler eux-mêmes leurs différends à tout moment. Les chiffres totaux sont aussi approximatifs.</small>	

Tableau 2 : Délais de règlement d'un différend (source OMC)

Au 23 juillet 2008, date d'entrée du Cap vert, l'OMC regroupe 153 membres. A l'exception de la Russie qui n'a qu'un statut d'observateur, les principaux acteurs du commerce international sont tous membres de l'organisation.

La libéralisation des échanges au sein de l'OMC progresse par cycles de négociations.

Le cycle actuel « Programme de Doha pour le développement » a été initié à Doha en novembre 2001. Dès la conférence ministérielle de Cancun (2003) il est formellement apparu que le cycle de négociations butait sur des questions ardues, notamment dans le domaine de l'agriculture ainsi que sur les relations commerciales nord-sud. Ces négociations n'ont pas réussi à aboutir à l'échéance initialement fixée pour ce cycle au 1^{er} janvier 2005. Elles ont néanmoins été prolongées dans l'espoir qu'elles permettent de trouver un accord.

La majorité des parties impliquées dans la négociation montre un certain pessimisme quant à la perspective d'une issue favorable pour le cycle de Doha. La Commission européenne quant à elle estime « *le Programme de Doha pour le développement demeure notre première priorité* »⁵. Il est essentiel de tenir compte de cette position pour prendre en compte le positionnement de la Commission vis-à-vis de toute proposition qu'elle jugerait protectionniste.

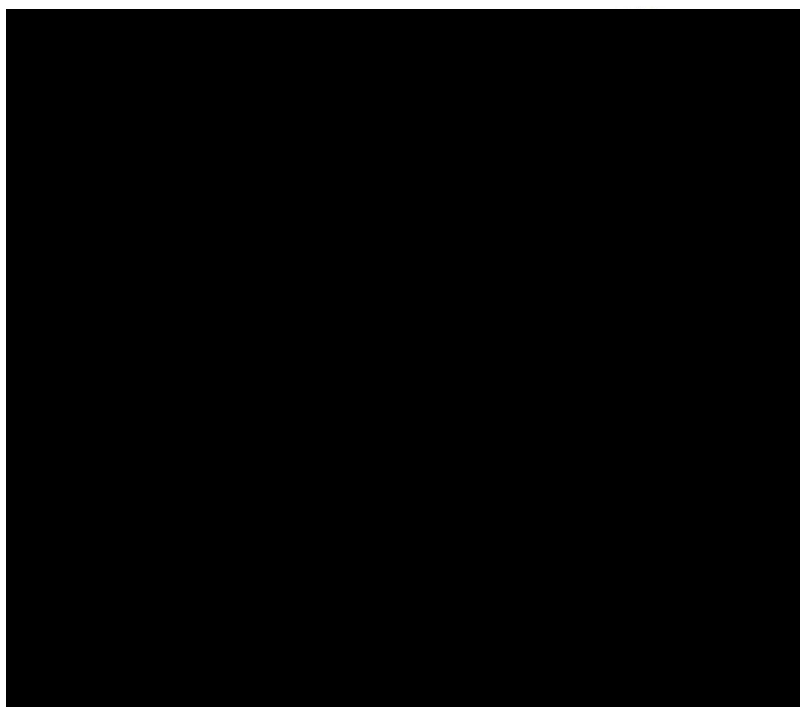
La représentation de l'Union européenne

En application de l'article 133 du traité instituant la communauté européenne (TCE), l'Union européenne est représentée par un négociateur unique au sein de l'OMC : la Commission. Elle agit dans le cadre de mandats spécifiques qui lui sont accordés par le Conseil des ministres. Les différents traités ont étendu les domaines dans lesquels la Commission dispose de ce pouvoir de représentation (marchandise, services, aspects commerciaux de la propriété industrielle). Demeurent aujourd'hui dans le domaine de la compétence partagée : les services culturels, audiovisuels, d'éducation, sociaux ou encore relatifs à la santé humaine. En pratique, un comité dit « comité 133 » se réunit hebdomadairement pour définir les positions qui seront tenues par la Commission.

⁵ Commission européenne, Une Europe compétitive dans une économie mondialisée, octobre 2006, COM(2006) 567

Les cadres bi- ou plurilatéraux

Le cadre de l'OMC est loin d'être le seul à se destiner à accroître les échanges commerciaux. On recense ainsi environ 300 accords de libre-échange bilatéraux ou plurilatéraux qui viennent compléter le cadre multilatéral. L'OMC en assure en général la gestion. Ces accords sont d'une portée très variable tant sur le développement du commerce que sur l'intégration des zones concernées. Leur nombre et leur imbrication justifie aisément l'appellation de « spaghetti bowl » souvent retenue pour les désigner (cf. Figure 1).



X

Plusieurs raisons expliquent que ces accords de libre-échange bilatéraux ou multilatéraux connaissent à nouveau un développement important qualifié dans la littérature de « nouveau régionalisme ». L'argument le plus souvent avancé tiendrait dans l'échec probable des négociations du cycle de Doha. La Commission européenne estime ainsi désormais⁶ qu'en dépit de la priorité accordée aux négociations multilatérales, à défaut d'avancées suffisantes, il convient de ne pas fermer la porte à des accords bilatéraux. De tels accords sont en négociations notamment avec la Chine et les États-Unis.

Indépendamment de cette perspective, de nombreuses études économiques montrent que l'Union européenne est bénéficiaire net de l'accroissement des échanges commerciaux : ce constat justifie la multiplication du nombre des accords de libre-échange.

Le commerce de l'Union Européenne

Le commerce mondial est majoritairement exercé entre et au sein de trois zones (cf. Figure 3) :

- l'Union européenne ;
- l'Asie du sud-est ;
- l'Amérique du nord.

Au-delà du cadre du commerce international, il est nécessaire d'examiner l'état objectif du commerce international de l'Union européenne. Pour établir ce bilan, les données de la base « Commerce international » du CEPII ont été utilisées. Afin de bénéficier de séries statistiques continues, élément nécessaire pour apprécier dans les faits l'évolution à long terme de la préférence communautaire, les données utilisées concernent sauf indications contraires l'Union européenne à 15.

⁶ Commission européenne, Une Europe compétitive dans une économie mondialisée, 4 octobre 2006

Le poids du commerce international en Europe n'a cessé de croître depuis le XIX^{ème} siècle. Cette croissance s'est notamment accélérée au XX^{ème} siècle avec l'augmentation de la mobilité des marchandises notamment. Ainsi, en dollars courants, le volume des exportations de produits européens a été multiplié par plus de 40 en 40 ans (cf. Figure 2).

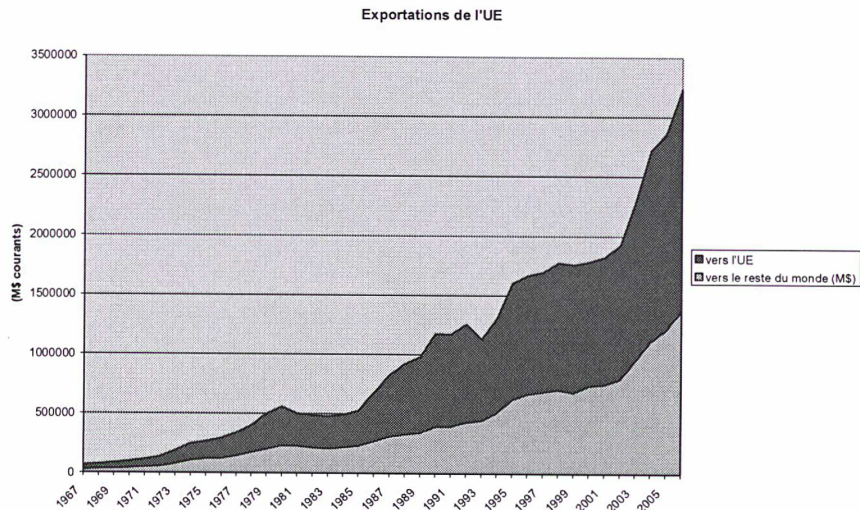


Figure 2 : évolution des exportations de l'UE (données CEPII)

L'Union européenne est désormais un acteur majeur du commerce international. Elle se situe au premier rang mondial pour le volume des exportations et au second pour celui des importations (cf. Tableau 3). Les échanges commerciaux représentent sensiblement 30% du PIB de l'Union.

	Exportations (Md€)	Part des exportations mondiales		Importations (Md€)	Part des importations mondiales
UE25	1161,2	16,20%	USA	1419,6	19,90%
USA	804,8	11,20%	EU25	1350,5	18,00%
China	752,8	10,50%	China	559,2	7,50%
Japan	478,3	6,70%	Japan	443,2	5,90%
Canada	308,2	4,30%	Canada	301,4	4,00%
South Korea	251,6	3,50%	Hong Kong	245,8	3,30%
Hong kong	246,1	3,40%	South Korea	244,5	3,30%
Russia	230,5	3,20%	Mexico	190,7	2,50%
Singapore	208,4	2,90%	Singapore	177,4	2,40%
Mexico	183,7	2,60%	India	149,1	2,00%

Tableau 3 : principaux acteurs du commerce international (commerce intracommunautaire exclu)

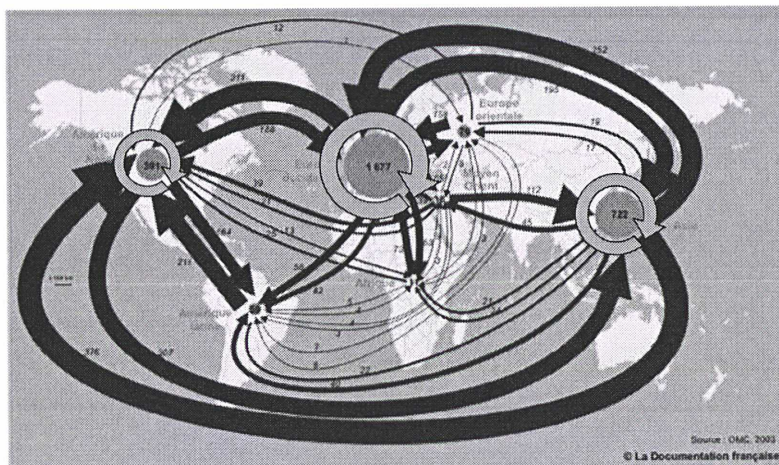


Figure 3 : cartographie des échanges mondiaux (source OMC, 2003)

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE, UNE NOTION ANCIENNE

Un concept mal né ?

Le concept de préférence communautaire a été promu par la France dès l'élaboration du traité de Rome ainsi qu'en témoigne le négociateur français de l'époque, R. Marjolin, dans ses mémoires⁷.

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

Mais il fallait trouver le moyen de tourner l'obstacle que représentait le mot de "préférence". Je pensai l'avoir trouvé avec l'idée que dans un marché commun, où les produits industriels circuleraient librement, à des prix évidemment voisins, il était inimaginable que les gouvernements, ou les organismes agricoles qui en dépendaient, payent des prix différents aux producteurs de marchandises agricoles selon la nationalité de ceux-ci [...]. La notion de "préférence" serait ainsi remplacée par celle de "non-discrimination" »

⁷ R. Marjolin, *Le Travail d'une vie. Mémoires (1911-1986)*, Robert Laffont, Paris, 1986

La promotion par la France d'une acception protectionniste du terme de « préférence communautaire » a durablement marqué les esprits de nos partenaires européens. A titre d'illustration, l'ambassade du Royaume-Uni en France associe aujourd'hui encore automatiquement ce terme à la Politique agricole commune. La rémanence dans les esprits européens de cette acception du vocable empêche d'imaginer qu'elle puisse un jour être perçue autrement.

Un principe politique

Les conditions de négociation du traité de Rome ont logiquement conduit à ce que la préférence communautaire ne figure pas en son sein comme une disposition de portée juridique.

Dans un arrêt récent, la Cour de Justice Européenne a confirmé que **la préférence communautaire a valeur de principe politique**, mais qu'elle est sans valeur juridique⁸. L'affaire opposait l'Espagne à la Commission européenne. La première reprochant à la seconde d'autoriser l'importation de conserves de thon de Thaïlande dans des conditions préjudiciables à son économie.

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

Toutefois, ainsi que la Cour l'a déjà précisé, cette préférence ne constitue aucunement une exigence légale

⁸ Arrêt de la cour du 10 mars 2005 « Politique commerciale commune – Conserves de thon originaires de Thaïlande et des Philippines – Médiation au sein de l'OMC – Règlement (CE) n° 975/2003 – Contingent tarifaire » Espagne c/Conseil de l'Union européenne

Une matérialisation par les droits de douanes

La création d'un marché unique est l'un des fondements de l'élaboration du Traité de Rome (TCE) en 1957. Plusieurs phases étaient programmées pour la mise en place de ce marché unique :

- le développement de normes communes permettant de faciliter les échanges intraeuropéens ;
- la suppression des barrières douanières pour les échanges intracommunautaires : création d'une zone de libre échange ;
- la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) : création d'une union douanière.

De fait, la préférence communautaire est incarnée par l'existence d'un TEC qui affecte les importations de l'Union européenne alors que les produits fabriqués et mis en circulation sur le territoire de l'Union en sont dispensés. L'existence d'un tarif extérieur commun est prévue par l'article 23 du TCE.

Le TEC résulte d'un règlement du Conseil du 28 juin 1968. Il s'est substitué aux tarifs nationaux qui préexistaient et est entré en vigueur dès le 1^{er} juillet 1968. L'existence d'un droit de douane qui frappe les produits importés crée un avantage compétitif pour les produits issus du marché commun qui en sont exemptés. Cet avantage est la principale matérialisation de la notion de préférence communautaire telle qu'elle a été conçue historiquement.

En pratique, le TEC est constitué par l'application d'un tarif douanier spécifique, défini pour chacune des 12 000 références que comporte la « nomenclature combinée ». Ces taux font l'objet d'un encadrement négocié dans le cadre de l'OMC. Plus précisément, les taux maxima applicables font l'objet d'une négociation, les membres restant ensuite libre de définir les taux applicables inférieurs à ces maxima. Or, au fil

des cycles successifs de libéralisation du commerce, les taux maxima que l'Europe pourrait appliquer ont de plus en plus tendance à se rapprocher des taux effectivement appliqués, laissant de fait une faible marge de manœuvre pour toute velléité d'augmentation des tarifs douaniers.

Une cartographie simplifiée du TEC permet d'identifier trois grandes classes de produits parmi les produits importés par l'Union (cf. Figure 4). Les produits d'origine agricole demeurent frappés d'un tarif douanier élevé et, corrélativement, représentent une part faible des importations de l'Union. Les produits manufacturés, qui représentent au total 54,4% des importations de l'Union, sont frappés de droits de douanes relativement faibles : 4% en moyenne. Enfin les matières premières et le pétrole, qui représentent chacun plus de 15% des importations de l'Union, sont soumis au tarif douanier le plus faible (2%). A l'exception notable des produits d'origine agricole, la politique tarifaire ne constitue donc plus qu'un outil résiduel.

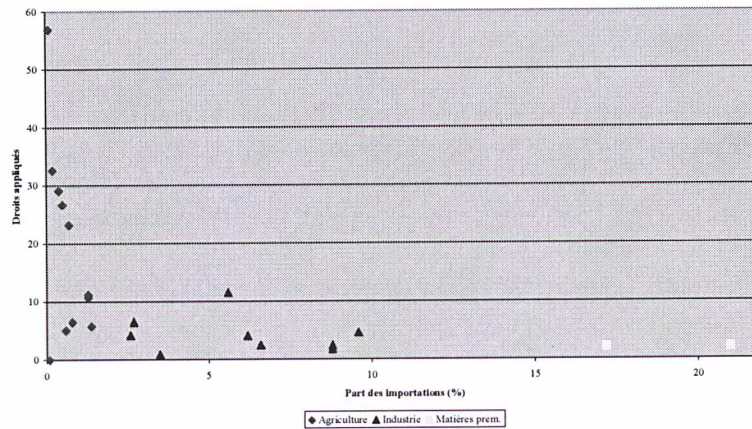


Figure 4 : Cartographie du tarif extérieur commun

Cette analyse d'ensemble du TEC ne doit toutefois pas masquer l'existence de « pics tarifaires » visant à protéger plus spécifiquement certains produits, y compris au sein de catégories globalement affectées d'un droit de douane faible. Outre les produits d'origine agricole, sont ainsi frappés d'un droit de douane supérieur à 12% :

- les tabacs et produits dérivés (16 à 75%) ;
- les produits textiles (12 à 17%) ;
- les véhicules de transport (16 à 22%) ;
- certains matériels électroniques (12 à 16%) ;
- les bicyclettes (15%).

La préférence spontanée pour les échanges locaux

La suppression des droits de douanes à l'intérieur de l'Union n'est que l'un des facteurs intervenant dans l'existence d'une forme de préférence communautaire, dans la mesure où il existe naturellement une tendance à ce que des États proches commercent entre eux.

Pour évaluer la réalité objective de l'impact de l'existence du TEC, il convient de pouvoir réaliser une comparaison vis-à-vis de la situation qui existerait hors de cette intervention. Tel est l'objet des modèles gravitationnels qui contribuent à expliquer l'importance du commerce par des facteurs de proximité géographiques et culturels. La première mise en équation théorique d'un tel modèle est due au prix Nobel d'économie Jan Tinbergen, qui propose l'équation suivante : $PX_{ij} = \beta_0 (GDP_i)^{\beta_1} (GDP_j)^{\beta_2} (DIST_{ij})^{\beta_3} \varepsilon_{ij}$

où :

- PX_{ij} est le volume des échanges de produits entre les pays i et j
- GDP_i (resp. j) est le produit intérieur brut du pays i (resp. j)
- $DIST_{ij}$ est la distance entre les pays i et j ;
- ε_{ij} est un facteur correctif log normal ;

- $\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3$ sont des constantes en général prise égale à 1 pour β_1 et β_2 et négative pour β_3 .

Ces modèles ont été progressivement raffinés pour prendre en compte non seulement la distance physique entre les pays, mais également la facilité à commercer entre eux, notamment pour des raisons linguistiques ou culturelles.

Sur cette base, les travaux récents des économistes Baier et Bergstrand⁹ estiment que l'existence d'un accord de libre échange entre deux pays augmente en moyenne le commerce entre ces deux pays d'environ 114% à l'horizon de 10 à 15 ans. On voit donc ici que la réalisation de l'union douanière est un facteur explicatif important dans l'accroissement relatif de la part du commerce intraeuropéen, première caractéristique de la préférence communautaire.

En Europe : une prépondérance du commerce intra-communautaire

Au delà de cette analyse théorique, la réalité des échanges montre qu'il existe une forte préférence pour le commerce intra-régional (cf. Tableau 4). A l'examen de l'influence de l'intégration régionale sur la préférence donnée au commerce intra-zone, il apparaît clairement que l'Union européenne est l'espace dans lequel cette préférence est la plus forte.

Par rapport aux autres zones intégrées, l'Union européenne se singularise cependant par un niveau d'intégration qui dépasse la seule existence d'une union douanière. De nombreux articles tentent de quantifier l'incidence de cette intégration plus forte de la zone européenne par rapport aux autres facteurs (proximité géographique, culturelle...). Il n'existe pas de consensus à ce jour.

⁹ Baier S.L., Bergstrand J.H., 2006, Do free trade agreement actually increase member's international trade ?, Journal of international economics, 71, p72-95

	1948	1958	1973	1983	1993	2000
Europe occidentale	41,8%	52,8%	67,7%	64,7%	69,9%	67,8%
Europe centrale et orientale	46,4%	61,2%	58,8%	57,3%	19,7%	26,6%
Amérique du nord	27,1%	31,5%	35,1%	31,7%	33,0%	39,8%
Amérique latine	20,0%	16,8%	27,9%	17,7%	19,4%	17,3%
Asie	38,9%	41,1%	41,6%	43,0%	49,7%	48,9%
Afrique	8,4%	8,1%	7,6%	4,4%	8,4%	7,6%
Moyen orient	20,3%	12,1%	6,1%	7,9%	9,4%	6,5%

Tableau 4 : part du commerce intrarégional dans le commerce total¹⁰

Un mot sur la politique agricole commune

Le 2 avril dernier, le Président de la République appelait de ses vœux une refondation de la politique agricole commune (PAC) qui prenne en compte la préférence communautaire « *renouvelée - ce n'est pas un gros mot la préférence communautaire ou alors ce n'est pas la peine de faire l'Europe, si l'on fait l'Europe et si l'on est Européen parce que l'on préfère l'Europe - donc la préférence communautaire mais reposant sur la promotion des normes sanitaires et environnementales aussi bien au sein de l'Union européenne qu'à l'OMC.* ».

La préférence communautaire dans son acception historique demeure d'actualité dans le domaine agricole. Elle se traduit par des barrières douanières qui atteignent 15,1% en 2006 contre 4 % pour les produits industriels. Les partenaires de la France lui reprochent régulièrement de s'arc bouter sur la PAC alors que 8,6% seulement du budget communautaire est affecté aux questions de compétitivité, de recherche et d'innovation.

¹⁰ Marie-Annick Barthe, Economie de l'Union européenne, mars 2003, ISBN 2-7178-4588-7

Il a été fait le choix de ne pas traiter dans ce mémoire des orientations de la politique agricole commune, bien que celle-ci ait été par le passé une des principales expressions concrètes de la préférence communautaire. La PAC et ses évolutions constituent un sujet pouvant mériter, à lui seul, qu'un mémoire lui soit consacré, nous avons choisi de nous concentrer sur les autres aspects de la préférence communautaire, et sur la manière elle pourrait être réinventée.

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE HISTORIQUE, UN REcul INELUCTABLE

Des barrières qui s'effacent

La baisse régulière des droits de douanes, outil de la préférence communautaire, est une réalité inéluctable. Cette baisse est le fait de deux facteurs :

- cette diminution fait partie des objectifs que les États membres ont assignés à la politique commerciale commune. Ainsi, le 6^{ème} alinéa des considérants du traité de Rome expose « *Les États membres... Désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux, (...)* ». Ce principe est également repris dans l'article 131 du TCE. Les auteurs ne lui prêtent pas une portée obligatoire systématique, mais considèrent qu'il doit inspirer les orientations de la politique commerciale commune ;
- dans la droite ligne de la volonté affichée par l'Europe, ses engagements au sein de l'OMC contribuent également à cette tendance à la baisse des droits de douanes. Le principe de consolidation qui préside aux négociations au sein de l'OMC en est l'outil pratique. En effet, les négociations au sein de l'OMC visent autant à obtenir des baisses des obstacles au commerce qu'à pérenniser ces baisses. L'établissement d'un tarif douanier consolidé

interdit à l'État concerné de rehausser le niveau de droits de douanes sans négociations avec ses partenaires commerciaux. Un tel relèvement n'est pas théoriquement impossible mais impose la mise en place de compensations par exemple par la diminution des droits perçus sur d'autres marchandises.

En complément des consolidations obtenues dans le cadre de l'OMC, les accords régionaux évoqués plus haut contribuent également à diminuer les obstacles au commerce.

Au final, les tarifs douaniers aux frontières de Europe sont passés en moyenne et hors produits agricoles, d'un peu plus de 40 % en 1945 à moins de 4 % aujourd'hui. Cette variation contribue de fait à diminuer la portée de la préférence communautaire « historique ». La comparaison avec les principaux partenaires de l'Union européenne (cf. Figure 5) est intéressante. L'Europe applique des les tarifs douaniers relativement proches de ceux de la Chine par exemple, mais encore nettement supérieurs à ceux des Etats-Unis.

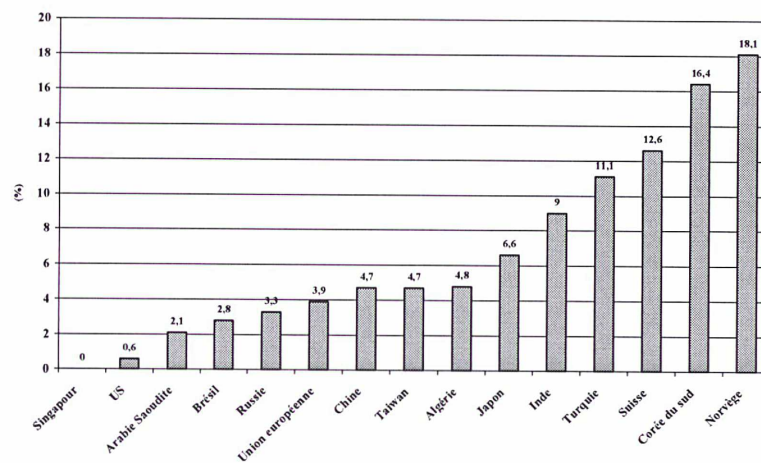


Figure 5 : tarifs douaniers moyens appliqués par l'Union européenne et ses principaux fournisseurs, hors produits agricoles (2006) - source OFRS

Une diminution relative des échanges intraeuropéens

Afin d'apprécier la préférence donnée aux échanges commerciaux intraeuropéens par rapport aux échanges vis-à-vis de l'extérieur de l'Union européenne nous avons construit un « indice de préférence communautaire » défini comme suit :

$$I_p = \frac{(I(p)_{UE} / PIB_{UE})}{(I(p)_{reste\ du\ monde} / PIB_{reste\ du\ monde})}$$

où

p désigne le produit ou le secteur considéré ;

$I(p)_{UE}$ représente le commerce intracommunautaire ;

$I(p)_{reste\ du\ monde}$ représente les importations européennes de p depuis des pays extérieur à l'Union ;

PIB désigne le produit intérieur brut de la zone considérée.

Les données utilisées proviennent de la base « commerce international » du CEPII. Elles ne concernent que l'UE-15 afin de préserver la continuité des séries statistiques.

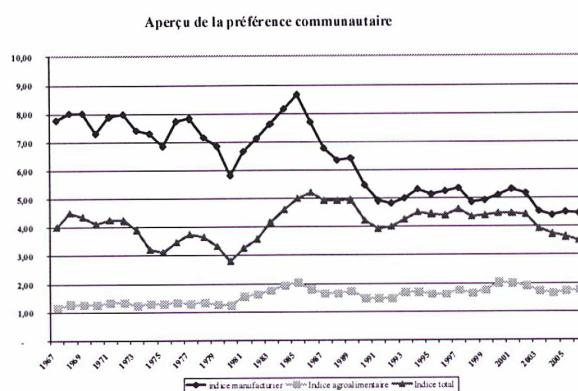


Figure 6 : évolution de la préférence pour les échanges intracommunautaires (données CEPII retraitées)

Cet indice décrit la préférence pour les échanges intracommunautaires par rapport à des échanges avec le reste du monde. Il permet de constater l'évolution dans l'absolu de cette préférence dans le temps. Il ne vise pas à analyser les raisons de cette évolution et ne doit en particulier pas être utilisé pour affirmer ou infirmer l'hypothèse que cette préférence serait due à la politique tarifaire.

Si l'on considère l'ensemble des biens, il n'existe pas de tendance marquée de la préférence pour les échanges intracommunautaires de l'ensemble des marchandises (cf. Figure 6). Cette analyse globale ne suffit cependant pas.

En effet, si l'on considère l'évolution de cet indice pour les seuls produits manufacturiers, la préférence pour les produits communautaires apparaît en forte décroissance. En moyenne, elle a diminué de près de 1% par an depuis 1967. A l'inverse, la préférence communautaire pour les produits d'origine agricole a crû, ce qui paraît cohérent avec la mise en œuvre de la politique agricole commune.

Les instruments de défense commerciale : l'ultime rempart

Dès l'origine de la libéralisation des échanges au sein du GATT, des outils ont été mis en place pour faire face aux pratiques déloyales que cette libéralisation rend possible. Compte tenu de la baisse des droits de douanes et du recul des restrictions quantitatives, ils constituent des outils visant à ce que la préférence pour les produits européens ne soit pas mise à mal par des pratiques déloyales.

Ces instruments de défense commerciale sont conçus comme la compensation temporaire de telles pratiques. Ils sont au nombre de trois :

- l'antidumping, qui vise à lutter contre la pratique d'une entreprise consistant à vendre sur le marché d'importation à un prix inférieur à celui qui prévaudrait sur le marché d'origine ;
- l'antisubventions, qui vise la même pratique, lorsqu'une subvention publique est à l'origine de la différence de prix de vente ;
- la procédure de sauvegarde qui vise à protéger temporairement un secteur menacé de disparition par une augmentation brutale des importations, afin de lui donner une meilleure chance d'adaptation.

Les mesures antidumping constituent la quasi-totalité des procédures engagées (85%). L'antisubventions et les mesures de sauvegarde se réservent la partie congrue (respectivement 14% et 1% des procédures).

L'antidumping

Le dumping est une pratique commerciale déloyale qui consiste à vendre un produit à l'exportation à un prix inférieur à son prix de vente normal sur le marché exportateur. Les conditions de lutte contre le dumping font l'objet de l'article VI de l'accord GATT complété par le cadre spécifique de l'Accord antidumping. Les mesures antidumping prises par les états membres de l'OMC sont susceptibles de recours devant l'ORD. Les conditions de mise en œuvre de ces textes sont transcrites en droit communautaire par un règlement européen du 22 décembre 1995¹¹.

¹¹ Règlement CE N° 384/96 du conseil du 22 décembre 1995 relatif à la défense contre les importations qui font d'un dumping de la part de pays non membre de la Communauté européenne

En pratique, la procédure est engagée à l'initiative de plaintes émanant d'entreprises de l'Union européenne. Pour que l'enquête soit ouverte, la procédure doit être soutenue par des producteurs communautaires représentant au moins 25 % de la production communautaire. Pour que des mesures soient engagées, l'enquête menée par la Commission doit établir :

- l'existence du dumping ;
- la réalité du préjudice pour les producteurs communautaires ;
- un lien de causalité entre le dumping et le préjudice.

Les mesures antidumping prennent la forme de droits provisoires (tant que l'enquête n'est pas définitivement close) puis de droits « définitifs » (pour une durée maximale de cinq ans). Ces droits sont calculés de manière à éliminer le préjudice et ne peuvent être supérieurs à la marge du dumping.

La Commission européenne conduit l'enquête, peut décider de droits provisoires après consultation du comité antidumping, et propose au Conseil les mesures définitives. Les États membres sont consultés à tous les stades de la procédure et décident les mesures définitives à la majorité simple au sein du Conseil. Actuellement, environ 60 % des enquêtes engagées débouchent sur des mesures.

L'importance des procédures antidumping est parfois présentée comme en déclin. Néanmoins, un examen des statistiques établies par l'OMC (cf. Annexe 1) montre qu'il n'en est rien avec près de 1200 mesures en vigueur. Les pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud et Argentine) sont désormais parmi les principaux pays à recourir à des mesures antidumping. La Commission a ainsi montré que relativement au poids de ses exportations, l'Argentine imposait 20 fois plus de mesures antidumping que l'Union européenne (cf. Tableau 5). Les pays émergents, et notamment la Chine, sont aussi les principales cibles des mesures commerciales.

Pays	Importations (en milliards de dollars)	Mesures définitives	Ratio
Argentine	28,7	57	1,99
Inde	134,8	177	1,31
Afrique du Sud	62,3	65	1,04
Turquie	116,6	75	0,64
Australie	123,3	42	0,34
Mexique	231,7	70	0,30
USA	1732,4	232	0,13
Chine	660,0	79	0,12
Union européenne	1462,5	133	0,09

Tableau 5 : intensité du recours aux mesures commerciales (source: Commission européenne)

Les mesures prises par l'Union européenne visent essentiellement les pays émergents comme la Chine, l'Inde, la Corée, la Thaïlande ou Taïwan. Ainsi la Chine représente à elle seule 33% des mesures imposées par l'Union européenne, alors qu'elle ne représente que 12% de ses importations.

L'antisubventions

Les subventions publiques sont régulièrement un moyen pour un État de soutenir tel ou tel secteur ou entreprise. Lorsque ce soutien affecte les prix, il peut être distorsif vis-à-vis des échanges commerciaux internationaux. La procédure antisubventions vise à compenser les effets d'une telle pratique déloyale.

Le principe de l'outil antisubventions ne fait pas l'objet du même débat d'opportunité économique que l'antidumping. L'intervention directe de l'État est en effet le plus souvent considérée comme néfaste ou à tout le moins inefficace.

Les conditions de la mise en œuvre de cet outil sont encadrées en droit européen par un règlement de 1997¹². Ce règlement fait l'objet de critiques liées notamment à la complexité du processus d'administration de la preuve. La démonstration qu'un État pratique un tel mode de subvention est effectivement très complexe.

Les mesures de sauvegarde

Sur la base du constat d'un accroissement des importations et de l'existence d'un préjudice pour des producteurs communautaires (dommage grave ou menace de dommage grave), la Commission européenne peut mettre en œuvre des mesures visant à sauvegarder le secteur menacé. Pour la Commission européenne, cette mesure est essentiellement destinée à permettre au secteur menacé de s'adapter au nouveau contexte concurrentiel. Elle ne vise en aucun cas à protéger de façon pérenne un secteur dont le niveau de compétitivité serait insuffisant. Ces mesures sont, selon les termes de la Commission, « destinées à permettre aux entreprises de reprendre leur souffle pour s'adapter à une augmentation brutale des importations ».

Ces mesures peuvent prendre la forme d'une surveillance des importations, d'une majoration temporaire des droits de douane, d'une limitation de la durée de validité des documents d'importation ou d'un contingentement. Elles ont une durée limitée à 4 ans et sont renouvelables une unique fois. La procédure de sauvegarde est encadrée par un règlement du conseil du 22 décembre 1994¹³.

¹² Règlement (CE) N°2026/97 du conseil du 6 octobre 1997 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne

¹³ Règlement (CE) n° 3285/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif au régime commun applicable aux importations et abrogeant le règlement (CE) n° 518/94

Les menaces sur le secteur textile

Le secteur textile est l'exemple emblématique de l'activité menacée par le développement des échanges internationaux. Malgré son déclin, en 2006, il représentait encore 2,6 millions de salariés en Europe. Le textile représente une part significative des flux commerciaux mondiaux (de l'ordre de 6% des exportations – données OMC 2004).

Face à l'enjeu du coût de la production dans les pays émergents en particulier la Chine, des mesures de protection du secteur textile européen ont été mise en place. Elle relevaient juridiquement de l'accord multifibre de l'OMC et non de la procédure de sauvegarde. Cet accord est arrivé à échéance en 2005. La Commission européenne et la Chine ont alors signé un protocole d'accord qui visait à une auto limitation des exportations de produits à bas coût de la Chine vers l'Europe. Ce protocole est lui-même arrivé à échéance en janvier 2008. Un nouvel accord a été signé entre la Commission et la Chine. Il supprime toutes les restrictions antérieures et met en place un système de surveillance des importations de textile.

Interrogée sur la nécessité de maintenir des mesures de protection, l'Union des Industries du Textile (UIT) affiche être plutôt désireuse d'un accompagnement des puissances publiques pour conquérir de nouveaux marchés et créer de nouvelles opportunités de développement :

- soutien à l'exportation : ouverture réciproque des marchés, suppression des barrières non tarifaires...
- soutien à l'innovation.

L'industrie textile européenne a en effet pour une large part déjà délocalisé sa production, ne maintenant en Europe que des activités de conception ou de réassort.

Les questions de respect de la propriété intellectuelle constituent également un enjeu fort à ses yeux (les contrefaçons dans le secteur textile représentent sensiblement la moitié des procédures douanières). Toutefois, la question des appellations d'origine n'est pas perçue comme une solution pour l'UIT. Elle estime en effet que la délocalisation d'une large partie de la production européenne rend particulièrement complexe la mise en place d'un système de promotion des produits « européens ».

Un concept pourtant toujours souhaitable aujourd'hui

LES RAISONS D'UN RETOUR EN GRACE

Aux yeux de nos partenaires européens, le terme de préférence communautaire est très largement connoté comme l'expression de velléités protectionnistes. Le débat entre protectionnisme ressenti par les uns et le « libre-échangeisme » exacerbé décrié par les autres mérite de sortir de la caricature dans laquelle il est régulièrement confiné et que décrit ainsi L. Cohen Tanugi : « Les « libéraux » s'en tiennent à une vision dogmatique et inconditionnelle de la concurrence et du libre-échange, caricaturant les tenants d'une mondialisation régulée sous l'accusation sommaire de « protectionnisme » ; quant à ces derniers, Français en tête, ils apportent souvent de l'eau au moulin de leurs adversaires en confondant régulation internationale et protectionnisme national, ambition européenne et rhétorique souverainiste. »¹⁴

Certes, toutes les opinions publiques européennes ne sont pas traditionnellement aussi demandeuses de protection que l'opinion publique française. Pourtant, force est de constater qu'une montée de l'inquiétude se fait jour depuis quelques temps, en Europe et ailleurs.

Ainsi, aux Etats-Unis, le candidat B. Obama lui-même donne à sa campagne une coloration moins favorable au libre-échange, répondant ainsi aux préoccupations croissantes d'une population qui associe libre échange et destructions d'emplois consécutives aux délocalisations. Des prises de position nombreuses sont exprimées qui vont jusqu'à la remise en cause par les Etats-Unis de l'accord de libre échange nord américain (ALENA).

¹⁴ Laurent COHEN TANUGI, L'Europe dans la mondialisation, mai 2008

Des opinions publiques de plus en plus méfiantes

Les opinions publiques font régulièrement montre d'une inquiétude vis-à-vis des conséquences du libre échange. Sans méconnaître l'importance des situations particulières dont la presse se fait régulièrement l'écho, on peut trouver un éclairage objectif sur ce sujet dans un sondage « Eurobaromètre » réalisé par la Commission en 2003¹⁵ qui montre que près de 40% des européens estiment que la mondialisation constitue une menace pour l'emploi (cf. Figure 7). Dans cette analyse globale, ils considèrent de façon surprenante que c'est plutôt leur pays qui est trop ouvert que l'Union Européenne (22% d'entre eux la trouvent trop protectionniste et 24% trop libérale). De façon plus précise, c'est en France et en Allemagne que l'Union européenne est le plus majoritairement jugée comme trop libérale (34%).

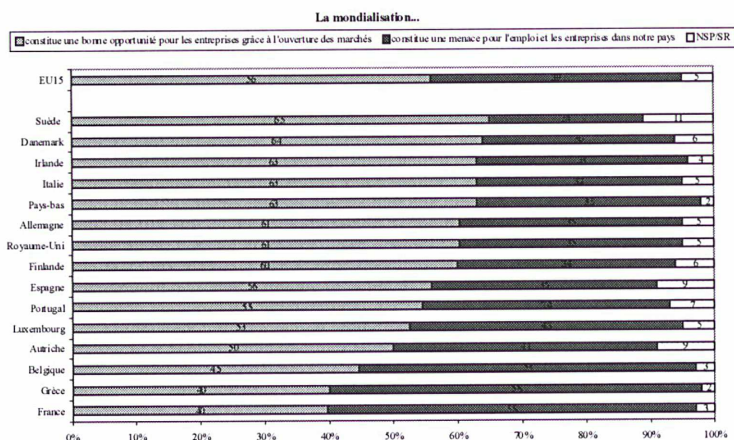


Figure 7 : Perception de la mondialisation par les européens (source Eurobaromètre)

¹⁵ Commission européenne, « Mondialisation », Eurobaromètre 151b, 175p

Ces résultats sont confirmés par d'autres analyses de l'opinion telle par exemple, celle conduite par la Fondation pour l'Innovation Politique¹⁶.

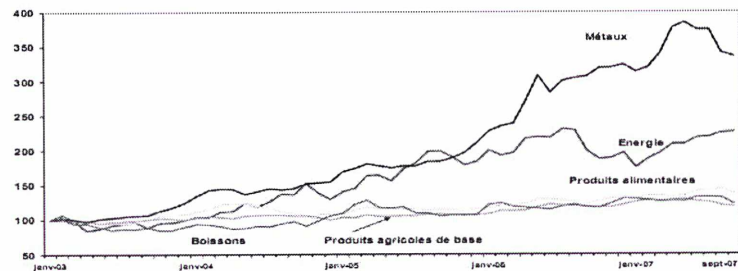
Plusieurs raisons peuvent être avancées à l'appui de ce constat. L'émergence de certains nouveaux acteurs, Russie et Chine notamment, est de nature à inquiéter les opinions publiques. Ces derniers sont en effet régulièrement présentés comme ne respectant pas les règles d'une concurrence loyale.

Une autre raison régulièrement invoquée pour expliquer ce regain de volonté protectionniste est le sentiment que la menace de délocalisation ne concernait désormais plus uniquement les emplois industriels. Une part de l'opinion publique a ainsi le sentiment que l'économie européenne se voit désormais concurrencée dans un certain nombre de domaines précédemment perçu comme moins menacés, comme par exemple celui des services. La délocalisation des centres d'appels constitue une illustration régulièrement mise en avant. Par ailleurs les emplois menacés ne plus uniquement les emplois à faible valeur ajoutée (même si ce sont eux que l'on retrouve en première ligne). Malgré les ambitions européennes de réaliser une transition vers « *l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde* », force est de constater qu'elle n'est pas la seule à adopter un tel positionnement, et tant nos concurrents directs (Etats-Unis, Japon) que certains pays émergents que l'on comptait distancer de cette manière ambitionnent désormais de se positionner sur ces créneaux. L'exemple des SSII telles que Cap Gemini délocalisant une partie de leur main d'œuvre en Inde afin de bénéficier d'ingénieurs informaticiens bien formés, compétents et peu chers illustre ce constat.

¹⁶ Kairos future – Fondation pour l'innovation politique, mars 2007

Par ailleurs, lorsqu'on établit un classement des pays par dépense de R&D, la Chine apparaît déjà comme le 3^{ème} investisseur mondial derrière l'Union européenne (chiffres consolidés) et les USA, avec 38,5Md\$ investis en 2006, soit 1,4% du PIB d'après les chiffres officiels. Sur la base de la croissance actuelle de ses investissements, elle devrait dépasser l'effort européen actuel (230 Md€) en 2010¹⁷. Des interrogations fréquentes, parfois accompagnées d'un discours « décliniste », se font donc jour.

L'actualité récente a au surplus fermement rappelé que la mondialisation n'avait pas pour unique conséquence la baisse des prix des produits de grande consommation pour le consommateur européen. En particulier la loi de l'offre et de la demande s'exprime pleinement dans l'augmentation récente des prix des matières premières (cf. Figure 8). Cette augmentation des prix et le débat omniprésent sur le « pouvoir d'achat » contribuent également à la croissance de la demande de protection.



Source : FMI, World Economic Outlook, 2007

Figure 8 : évolution du prix des matières premières (indice 100 en janvier 2002)

¹⁷ L'Europe dans la mondialisation, L. COHEN TANUGI, Rapport au Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, et au Ministre du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité, 15/04/2008

Quand l'inquiétude suscite le désir de fermeture

Certains auteurs estiment que cette demande de protection ne peut être prise en compte que par la mise en place d'un protectionnisme.

Ainsi, l'essayiste et banquier Hakim El Karoui affirme qu'il est nécessaire de mettre en place un « protectionnisme européen », rétablissement transitoire de barrières douanières¹⁸. A l'appui de sa thèse, il estime que la masse d'agriculteurs chinois constitue une telle réserve de main d'œuvre à bas coût qu'elle maintiendra durablement une déflation du coût du travail, d'abord en Chine puis dans le monde par une extension permise par le libre échange. Cette thèse est rejointe par certains intellectuels tels par exemple Emmanuel Todd qui affirme dans *Le Monde* que « *seul le protectionnisme permettra d'éviter la pression extérieure sur les salaires ouvriers. Mais ce protectionnisme n'a de sens qu'à l'échelle européenne. La seule façon de faire échapper les sociétés de l'Ouest à leur sentiment d'étouffement est dans le retour à la préférence* »¹⁹.

Ces arguments méconnaissent la réalité rappelée plus haut : l'Europe étant le premier exportateur mondial, elle serait plus affectée que ses partenaires par des mesures de limitations des échanges.

Face à une part importante de l'opinion publique qui exprime une demande de protection face à la mondialisation, il est toutefois inévitable que le pouvoir politique adopte un discours qui lui fasse écho.

¹⁸ Pour un protectionnisme européen, Hakim El Karoui, *Le monde*, 13 décembre 2006

¹⁹ E TODD, *Il faut une préférence communautaire*, *Le monde*, 27 avril 2005

Un relais pris au plan politique

L'Europe protectrice face à une mondialisation qui peut avoir des conséquences négatives pour l'emploi a été un thème largement abordé lors de la campagne présidentielle française de 2007. Nicolas Sarkozy explicitait ainsi son projet de campagne : « *L'Europe doit (...) préserver les intérêts de ses peuples. Je réhabiliterai la préférence communautaire, c'est-à-dire le droit pour l'Europe, lorsque c'est son intérêt, notamment à l'OMC, de préférer et donc de protéger ses produits, ses entreprises, ses marchés.* ».

Quoi que les remèdes divergent le discours sur l'Europe insuffisamment protectrice a dépassé le clivage politique traditionnel. C'est ainsi que dans son programme de campagne, Ségolène Royal exposait : « *Les peuples ont découvert qu'une partie de la construction européenne s'était faite en dehors d'eux, qu'on les avait peu ou mal associés. Ils ont aussi perçu qu'il n'y avait pas ou plus de consensus sur le modèle européen, sur l'Europe que l'on veut, l'Europe dont on rêve. Est-ce une simple zone de libre échange où chaque pays tente de faire concurrence à l'autre en baissant ses impôts et sa protection sociale, quitte à briser la cohésion sociale et à laisser se développer les populismes ? Ou est-ce un ensemble solidaire, uni par des valeurs et par la volonté commune que les pays les riches tirent les autres vers le haut ? L'Europe ne protège pas, c'est un espace de vulnérabilité* ».

La tentation de prendre en compte le besoin de protection par un réflexe de protectionnisme n'est naturellement pas une exclusive européenne. C'est ainsi que le *think tank* américain Public Citizen, très opposé au libre échange, a fait une analyse des renouvellements de sièges de sénateurs aux États-Unis en 2006. Il montre ainsi les 14 sièges de sénateur qui étaient ouverts cette année là à la compétition, 12 ont été gagnés par des démocrates opposés au libre échange²⁰.

Ce mouvement des opinions publiques et le relais qui en est pris au plan politique est probablement un facteur essentiel qui pourrait conduire à la résurrection d'une préférence communautaire construite comme un outil protectionniste.

Et pourtant il existe pourtant des analyses quantitatives qui montrent le coût d'un protectionnisme pour l'Union européenne. Ainsi, l'économiste P. A. Messerlin²¹ a quantifié le coût des mesures de protection (tarifaires ou non) qui demeurent en Europe en 2000. Il a conduit l'exercice sur 23 secteurs, en prenant notamment en compte les secteurs dans lesquels les pics tarifaires sont les plus importants. Les coûts de ces mesures de protections sont supportés par les consommateurs. Ils sont constitués des recettes douanières, des rentes des producteurs et des pertes sèches. Il évalue ainsi le coût moyen des protections à environ 7% de la valeur ajoutée qu'ils génèrent. Une évaluation du nombre d'emplois sauvés dans ces secteurs lui permet d'estimer que le coût moyen d'un emploi sauvé est d'environ 220 000 €, soit 10 fois le salaire européen moyen. Il conduit ainsi que la préservation de l'emploi ne peut être une raison objective justifiant le maintien de barrières au commerce.

²⁰ Etude citée par Zaki Laïdi dans « It's the trade stupid... ! », article publié sur www.telos.fr

²¹ P. A. Messerlin, « Niveau et coût du protectionnisme européen », 2002, in *Économie internationale* 89-90, p. 19-38

Des divergences entre États membres

Deux écoles s'affrontent ouvertement au sein de l'Union Européenne. La première s'affiche explicitement favorable à une pratique économique fondée exclusivement sur le libre échange. Le Royaume-Uni est souvent vu comme le leader des États qui refusent toute entrave au commerce. Les pays d'Europe du nord, dont l'économie est largement assise sur le secteur des services, se rallient le plus souvent à cette position. A l'opposé, la France est perçue comme le leader des pays qui estiment que l'Union européenne devrait prendre des mesures destinées à sauvegarder sa base industrielle.

Le sondage Eurobaromètre « Mondialisation »²² apporte un autre éclairage sur le positionnement des États membres en illustrant la position des opinions publiques nationales (cf. Figure 9).

²² Eurobaromètre n°67

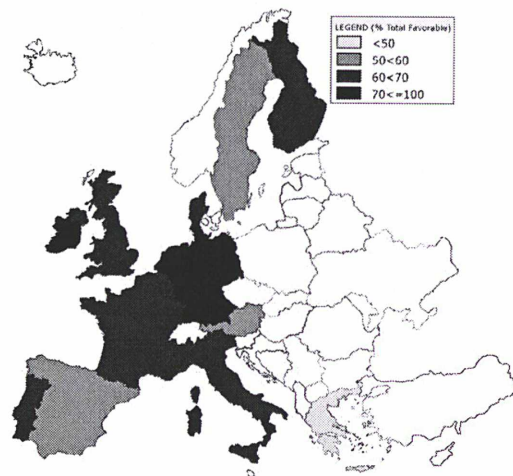
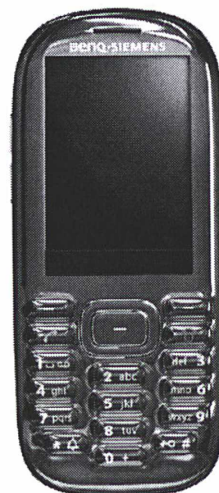


Figure 9 : Fraction de l'opinion publique favorable à la mondialisation (source : Eurobaromètre)

Dans certains États membres, il existe une différence marquée entre les termes d'un discours qui affiche un refus formel de toute intervention publique pouvant être assimilée à du protectionnisme et les actes. Sans que cet exemple ne soit singulier, on peut se souvenir des interventions d'Angela Merkel, connue pour ses positions non interventionnistes dans l'affaire BENQ-Siemens (voir encadré).

L'affaire BENQ-Siemens

En 2005 le groupe taiwanais BENQ reprenait la division téléphones mobiles de l'allemand Siemens, alors en difficultés, bénéficiant à ce titre de conditions financières avantageuses par l'action du gouvernement allemand. Un an plus tard le groupe annonçait la fermeture des activités de téléphonie mobile de Siemens et des sites de production en Allemagne. L'opinion publique allemande dénonce alors largement un rachat motivé par la volonté de s'emparer des brevets et des technologies de Siemens, avec la volonté dès le départ de ne pas conserver les sites de production européens.



La position des institutions communautaires

La position des institutions communautaires est assez unanime, du fait de l'orientation du TCE en faveur de la libéralisation du commerce mondial.

Ainsi pour le Parlement européen, « *le protectionnisme protège artificiellement des secteurs inefficaces de l'économie contre la concurrence internationale, détourne les ressources des secteurs plus productifs, fait monter les prix et, en fin de compte, engendre du chômage* »²³.

²³ L'Europe mondialisée : aspects extérieurs de la compétitivité », texte adopté par le Parlement européen le 22 mai 2007, point 83

Cette position est également celle de la Commission. Ainsi, pour le Commissaire au commerce Peter Mandelson, *«politiser les investissements étrangers ne soulève pas seulement des craintes infondées dans l'opinion publique, mais menace de provoquer un tournant protectionniste préjudiciable à chacun »*²⁴.

Le caractère doctrinal de cette position de la Commission est tel que certains observateurs trouvent une explication à la baisse de l'influence économique de la France en Europe dans son soutien de la politique de préférence communautaire²⁵ :

« (...), la critique française d'une Europe trop libérale trouve un écho limité auprès de nos partenaires (...). En particulier, le discours protectionniste en faveur de la préférence communautaire et les critiques émises à l'encontre de la politique de la concurrence sont mal comprises. »

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE COMME MOTEUR DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

A notre sens, il existe une incompréhension fondamentale entre la France et ses partenaires européens. La notion de préférence communautaire est bien plus large que sa seule acception protectionniste, à laquelle elle se trouve immédiatement réduite au cours des échanges multilatéraux.

²⁴ P. Mandelson, cité Le Monde dans l'article « Les Européens redoutent le retour du protectionnisme à Washington », 15 mai 2008

²⁵ L'influence économique de la France dans l'Union européenne, J.F. Jamet, Fondation Robert Schuman, questions d'Europe n°111, 2 juin 2008

Rappelons que la construction européenne trouve son fondement dans la volonté d'éviter la perpétuation des nombreuses guerres qui ont secoué l'Europe. Compte tenu du rôle essentiel joué par la maîtrise des ressources de charbon et d'acier, la mise en place d'un marché commun a été la première réalisation européenne : **une préférence communautaire apparaît alors en ce que l'on voit des Etats privilégier des intérêts économiques et stratégiques communs par rapport à des intérêts nationaux. Ainsi, la préférence communautaire politique se manifeste dès l'origine, et les délégations de souveraineté en constituent la forme politique la plus aboutie.**

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE COMME PRISE EN COMPTE DES INTERETS ECONOMIQUES EUROPEENS

La création d'un marché commun a été largement promue par J. Delors, alors président de la Commission. La mise en place du marché commun, devenu marché unique par la signature de l'Acte unique en 1986, contribue indéniablement à fluidifier les échanges au sein de l'Union européenne.

Cette construction du marché intérieur, outre le fait d'offrir des perspectives de débouchés plus importantes pour les entreprises de chaque Etat membre, a pour effet de réduire les coûts de transaction et de rendre plus dynamique la concurrence entre les entreprises européennes. L'ensemble des mesures qui contribuent à approfondir le marché intérieur met donc, à moyen terme, ces dernières en situation favorable par rapport au reste du monde. Il est important de noter qu'apparaît ici une première opposition avec toute forme, plus restrictive, de préférence nationale (patriotisme économique...).

En outre, cette construction s'accompagne d'une production de normes qui, du fait du poids même du marché européen et de son attractivité, tendent à se diffuser dans le reste du monde – cette construction fait d'ailleurs l'objet de critiques aux Etats-Unis en ce qu'elle constituerait une forme de protectionnisme masqué²⁶. En favorisant l'adoption de nos propres normes, sur lesquelles les entreprises européennes peuvent ensuite s'appuyer, l'approfondissement du marché intérieur contribue à promouvoir les intérêts économiques européens par rapport à des intérêts extérieurs. Ainsi, une forme de préférence communautaire « positive » émerge spontanément de la construction du marché intérieur.

Il ne faut pourtant pas oublier que la construction du marché unique a été accompagnée d'une volonté d'ouverture au reste du monde, tant au plan commercial qu'au plan des mouvements de capitaux. Sans remettre en cause la théorie soutenue par la majorité des économistes sur la primauté du rôle de l'ouverture dans la croissance, force est toutefois de constater que d'importantes asymétries existent avec certains de nos partenaires commerciaux, notamment sur la liberté d'investissement.

²⁶ Article du Wall Street Journal du 25 octobre 2007 dénonçant le *Regulatory imperialism* européen (cité dans *Les formes inattendues de la puissance européenne*, Zaki Laïdi)

Les tenants de l'ouverture – unilatérale si besoin est – plaideront qu'elle est bénéfique, même si elle doit entraîner la disparition de certaines entreprises européennes. Leur premier argument consiste à réaffirmer la théorie économique de maximisation de la richesse. Le second argument avancé vise à faire accroire l'idée qu'une telle situation serait favorable aux entreprises en les stimulant par un climat de compétition plus important. Cette approche méconnaît la composante dynamique de la compétition : l'équilibre consécutif au rattrapage des pays émergents pourrait bien n'être trouvé qu'après que des pans entiers de l'économie européenne aient disparu sans que des activités de substitution crédibles ne soient encore apparues, puisque la concurrence des pays émergents ne s'exerce désormais plus uniquement sur des activités à faible valeur ajoutée.

Il est donc essentiel que la préférence européenne pour un marché ouvert soit accompagnée de l'application graduée d'un principe garantissant un accès réciproque aux marchés concernés : **telle est une des formes que pourrait prendre, de nos jours, une préférence communautaire.**

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE COMME DEFENSE D'ENJEUX STRATEGIQUES

La dénomination de « secteur stratégique » peut désigner des réalités différentes de pays à pays, et se voit sans doute parfois abusivement employée. Bien entendu, un consensus international se dégage pour inclure un certain nombre de secteurs touchant à la sécurité nationale comme les industries de défense, ou reposant sur des technologies duales (nucléaire, spatial). Au delà de ces secteurs dont le caractère stratégique est consensuel, on retrouve un certain nombre de secteurs dits « sensibles » comme les infrastructures critiques (ports, transport d'énergie...), les secteurs de l'aéronautique, de l'énergie, des médias ou bien de la finance, pour lesquels la nécessité d'une protection particulière est plus ou moins partagée en fonction des pays.

De prime abord, la protection et le contrôle de ces secteurs relève de logiques essentiellement nationales. Pourtant, c'est peut-être un des domaines où le terme de préférence communautaire mériterait le plus d'être conservé et défendu. D'abord, la préférence communautaire apparaît ici comme **transcendance de préférences et d'intérêts nationaux, un processus au fondement même de la construction européenne**. Ensuite, dans un certain nombre de cas l'échelle européenne est la seule pertinente pour prendre en compte des enjeux stratégiques, du fait de la proximité et de l'interdépendance entre pays européens : ainsi, les réseaux modernes de transports d'énergie (pipelines, gazoducs, certaines lignes THT...) ne peuvent se concevoir à l'échelle d'un seul pays.

Ces différents domaines stratégiques connaissent des fortunes variées au niveau communautaire. Examinons la situation de certains d'entre eux.

Défense : des priorités stratégiques communes ?

En 2002, une enquête Eurobaromètre montrait que 65% des Européens étaient favorables à la construction rapide d'une Europe de la défense.

Pourtant si certains Etats membres, comme la France, affichent leur volonté de parvenir à une meilleure intégration sur ce point, force est de constater que l'Europe n'a actuellement ni les moyens, ni même l'ambition, de se poser en acteur militaire global capable de prendre en charge sa sécurité de manière autonome. Ainsi l'IFRI soulignait-elle en 2002²⁷ qu' « aucune doctrine claire ne s'affirme et l'intégration par l'action (les théâtres d'opération), l'industrie (les programmes d'armement) et le cadrage stratégique progressent lentement », ce qu'on pourrait déplorer.

Depuis, des avancées ont été réalisées dans le cadre de l'intégration par l'industrie. La création d'un « marché commun de la défense », reprenant les propositions du « paquet défense » faites par Commission fin 2007 est l'une des priorités de la Présidence Française de l'Union européenne de 2008. On ne peut que noter la répétition du processus de prise en compte d'intérêt stratégiques par la construction d'un marché tel qu'il avait utilisé lors de la mise en place de la CECA.

En effet les marchés des équipements de défense demeurent essentiellement nationaux et la concurrence y reste faible, du fait des relations très particulières entre les entreprises du secteur et les Etats (actionnariat, licences d'exportation, définition de la R&D...). Or l'échelle nationale n'est plus la plus pertinente pour amortir les frais de R&D. D'autre part, une meilleure intégration de l'industrie de l'armement peut constituer une étape clé de la constitution d'une Europe de la défense.

²⁷ IFRI, Le commerce mondial au XXI^{ème} siècle, p. 317

Le « paquet défense » proposé par la Commission en décembre dernier vise à réduire les obstacles à la circulation des biens et des services liés à la défense dans le marché intérieur, ainsi que les distorsions de concurrence qui en résultent. Les États membres disposeraient alors d'un cadre commun de règles de passation des marchés publics, garantissant à la fois l'application du traité et la prise en compte de particularités propres à ces achats, telles que la sécurité de l'information et celle de l'approvisionnement.

Cette déclinaison de la préférence communautaire permet donc à la fois de faire se rejoindre des intérêts nationaux tout en prévenant l'immiscion d'intérêts commerciaux extérieurs (ce qui est d'autant plus aisé que les marchés d'équipement de défense sont naturellement exclus des accords de l'OMC).

Le déploiement de ce marché commun des équipements de défense est de nature à contribuer à une progression des chantiers plus vastes et ambitieux, qui constituent un préalable nécessaire à la mise en place d'une Europe de la défense.

Technologies duales : l'exemple de la politique spatiale

Du fait du caractère dual des technologies en jeu, la politique spatiale peut autant être qualifiée de « défense d'intérêts stratégiques des États » que de forme de politique industrielle. Il a donc été choisi de traiter cet aspect ci-dessous, dans le paragraphe « D'une politique spatiale européenne à une politique spatiale communautaire ? ».

Protection des secteurs sensibles : des intérêts communs bien compris ?

L'interdépendance croissante des membres de l'Union fait apparaître la nécessité, si ce n'est d'une régulation commune, du moins de la convergence des objectifs des puissances publiques dans un certain nombre de secteurs.

Ainsi voit-on apparaître de nouveaux champs d'expression de la préférence communautaire à travers la défense des intérêts stratégiques des Etats.

LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE MOYEN DE PROMOUVOIR LES PREFERENCES COLLECTIVES DES EUROPEENS

L'idée des préférences collectives

La notion de « préférences collectives » a été avancée par Pascal Lamy, alors Commissaire européen au commerce. Ce concept part du constat que l'échec des négociations multilatérales ne serait pas tant dû à la difficulté d'abaisser les barrières douanières qu'au rejet de la standardisation des conditions sociales auquel il conduit. Dès lors le concept de « préférences collectives » vise à sortir d'une opposition stérile entre promoteurs de la généralisation du libre échange, arguant de la maximisation des bénéfices économiques pour l'ensemble de la population, et partisans du protectionnisme résultant de la volonté de défendre chacune des préférences de chacun des acteurs. Pour P. Lamy, les préférences collectives constituent alors des domaines dans lesquels la liberté des échanges ne peut être la seule dimension prise en compte. Il ouvre la porte à l'identification de préférences collectives européennes²⁸.

²⁸ P. Lamy et Z. Laïdi « La gouvernance ou comment donner du sens à la globalisation », cité par P. Jacquet, J. Pisani-Ferry et L. Tubiana, gouvernance mondiale, Conseil d'analyse économique, 2002

Le politologue Zaki Laïdi²⁹ propose de définir les préférences collectives comme « *L'ensemble des préférences sociales dont la préservation peut passer par le recours, partiel ou général, temporaire ou durable, à des mesures de protection économiques dérogatoires aux principes du libre-échange. Définir des préférences, ce n'est pas, comme on pourrait le penser, exclure purement et simplement des activités de l'échange marchand. C'est plutôt dire que les préférences collectives s'appliquent à l'ensemble des situations où la logique de l'échange ne peut être la seule rationalité possible et acceptable [...]. La notion de préférences collectives est potentiellement utilisable dans tous les secteurs qui ne se prêtent pas pleinement à la logique des avantages comparatifs* ». Il identifie sept domaines dans lesquelles des préférences collectives pourraient être défendues : l'agriculture, l'environnement, les normes sociales, la sécurité alimentaire, l'éducation, la santé et la culture.

En quoi l'identification et la prise en compte des préférences collectives constituent-elles un élément essentiel d'une préférence communautaire ? La politique commerciale des États membres est portée par la Commission. Dès lors que des aspects non strictement commerciaux doivent être pris en compte dans le cadre de cette politique commerciale, à l'évidence, ils ne peuvent être exclus du débat communautaire, quand bien même ils ne constitueraient pas en tant que tels des politiques communautaires au sens du TCE.

Par ailleurs, les Européens expriment des préférences collectives qui sont à l'origine de ce que d'autres appellent les « valeurs de l'Union ». Lorsqu'elles sont effectivement du ressort de l'Union et que ses législateurs s'en saisissent, ces préférences collectives peuvent se traduire par des réglementations à l'impact économique réel, potentiellement génératrices de distorsions de concurrence.

²⁹ Z. Laïdi, « Choisir les « préférences collectives » », in Libération, mardi 11 mai 2004

Nombreux sont ceux qui estiment que ces préférences collectives mériteraient d'être promues au plan international, considérant qu'elle serait empruntes d'un caractère universel. Leur acceptation effective aurait pour corollaire de généraliser les surcoûts qu'elles peuvent induire et donc d'effacer les distorsions qu'elles impliquent ; c'est cependant loin d'être toujours possible.

Quelles préférences collectives des Européens ?

La question se pose de savoir sur quelle base identifier les préférences collectives européennes. La communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » constitue la source essentielle de notre référentiel d'analyse.

Sur cette base, plusieurs domaines sont de nature à faire l'objet d'une telle préférence :

- l'attente d'un haut niveau de protection sociale ;
- la volonté de garantir un environnement sain ;
- des exigences élevées pour la qualité des produits mis en circulation au sein de l'Union (notamment les produits alimentaires).

Dans le domaine social, la défense d'un modèle social européen dans une compétition mondiale croissante peut être dans une certaine mesure perçue comme le fondement de la stratégie de Lisbonne : *« C'est sur la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection sociale très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance »*³⁰.

³⁰ Conseil européen de Lisbonne, mars 2000, conclusions de la Présidence

La stratégie de Lisbonne est fondée sur une approche sociale centrée sur l'emploi. Cette base a permis un consensus européen qui n'existait pas sur les autres enjeux sociaux « *si la promotion de l'emploi est apparue comme un objectif consensuel en Europe (d'où les Lignes directrices pour l'emploi), les préférences collectives des pays de l'Union européenne en matière sociale semblent en revanche beaucoup plus hétérogènes s'agissant d'autres enjeux sociaux.* »³¹ estime ainsi Laurent Cohen-Tanugi. Cette préférence se traduit concrètement dans la mise en œuvre d'une approche européenne de la flexicurité et démontre ainsi l'existence d'une préférence collective, même perçue très différemment de l'approche française de ces questions.

La méthode retenue dans le cadre de la stratégie de Lisbonne est elle-même la démonstration que les États membres ont souhaité garder la maîtrise des politiques d'ordre social. En effet, la stratégie de Lisbonne est mise en œuvre par la « méthode ouverte de coordination ». En pratique, elle consiste à adopter par voie de consensus des déclarations d'intentions de nature politique. Cette méthode de mise en œuvre se caractérise ainsi, a contrario des autres politiques européennes, par l'absence de recours aux outils légalement contraignants (outils réglementaires et budgétaires). Le choix de cette méthode dont la faible efficacité fait l'objet d'un large consensus contribue à la démonstration de la volonté des États membres de maintenir leur latitude en ces domaines.

³¹ L. COHEN TANUGI « L'Europe dans la mondialisation », p32

Pour contredire l'argument d'atteinte à la compétitivité

La prise en compte des préférences collectives est régulièrement décriée par les milieux économiques comme affectant la compétitivité des entreprises européennes. Il n'est que de se souvenir de l'éditorial du Times du 3 septembre 1873 : « *si la Chine devient un grand pays manufacturier, je ne vois pas comment la population industrielle de l'Europe pourrait soutenir la lutte sans descendre au niveau de ses concurrents* ». La libéralisation totale des échanges avec la Chine ne pourrait ainsi conduire qu'à un nivellement par le bas des salaires pour les populations les moins qualifiées ou à un surcroît de chômage si le salaire minimum est fixé par la loi.

Pour éviter ce nivellement par le bas le réflexe peut être de limiter les échanges commerciaux, ce qui est sous-optimal du point de vue économique global. A l'inverse, la promotion des valeurs collectives à l'extérieur de l'Union contribue à réduire le différentiel de coûts de production entre les deux zones et à préserver la compétitivité de l'Union, sans pour autant devoir réduire les échanges.

Au-delà de la réduction du différentiel de compétitivité, la prise en compte des préférences collectives peut contribuer à améliorer dans l'absolu le positionnement compétitif de l'industrie européenne. Si l'on considère l'exemple de l'industrie automobile, la prise en compte de préférences collectives européennes pour une maîtrise des émissions polluantes a été à l'origine d'un meilleur positionnement de l'industrie européenne sur le marché émergent des voitures à faible consommation/faible émissions de CO₂.

Ainsi une étude réalisée en 2007 par un consortium dirigé par la Social Development Agency et la Confédération européenne des syndicats Syndex, Wuppertal Institute et Ictas estime ainsi que les enjeux environnementaux de maîtrise des émissions de CO₂ pourraient au total contribuer positivement à la croissance en créant de nouvelles activités et, corollaire, de nouveaux emplois³². A titre d'illustration, la directive sur l'extension de l'efficacité énergétique des bâtiments pourrait être à l'origine de la création de 150 000 à 180 000 emplois.

Les préférences collectives peuvent-elles être promues autrement qu'en agissant sur les outils commerciaux ?

Si elles sont correctement mises en œuvre, les préférences collectives peuvent contribuer positivement à la compétitivité européenne. Il est donc légitime de s'interroger sur les moyens de les promouvoir.

La première idée consiste à considérer que le citoyen européen est également le consommateur. L'argument économique donne à penser que ses propres préférences se retrouvent naturellement dans ses choix de consommation. Il s'avère pourtant que des externalités – par définition non prises en compte dans les coûts – ainsi que le défaut d'information entourant les conditions de production des produits mis sur le marché, font que les préférences du citoyen ne sont pas toujours traduites dans les choix de consommation de l'acheteur.

Une première initiative des pouvoirs publics pourrait donc être de favoriser une meilleure information du consommateur, via une normalisation des pratiques d'étiquetage (*labelling*).

³² citée par L. COHEN-TANUGI dans « la France et l'Europe dans la mondialisation »

Les exemples des différents labels existants (Etiquetage énergétique des appareils électroménagers imposé par la directive 92/75/CEE) montrent que cette pratique présente une certaine efficacité : l'objet de la directive « *ecolabelling* » actuellement en cours d'élaboration est de généraliser cette pratique à un ensemble plus large de produits.

Néanmoins, si l'idée est séduisante en théorie il ne faut pas perdre de vue que sa déclinaison pratique peut présenter un certain nombre de difficultés, étant donné l'éclatement mondial des chaînes de production des industriels, qui pourraient être réticents à fournir trop d'information sur les conditions de fabrication de leurs produits.

La mise en cohérence des actes d'achat du consommateur avec les préférences du citoyen par la diffusion d'une information claire et objective n'est pas la seule voie imaginable pour promouvoir les préférences collectives. La prise en compte de ces dernières au cœur même de l'architecture juridique encadrant le commerce mondial constitue la deuxième voie méritant d'être explorée, avec pour objectif d'intégrer un certain nombre d'externalités au coût des marchandises échangées. Une tentative en ce sens a été conduite dès 2001 à l'OMC lors du cycle de négociation de Seattle. Cette initiative s'est soldée par un échec compte tenu de l'opposition ferme des pays émergents à intégrer des préférences de pays développés. Les difficultés des négociations actuelles au sein de l'OMC montrent que ce blocage sera probablement de longue durée.

En dépit de l'incapacité actuelle de la gouvernance mondiale à traiter de cette question, la mise en cohérence des stratégies d'établissement d'accords internationaux devrait constituer une priorité. Est-il admissible qu'il existe des contradictions durables entre, par exemple, les accords internationaux en matière sociale (conventions de l'OIT n°138 : âge minimum au travail, n°182 : Travail forcé des enfants, n°105 : Travail forcé) et les règles du commerce mondial ?

Certains experts estiment même que la prise en compte des préférences collectives constitue un axe stratégique dans la négociation des politiques commerciales dans les années à venir : « *ce sont [les préférences collectives] qui marqueront les formes de protection dans les années à venir. Or, les politiques commerciales sont en fait les mesures prises pour gérer l'affrontement entre plusieurs systèmes de préférences collectives. Les instruments tarifaires traditionnels ne sont pas adaptés, ni à la défense de concepts flous, ni à la protection de la production de biens collectifs, ce qui renforce la nécessité de recourir à d'autres formes de protection non tarifaires* »³³.

La prise en compte des valeurs collectives des citoyens constitue donc un troisième domaine permettant de favoriser l'apparition de nouvelles formes de préférence communautaire.

VERS UNE DEFINITION CONTEMPORAINE DE LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE

La préférence communautaire défendue comme synonyme de « protectionnisme à la française » ne peut que perpétuer son rejet par nos partenaires européens. Cette vision doit donc être abandonnée d'urgence.

Nous avons vu que la préférence communautaire peut se concevoir de manière plus large comme une **politique publique visant à promouvoir des intérêts convergents au niveau européen par rapport à des intérêts extérieurs ou nationaux**. Elle peut dès lors être définie comme une **préférence donnée à l'approche communautaire par rapport à des approches nationales dans le cadre spécifique de la promotion d'intérêts économiques, stratégiques ou de préférences collectives des Européens**.

³³ Le commerce mondial au XXI^{ème} siècle, IFRI, 2002

Il importe de noter que dans tous les cas, ce concept est en opposition radicale avec un « patriotisme économique » visant à défendre des intérêts purement nationaux. Ainsi il est difficile d'invoquer une quelconque préférence communautaire à propos de délocalisations intracommunautaires : l'affaire Nokia, qui a vu le géant finlandais délocaliser une l'usine allemande de Bochum vers la Roumanie en 2007, suscitant alors une vive émotion en Allemagne, serait parfaitement neutre du point de vue communautaire.

Ainsi vouloir l'instauration d'une forme de préférence communautaire nécessite dans tous les cas de partager un idéal européen, une solidarité avec les autres Etats membres de l'Union.

Tout l'enjeu est bien sûr d'inscrire ces politiques dans un cadre juridique compatible avec nos engagements commerciaux internationaux, en premier lieu les accords de l'OMC, à défaut de pouvoir faire évoluer ces derniers. La clause dite de la « nation la plus favorisée », qui oblige à étendre tout avantage commercial consenti à un partenaire donné à tous les autres, vient en particulier faire obstacle à toute velléité de mise en place de telles politiques. Un champ d'action reste cependant ouvert dans tous les domaines non intégralement régis par ces accords : en premier lieu la défense, mais aussi les services, l'agriculture, et dans une certaine mesure les marchés publics.

Une nouvelle préférence communautaire peut être mise en œuvre

Nous proposons une définition contemporaine de la préférence communautaire. Mais au-delà du concept, existe-t-il des outils permettant de la mettre en œuvre ?

Penser mettre en place des outils spécifiques en vue de déployer cette politique de préférence communautaire contemporaine serait pour le moins difficile, compte tenu du contexte politique européen dans lequel le terme de préférence communautaire est immédiatement réduit à son acception protectionniste, et rejeté comme tel.

Il existe néanmoins un certain nombre d'outils dont l'utilisation, légitime en elle-même, peut contribuer à faire émerger indirectement cette nouvelle forme de préférence communautaire. La cartographie (cf. Figure 10) les fait apparaître.

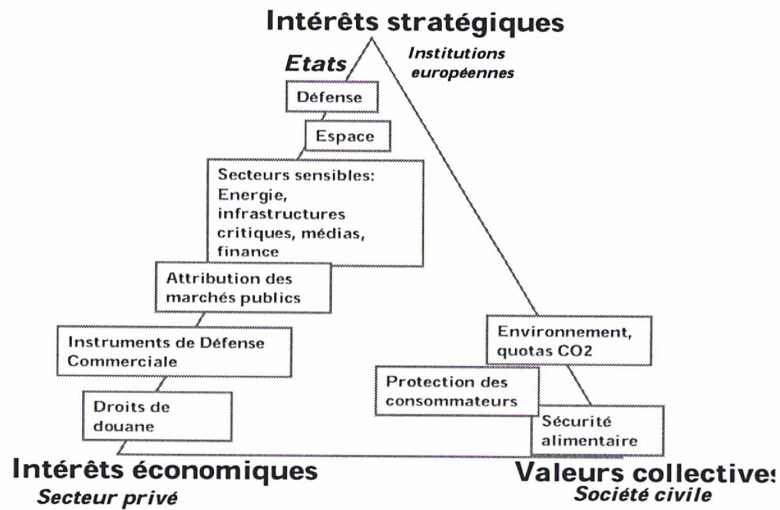


Figure 10 : manifestations de la préférence communautaire, une cartographie

Ces outils peuvent se répartir autour de 3 pôles d'action, selon qu'ils visent à prendre en compte les intérêts économiques de l'Union, à défendre les intérêts stratégiques des Etats ou encore à intégrer les préférences collectives des citoyens – trois axes évoqués dans la première partie comme les champs possibles de la fondation d'une préférence communautaire contemporaine.

Autour du pôle « intérêts économiques » on peut faire figurer l'instrument de la passation des marchés publics, qui permettent aux acteurs publics d'influencer directement le marché. On retrouve par ailleurs dans cette catégorie les traditionnels instruments de défense commerciale (IDC) qui sont les outils permettant d'assurer la loyauté des échanges commerciaux dans le cadre légal des accords de l'OMC. Pour mémoire, on peut également y faire figurer l'instrument de la préférence communautaire historique que furent les droits de douane.

Autour du pôle « intérêts stratégiques » on voit apparaître la politique de défense, les politiques concernant les technologies duales (parmi elles, la politique spatiale) ainsi que les politiques touchant à un certain nombre de secteurs « sensibles » sur lesquels il peut être légitime que les Etats conservent, sinon une forme de contrôle, du moins les moyens d'une surveillance étroite et des possibilités d'influence (énergie, infrastructures de transport de l'énergie...).

Enfin autour du pôle « valeurs collectives » on peut faire apparaître les préoccupations des citoyens les plus largement exprimées aujourd'hui : ce sont bien sûr les attentes en matière de protection de l'environnement (traduites par exemple dans le cadre du paquet Energie-climat) ou, plus généralement, les exigences de sécurité du consommateur européen, en particulier pour ce qui concerne les produits alimentaires.

Nous nous intéresserons plus spécifiquement ci-dessous à certains d'entre eux.

DES OUTILS POUR FAIRE VALOIR LES INTERETS ECONOMIQUES EUROPEENS

L'approfondissement du marché intérieur

Bien que l'intégration européenne soit la plus aboutie des intégrations régionales, l'effet « frontières » demeure tangible : deux régions européennes commercent jusqu'à 14 fois plus lorsqu'elles font partie d'un même pays que lorsqu'elles sont séparées par une frontière³⁴.

³⁴ Effet frontière, intégration économique et « forteresse Europe », K. Head et T. Mayer, Document de travail du CEPII, 2001

Or, plus le marché intérieur sera unifié et intégré, plus le commerce intracommunautaire sera privilégié. La levée de semblables barrières internes demeure un vecteur à exploiter pour renforcer la préférence communautaire.

Plus de 3 000 directives encadrant le marché intérieur ont été nécessaires à ce qu'il atteigne son efficacité actuelle. Toutefois, des freins d'importance existent encore : par exemple, dans le domaine du fret ferroviaire de nombreuses incompatibilités viennent réduire l'interopérabilité des réseaux nationaux et pénalisent les échanges intracommunautaires³⁵.

La question est néanmoins posée de savoir si l'approfondissement du marché intérieur est une réponse suffisante face à l'accélération de la mondialisation, si tant est que l'objectif est de préserver le niveau relatif des échanges intracommunautaires. Il en résulte un enjeu clé sur l'accompagnement des entreprises européennes à l'étranger.

La stratégie de Lisbonne

L'objectif de cette stratégie arrêtée par le Conseil européen de Lisbonne de 2000 est de faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Les moyens envisagés sont la réalisation d'une série de réformes globales : les actions menées par l'un des États membres seront d'autant plus efficaces que les autres États membres agiront de concert. Les champs de réforme sont l'innovation comme moteur du changement, l'« économie de la connaissance » et le renouveau social et environnemental.

³⁵ Jacques Barrot, SPEECH/06/54 (site de la Commission européenne)

Pourquoi relier une telle ambition à la thématique de la préférence communautaire ?

D'abord, la stratégie de Lisbonne présentée ici répond clairement à la définition de la préférence communautaire contemporaine telle que proposée ci-dessus : même si elle ne va pas jusqu'à impliquer un transfert de souveraineté, il s'agit bien d'une approche commune permettant de renforcer les intérêts communs de l'Union européenne.

Ensuite, le renforcement de la compétitivité de l'économie européenne est l'une des seules façon de défendre, de manière générale, les intérêts économiques européens tout en respectant les obligations qui découlent des accords de l'OMC : d'une certaine manière, dans les domaines couverts par les accords de l'OMC, la seule défense possible devient l'attaque.

Ainsi la stratégie de Lisbonne peut-elle être lue comme concourant à cette nouvelle forme de préférence communautaire. A cet égard on ne peut que déplorer son échec, puisque 8 ans après son adoption, les niveaux de R&D en Europe restent significativement inférieurs à ceux observés aux Etats-Unis ou au Japon, les effets cumulés de ces décalages ayant forcément à terme un impact sur l'innovation et donc sur la compétitivité des entreprises.

Les instruments de défense commerciale

Pourquoi une réforme des IDC ?

Les IDC sont les outils mis en place pour faire face aux pratiques déloyales qui pourraient se faire jour compte tenu de la libéralisation des échanges. Ces outils sont-ils encore adaptés à la réalité économique de 2008 ?

Plusieurs raisons conduisent à ce que ce sujet pose question. En premier lieu un débat s'est fait jour sur l'équilibre entre l'intérêt des consommateurs européens et celui des producteurs européens. Les premiers ont en effet intérêt à acheter les produits les moins chers possible, le prix à payer dût-il être la disparition des seconds. Dans son acte d'achat, le consommateur vu comme acteur économique attache peu d'importance à ce que le commerce ait été loyal ou qu'au contraire les prix bas aient été obtenus par le biais d'un dumping par exemple.

Cette position est défendue par plusieurs pays européens, notamment ceux qui ne disposent pas d'une base industrielle importante. Elle est présentée par le commissaire Mandelson comme l'une des motivations d'une nécessaire réforme des IDC.

Dans quelle mesure l'intérêt du consommateur devrait-il primer sur celui des producteurs européens ? Le raisonnement qui conduit à cette affirmation présente plusieurs lacunes. En premier lieu, il a une tendance court-termiste. Il est difficilement envisageable qu'une entreprise qui dans un premier temps recourt à des pratiques de dumping ne finisse pas par augmenter les prix, lorsque la concurrence locale aura disparu. Or, la disparition d'un secteur ou d'une industrie est en général un processus difficilement réversible : dès lors, le bénéfice tiré par le consommateur a de fortes chances de n'être que transitoire. En second lieu, la disparition de certains emplois a des conséquences directes pour l'économie (perte de compétences source d'avantage comparatif, diminution du PIB induite par les disparitions d'activités) et pour l'emploi dans l'Union.

Un deuxième jeu d'interrogations est suscité par l'évolution importante des entreprises européennes. En s'adaptant à la mondialisation par le morcellement de leur chaîne de valeur, les producteurs européens – pour les plus importants d'entre eux – ont délocalisé les activités en fonctions des avantages comparatifs des territoires dans lesquels ils se sont implantés. Ainsi, un producteur européen qui fabrique ou achète certains produits en Chine parce que le coût de la main d'œuvre y est moins élevé aurait moins besoin d'outils garantissant la loyauté des échanges. Cet argument est en partie exact. Il ne permet toutefois pas de conclure quant à l'opportunité de réformer les IDC comme l'illustre le cas de l'affaire PHILIPS v/s OSRAM présenté ci-dessous. De plus cette approche méconnaît l'importance des PME (80% de l'emploi européen³⁶) qui, elles, ne sont pas toujours en mesure d'engager un tel processus de morcellement de la production.

Enfin, les conditions de mise en œuvre des IDC font régulièrement l'objet de suggestions d'amélioration. Un récent rapport du Sénat³⁷ en synthétise plusieurs :

- mise en place d'une agence indépendante ;
- amélioration des conditions de dépôt de plainte (notamment pour les mesures antisubventions) ;
- réduction des délais de procédure ;
- augmentation des mesures compensatoires ;
- amélioration des conditions d'accès aux juridictions ;
- soutien des PME dans leurs démarches ;
- développement de la transparence sur la conduite des procédures.

³⁶ Source UEAPME

³⁷ Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur les instruments de défense commerciale de l'Europe, Rapport n°272, 2 mars 2007

PHILIPS/OSRAM : Des stratégies industrielles différentes conduisent à un impact opposé des mesures antidumping

Le cas du différend entre les sociétés PHILIPS et OSRAM est révélateur des enjeux liés à l'adaptation des IDC.

La société allemande OSRAM, filiale du groupe SIEMENS, redoutait que l'importation de lampes à basse consommation à faible coût depuis la Chine ne supprime selon ses termes « plusieurs milliers d'emplois en Europe ». Elle donc suscité une enquête de la Commission qui s'est traduite par l'établissement de droits anti-dumping de 66 %. Ces droits ont été imposés par la Commission sur les ampoules produites en Chine, au Pakistan, aux Philippines et au Vietnam depuis 2001.

Les sociétés Phillips (néerlandais) et IKEA (suédois), importateurs massifs de lampes depuis la Chine, se sont opposées à cette décision. Pour la société Phillips, il s'agissait de défendre un modèle économique dans lequel la sous-traitance de cette activité à faible valeur ajoutée était part intégrante de la stratégie de globalisation de la firme.

Cette décision de la Commission a été confirmée par le renouvellement des droits antidumping en octobre 2007. Elle fait l'objet d'un recours de la part d'une association d'importateurs (Foreign Trade Association) qui considère qu'il n'est pas dans l'intérêt des consommateurs européens de maintenir des droits qui affectent le coût de produits de consommation courante. Ils sont également soutenus par des associations écologistes, qui considèrent que la taxation des ampoules basse consommation constitue un frein à la généralisation de leur utilisation en Europe.

L'affaire pose la question de la définition de l'intérêt général européen en terme d'équilibre entre intérêts des consommateurs et des producteurs, et de la façon dont l'intérêt de firmes multinationales s'articule avec celui de l'Union, en termes de développement du territoire et d'emplois proposés aux Européens.

La réforme envisagée par la Commission

Consciente de ces éléments, la Commission a envisagé une réforme des IDC. Elle a dans un premier temps fait réaliser une étude d'évaluation par le cabinet MAYER BROWN.

Elle a ensuite ouvert une consultation publique sur la base d'un livre vert³⁸. Cette consultation a mis en relief la différence d'implication des Etats membres sur ce sujet (la France, l'Italie et l'Allemagne cumulent à elle trois plus de 50% des contributions alors que le Royaume Uni y a contribué cinq fois moins que la France). La divergence de vue évoquée plus haut entre les Etats membre a également été mise en exergue, deux d'entre eux s'estimant formellement opposés à l'accroissement de l'utilisation des IDC souhaitée par 12 autres Etats membres.

De plus, les objectifs poursuivis par la Commission ne sont pas unanimement partagés par toutes les institutions européennes. C'est ainsi que la Commission des affaires économiques du Parlement européen estime³⁹ : « *Il faudrait surtout se pencher sur la réforme des procédures et tendre à une évaluation et une prise de décision objectives échappant autant que possible à toute considération politique. Étant donné que, par rapport à ses concurrents, l'Union européenne dispose de mécanismes comparativement libéraux de protection commerciale, il faudrait s'abstenir d'assouplir encore les dispositions d'application de ces mécanismes.* »

³⁸ L'Europe dans le monde, les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation, COM(2006) 763 final, Commission européenne, 6 décembre 2006

³⁹ Rapport sur l'Europe mondialisée: aspects extérieurs de la compétitivité, 2006/2292(INI), Parlement européen, 18 avril 2007

Par sa très forte opposition à la révision des IDC, la France a au final réussi à obtenir une convergence d'une majorité d'Etats membres. La réforme a donc été différée par la Commission. On peut regretter cet ajournement en ce qu'il maintient des outils anciens dans un mode de fonctionnement qui mériterait d'être adapté pour faire face à une économie en changement.

Les politiques industrielles, un outil proactif

Au-delà des mesures visant à assurer une concurrence loyale et un accès large aux marchés, la préférence communautaire peut prendre des formes plus offensives. Elle peut alors se traduire, soit par une amélioration systémique de l'environnement des entreprises européennes en vue d'améliorer leur compétitivité – c'est l'objet de la stratégie de Lisbonne – soit par des politiques industrielles sectorielles.

En matière économique, l'intervention publique peut se justifier lorsqu'elle corrige des défaillances du marché. Cela vaut par exemple pour les secteurs dans lesquels il existe des barrières à l'entrée importantes : il en est ainsi des activités exigeant des investissements lourds, offrant une rentabilité économique à long terme et présentant éventuellement un intérêt stratégique pour les Etats, comme par exemple les secteurs de l'énergie ou de l'espace. Dans de tels domaines, le partage optimal de l'effort conduit à ce que le niveau pertinent de l'action soit européen.

D'une politique spatiale européenne à une politique spatiale communautaire ?

Depuis le début des années 70 avec le lancement du programme Ariane puis la fondation de l'Agence spatiale européenne (ESA), on peut estimer qu'il existe une politique spatiale européenne. Compte tenu du caractère stratégique du secteur, l'ESA est restée gérée sur le mode intergouvernemental et fonctionne sur le principe du « juste retour » qui implique une redistribution des contrats industriels entre Etats à la hauteur des contributions de chacun.

Mais ce principe rend difficile la gouvernance de l'ESA incluant de nouveaux membres, alors qu'aujourd'hui encore l'investissement européen demeure 4 fois inférieur à celui des Etats-Unis dans le domaine. C'est pourquoi le Traité de Lisbonne fait de l'espace une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres et devrait pouvoir permettre la mise en place d'une gouvernance plus efficace de l'espace. De manière plus concrète, les programmes de géolocalisation GALILEO et d'observation terrestre GMES sont gérés au niveau supranational.

La politique spatiale européenne, en ce qu'elle contribue au maintien de l'indépendance technologique européenne, concrétise la défense des intérêts communs par rapport à des intérêts extérieurs ou de manière réductrice, par rapport à des intérêts purement nationaux. Dès lors, elle constitue un outil faisant émerger une nouvelle forme de préférence communautaire.

L'attribution des marchés publics, un espace de préférence communautaire

Du fait de leur poids dans l'économie (1500 Mds€ ou 16% du PIB de l'Union⁴⁰), les marchés publics représentent un enjeu majeur pour les entreprises européennes. Leur utilisation peut ainsi constituer une alternative à la réglementation pour permettre à la puissance publique d'influencer les marchés, qu'il s'agisse de leur donner une orientation en faveur de l'écologie dans le cadre du paquet « Politique industrielle durable », ou encore une orientation en faveur du développement des PME dans le cadre du « small business act ».

⁴⁰ Commission Européenne : A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future : 03/02/2004

Le cadre réglementaire des marchés publics

Les marchés publics sont encadrés par des règles l'Accord sur les Marchés Publics (AMP) dont l'OMC est le garant. Cet accord a été signé en 1994 et est entré en vigueur en 1996. Il se singularise des autres règles mises œuvre par l'OMC par plusieurs aspects. En premier lieu, l'AMP est un accord plurilatéral qui ne concerne que 39 États (dont les 27 États membres de l'Union Européenne) et non les 153 États parties aux accords multilatéraux. Par ailleurs, lors de sa signature les États ont eu la faculté d'ouvrir ou non spécifiquement certains types de marchés. L'accord est donc assorti d'annexes qui précisent les administrations et les domaines ouverts à la concurrence.

Les conditions de dévolution des marchés publics sont encadrées en droit communautaire par deux directives⁴¹⁻⁴² qui visent principalement à assurer une concurrence effective et transparente.

Le fait que l'AMP ne couvre qu'un champ limité de secteurs, et n'ouvre pas tous les secteurs par défaut à la concurrence internationale, laisse le champ libre au déploiement d'une réelle préférence communautaire :

- gérer activement les conditions de dévolution des marchés publics ;
- garantir l'ouverture réciproque des marchés publics des pays tiers.

⁴¹ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

⁴² Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

Le Small Business Act pris en compte par l'AMP

A l'origine, le Small Business Act est une loi américaine datant du 30 juillet 1953. Elle prévoit la mise en place d'un contexte favorable à l'attribution de marchés publics aux PME. L'argument retenu par la loi à l'appui de la mise en place d'un SBA est la correction d'une défaillance du marché qui risquerait de fausser la concurrence (l'acheteur public est naturellement enclin à attribuer les marchés à des grandes entreprises, par nature plus solides).

Le Congrès déclare que le Gouvernement doit aider, conseiller, assister et protéger les intérêts des PME de façon à préserver la compétition et s'assurer qu'une part équitable des achats publics soit attribuée aux PME.⁴³

Aux États-Unis, en 2003, environ 65Md\$ représentant 23.6% des marchés publics ont été attribués à des PME. Cette somme atteint 95Md\$ dès lors qu'on prend en compte les marchés publics sous-traités par des grandes entreprises.

Plusieurs types d'outils sont mobilisés en faveur des PME américaines. Le premier est la définition de quotas (attribution de 23% des marchés publics aux PME). Le second est la mise en place d'une « Small Business Administration » destinée à favoriser l'accès des PME aux marchés publics. La Small Business Administration, dotée d'un effectif de 150 personnes est une agence indépendante du gouvernement fédéral qui propose des outils d'accompagnement des PME (création du business plan, formation, conseil...) et de financements (20 millions de prêts ont été accordés depuis la création de la Small Business Administration).

Les États-Unis ont fait valoir l'existence de cet outil lors de leur signature de l'AMP en 1994. Cette déclaration leur permet de faire légalement jouer une forme de préférence américaine matérialisée dans le « Small Business Act ».

⁴³ Extrait du "Small Business Act", 30 juin 1953

L'Union Européenne n'a pas fait valoir de telles réserves lors de la négociation de l'AMP en 1994. Aussi, la France, l'Italie et l'Allemagne ont elle soutenue l'idée de profiter de la révision en cours de l'accord sur les marchés publics pour introduire une telle notification. Les échanges avec les partenaires européens ont dans un premier temps conduit à ce que la position retenue passe en fait par une menace de fermeture des marchés publics européens aux États ayant maintenu une forme de préférence pour leurs PME (États-Unis, Canada, Japon et Corée du sud)⁴⁴. Il semble qu'à l'heure d'écriture de ce mémoire, la volonté européenne dans le cadre de la révision de l'AMP soit limitée à un relèvement du seuil d'ouverture à la concurrence des marchés à 211 k€.

Vers un Small Business Act européen

Face à l'insistance de plusieurs États membres, dont la France, la Commission européenne a, par ailleurs, proposé la mise en place d'un « Small Business Act » à l'européenne. Une telle initiative est en première analyse destinée à contribuer à l'amélioration de l'environnement de création et de développement des PME. En se basant notamment sur les résultats d'une consultation publique réalisé en février 2008 (cf. Figure 11)⁴⁵ la Commission propose de retenir des mesures destinées à

- mieux réglementer en faveur des PME ;
- faciliter l'accès des PME aux marchés ;
- faciliter l'accès des PME au financement, aux qualifications et à l'innovation ;
- transformer les défis de l'environnement en opportunités ;

⁴⁴ Memorandum de la France sur le Small Business Act européen de janvier 2008

⁴⁵ Commission européenne, Small Business Act for Europe, Report on the results of the open consultation, 22/04/2008

- réaliser une étude d'impact sur les PME de toute législation européenne ;

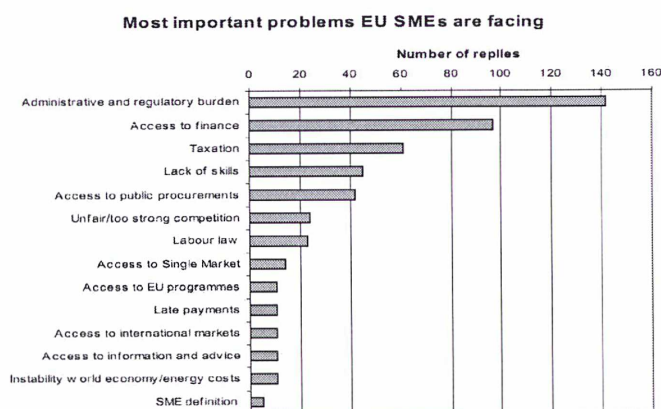


Figure 11 : réponses à la consultation publique sur la mise en place d'un SBA européen (source : Commission européenne)

L'initiative de la Commission ne reprend pas l'idée de définir un quota de marchés publics en faveur des PME. Une telle idée, pourtant largement promue par certains acteurs économiques, n'aurait eu qu'une portée limitée en pratique : l'ancien secrétaire d'État Lionel Stoléru a montré que le niveau moyen d'accès des PME aux marchés publics dépassait déjà notablement le seuil de 23% retenu aux États-Unis (33% en France et 42% en Europe).

Toutefois, cette seule analyse globale des conditions d'attribution des marchés publics ne permet pas d'apporter une réponse pertinente à la question de la mise en place de quotas. En France, l'observatoire économique des marchés publics a ainsi montré que l'État allouait notablement moins de marchés publics aux PME que les collectivités territoriales (12% des montants pour l'État contre 40% pour les collectivités). On constate ici que des mesures d'incitations des acheteurs publics peuvent encore trouver toute leur utilité, notamment pour ce qui concerne l'État.

Autre clé d'analyse, le caractère innovant des PME peut être utilisée pour leur faire bénéficier d'un accès privilégié à certains marchés publics. Une telle disposition a d'ailleurs été introduite dans la loi de modernisation de l'économie.

À titre expérimental, pour une période de cinq années à compter de la publication de la présente loi, les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics peuvent réserver une partie de leurs marchés de haute technologie, de recherche et développement et d'études technologiques d'un montant inférieur aux seuils des procédures formalisées aux sociétés répondant aux conditions définies au I de l'article L. 214-41 du code monétaire et financier, ou accorder à ces sociétés un traitement préférentiel en cas d'offres équivalentes.

Le montant total des marchés attribués en application de l'alinéa précédent au cours d'une année ne peut excéder 15 % du montant annuel total des marchés de haute technologie, de recherche et développement et d'études technologiques d'un montant inférieur aux seuils des procédures formalisées, conclus par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice concerné au cours des trois années précédentes.⁴⁶

Lors du Conseil compétitivité du 21 juillet 2008, les 27 États membres se sont indiqués favorables à la mise en place d'un SBA européen avant la fin de la Présidence française, mais sans toutefois inclure l'instauration de quotas d'accès aux marchés publics pour les PME innovantes.

⁴⁶ Projet de loi de modernisation de l'économie adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 juin 2008

La question de la réciprocité

Au-delà des conditions d'attribution des marchés publics, il faut prendre en compte les enjeux liés à l'ouverture marchés publics des pays tiers ainsi que l'illustre le cas de l'affaire Bombardier/Alstom.

Bombardier/Alstom : se donner les moyens d'appliquer le principe de réciprocité

L'attribution par la SCNF du marché du Transilien à la société Bombardier au détriment d'Alstom, alors même que Bombardier bénéficie au Canada de contrats en gré à gré et demeure à l'abri de la toute concurrence sur son marché intérieur en toute légalité puisque le Canada n'a pas signé l'AMP pour le secteur ferroviaire, est une illustration édifiante de la difficulté d'application du principe de réciprocité pour l'accès aux marchés publics.

Chronologie de l'affaire

- Mai 2006 : Le gouvernement canadien écarte la société ALSTOM par la commande de gré à gré à Bombardier du renouvellement de 336 voitures du métro de Montréal. Le montant du marché est estimé à 1.2Md\$ canadiens (827M€) ;
- Septembre 2006 : Attribution d'un marché de renouvellement d'une partie du métro de Toronto à Bombardier (500M€) ;
- 25 octobre 2006 : Attribution par la SNCF d'une première tranche du marché de renouvellement du transilien à la société BOMBARDIER ;
- 2 novembre 2006 : Recours d'ALSTOM devant le tribunal administratif de Paris contre le marché accordé par la SNCF à BOMBARDIER. ALSTOM estime que Bombardier peut disposer de marge confortable dans ses contrats hors concurrence au Québec et qu'il peut en conséquence casser les prix sur les marchés extérieurs (10% de moins dans le cas présent) ;
- 12 novembre 2006 : Accord trouvé entre ALSTOM et BOMBARDIER sur les conditions de mise en œuvre du marché de la SNCF (1/3 du contrat pour ALSTOM). ALSTOM retire son recours ;
- 9 janvier 2008 : Jugement de la cour suprême du Québec, le métro du Montréal doit faire l'objet d'un appel d'offre ;

- 5 février 2008 : Intervention du Président de la République : « *Je n'accepterai pas que certains concurrents d'Alstom viennent en France participer à des appels d'offre alors que sur leurs marchés d'origine, ils ont des marchés captifs qui s'accordent de gré à gré. Si Bombardier veut concourir dans les appels d'offre en France, il est le bienvenu mais dans ce cas-là je demande qu'Alstom soit également le bienvenu pour concourir au Canada. La concurrence c'est la réciprocité, s'il n'y a pas de réciprocité, nous en tirerons toutes les conséquences* » ;

- 6 février 2008 : Annonce des autorités québécoises qu'elles ne font pas appel. La société des transports de Montréal confirme qu'elle lancera un appel d'offre dans lequel elle inclura des contraintes en termes de retombées pour les entreprises locales. Alstom confirme qu'elle confiera 60% des marchés à des entreprises canadiennes

Des réactions nombreuses

Cette affaire a suscité des réactions aussi nombreuses que variées. On peut citer en vrac :

- Bernard Carayon, député : « Emblématique de nos naïvetés » / « Ce n'est même plus une question de patriotisme économique, c'est une question de bon sens »
- Hervé Novelli, secrétaire d'Etat : « La seule question qui vaille est de savoir pourquoi on est 10 % plus cher », « La vérité, c'est la compétitivité », « Le vrai patriotisme consiste à donner à nos entreprises un environnement favorable »
- Hervé Fillhardt, délégué FO : « gros coup sur la tête »

L'idée de la clause de réciprocité est de permettre à un Etat de fermer l'accès à ses marchés publics pour les entreprises d'un Etat tiers dès lors que ses propres entreprises ne peuvent concourir à ceux de l'Etat tiers.

Une telle clause figure au sein de l'AMP. Mais elle n'a pas été transposée dans les directives européennes relatives aux marchés publics.

Devant l'apparente impossibilité de rouvrir les négociations sur ces directives, la Commission ainsi qu'un certain nombre d'Etats membres y demeurant fermement opposés, la révision actuellement en cours de l'AMP pourrait à tout le moins être l'occasion de rétablir directement un équilibre entre le degré d'ouverture des marchés européens et celui de certains de nos partenaires commerciaux.

L'utilisation proactive de cette clause de réciprocité en vue d'obtenir l'ouverture de marchés étrangers, qui n'aurait de sens qu'au niveau européen afin de tirer parti de la profondeur et de l'attractivité de notre propre marché, pourrait être une manifestation d'une préférence communautaire contemporaine.

DES OUTILS POUR DEFENDRE DES INTERETS STRATEGIQUES COMMUNS

Les investissements directs étrangers, un sujet sensible

Les IDE, facteur de croissance

Les investissements directs étrangers (IDE) sont largement perçus comme favorables à l'économie du territoire qui les accueille. Ils constituent une source de financement utile voire nécessaire aux entreprises.

Si les IDE sont une source de liquidité bienvenue, il faut néanmoins distinguer ceux qui contribuent activement au développement économique (investissements « from scratch ») des IDE qui ne sont en fait qu'un rachat d'actifs. En France, les premiers sont largement minoritaires : il s'agit essentiellement d'opérations financières et il y a peu d'investissements productifs sur notre sol (6 Mds€ en 2006)⁴⁷.

Par ailleurs, on constate une croissance importante des IDE dans les « secteurs sensibles » qui ne sont plus uniquement le fait des pays de l'OCDE ⁴⁸, et font éventuellement intervenir des fonds souverains ou des entreprises nationalisées dont les intentions pourraient n'être pas purement économiques.

Une nouvelle classe d'investisseurs : les fonds souverains

Les fonds souverains sont issus des excédents commerciaux ou des rentes des matières premières (pétrole, diamants...). Certains Etats bénéficiant de ce type de ressources font le choix d'en confier la gestion à un fonds dédiés. Un tel fonds présente ainsi des caractéristiques qui s'approchent de celle du secteur privé (rapidité des prises de décision d'investissement...) tout en ne pouvant être considéré totalement à l'abri d'influences gouvernementales dans ses choix d'investissement.

⁴⁷ *Une stratégie européenne pour la mondialisation*, rapport d'étape de la mission "L'Europe dans la Mondialisation" présidée par Laurent Cohen-Tanugi

⁴⁸ *Trends and recent developments in foreign direct investment 2007* (OCDE), ISBN 978-92-64-03748-9

Les actifs gérés par les fonds souverains atteignent actuellement 3.100 Md\$ (soit 2 fois plus que les *hedge funds*, 7 fois moins que le cumul des outils d'investissement ou encore 5% des actifs détenus par les banques, cf. Figure 12). Le rapport Demarolle⁴⁹ montre que le volume de ces fonds est en croissance rapide, leur surface financière atteignant 10.000 Mds\$ à l'horizon 2012.

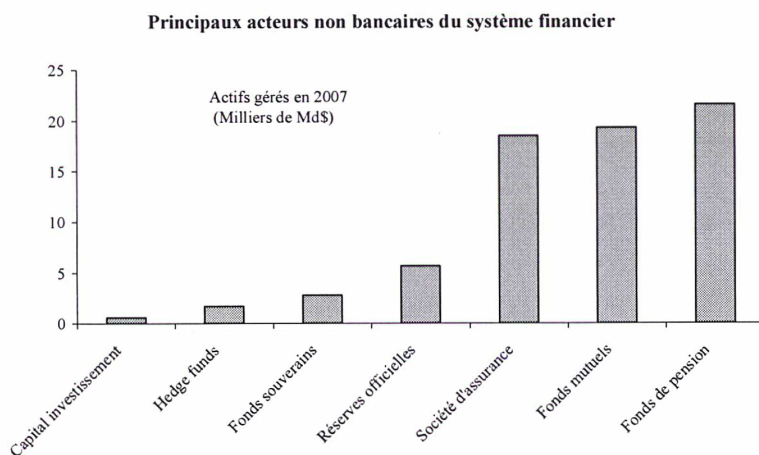


Figure 12 : Principaux acteurs non bancaires du secteur financier

Tous les Etats possédant des fonds souverains n'ont pas choisi, à l'instar de la Norvège, de mettre en place un système de gouvernance transparent et de nombreux doutes subsistent quant aux intentions de ces investisseurs : leurs objectifs pourraient en effet n'être pas purement économique, mais répondre à des préoccupations stratégiques (appropriation de technologies, orientation des choix d'investissement des entreprises contrôlées...) potentiellement néfastes aux Etats hôtes.

⁴⁹ Rapport sur les fonds souverains, Alain Demarolle, 15 mai 2008

Cette image négative doit toutefois être nuancée. Les fonds souverains constituent une source de liquidité parfois bienvenue. L'exemple récent de la recapitalisation des banques américaines (7,5 Mds\$ injectés par Abu Dhabi Investment Authority dans Citigroup par exemple) montre que le même Etat peut à la fois décrier l'intervention des fonds souverains lorsqu'ils s'apprêtent à racheter des ports alors que l'économie va bien et l'apprécier lorsqu'elle est utile à une économie en difficulté.

Contrôle des secteurs stratégiques

Quelle que soit la source de liquidités, il devrait être possible de faire jouer des limitations dans les cas où des entreprises européennes relevant de secteurs stratégiques sont visées.

Le gouvernement américain est coutumier de ce type de protection et intervient régulièrement lorsque la sécurité nationale pourrait d'une manière ou d'une autre être mise en jeu, comme l'ont montré les blocages de l'offre du pétrolier chinois CNOOC sur Unocal en 2005, du rachat de 6 ports américains par Dubaï Ports World en 2006, ou plus récemment de l'offre de Huawei sur 3com.

En Europe, l'échelle communautaire paraît être le niveau d'action pertinent dès lors qu'il existe des interdépendances entre intérêts stratégiques nationaux (réseaux énergétiques...) ou que les entreprises concernées sont de taille européenne. Or, à ce jour, les conditions de protection des secteurs stratégiques sont notablement hétérogènes (cf. Annexe 2) car elles se sont historiquement construites séparément dans chacun des Etats membres⁵⁰.

⁵⁰ Sovereign wealth funds – State investment on the rise – Etude d'analyste de la Deutsche bank, Steffen Kern, 10 septembre 2007

En France, le gouvernement Villepin a ainsi défini par décret⁵¹ en 2005 une liste de secteurs dits « stratégiques ». Dans ces secteurs les prises de participation au-delà de 33,33% du capital ou des droits de vote par des acteurs hors Union européenne sont soumises à autorisation préalable. Ces secteurs comprennent un ensemble d'entreprises intéressant le domaine de la défense et de la sécurité, ainsi que les sociétés opérant des « jeux d'argent ». Ce dernier point a été le plus controversé notamment par nos partenaires européens.

Plus récemment, à partir de l'été 2007, l'Allemagne s'est focalisée sur la montée en puissance des fonds souverains issus des pays émergents dont la gouvernance et les objectifs peu transparents suscitaient des craintes du gouvernement fédéral. Ainsi le Monde du 21 août 2008 rapportait que « *la poussée de protectionnisme se confirme en Allemagne, au grand dam des milieux économiques. Après plus d'un an de débats, le gouvernement a adopté, mercredi 20 août, de nouvelles règles visant à protéger des convoitises étrangères des entreprises dites stratégiques.* ». Le ministre de l'Economie peut désormais opposer un veto à toute prise de participation de plus de 25% des droits de vote ou du capital d'un groupe allemand par un investisseur hors Union européenne, sur la base d'un critère « d'ordre public et de sécurité ». La réglementation ne concerne actuellement que le secteur de l'armement, mais on parle d'une extension aux secteurs des télécommunications et de l'énergie. On retrouve donc outre-Rhin une approche finalement assez similaire à l'approche française.

⁵¹ Décret no 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier

Contrôle des participations dans les secteurs stratégiques

Un objectif pourrait consister à se que l'Europe se dote d'outils communautaires de surveillance et contrôle des IDE dans les « secteurs sensibles » mentionnés supra. Les conditions de mise en œuvre d'une telle proposition resteraient bien sûr à discuter avec nos partenaires (harmonisation des conditions de déclenchement de la procédure, possibilité de veto ou procédure d'autorisation préalable, etc.) pour être à même de pouvoir réagir en cas de nécessité. Il semble plus pertinent d'adopter une approche harmonisée au niveau européen, en termes d'efficacité économique (sécurité juridique et simplification des procédures pour les investisseurs étrangers) comme en termes stratégiques. La bonne échelle est manifestement européenne plutôt que simplement nationale.

Les restrictions aux IDE

Parallèlement à ces aspects stratégiques, il existe des asymétries dans les degrés d'ouverture des différents Etats aux investissements directs étrangers.

Une étude de l'OCDE⁵² portant sur les restrictions objectives à l'investissement étranger, réalisée en 2007, vise à établir un « indice d'ouverture » permettant d'établir le degré d'ouverture relatif des pays. Elle montre ainsi que l'Union européenne, appartient aux ensembles les plus ouverts, la France se situant dans la moyenne de l'Union. A l'autre extrémité du spectre on trouve des pays comme l'Inde, la Chine ou la Russie dans lesquels les restrictions aux investissements étrangers sont objectivement importantes. Il apparaît donc une asymétrie fondamentale avec ces partenaires dont il convient de se demander si elle ne désavantage pas nos économies.

⁵² OCDE's *FDI REGULATORY RESTRICTIVENESS INDEX : revision and extension to more economies*, 2006/WKP, 2006, p. 53

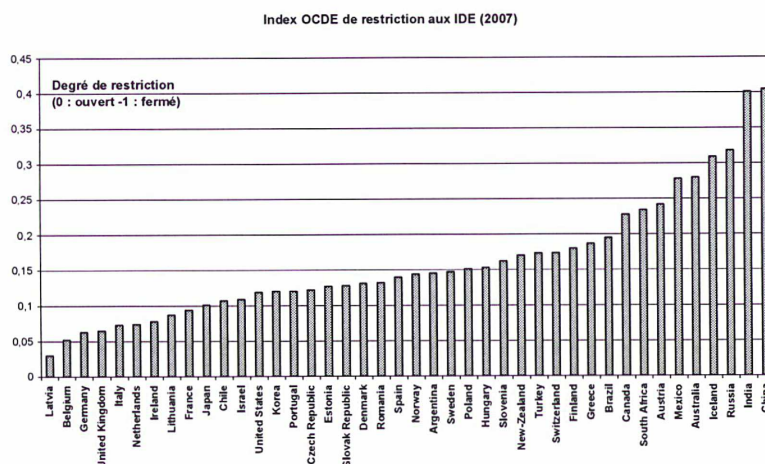


Figure 13 : Index des restrictions aux IDE (Source OCDE)

En conséquence, lorsqu'il s'avère impossible d'obtenir la levée des restrictions existantes à l'étranger, la mise en œuvre d'un principe de réciprocité devrait permettre à l'Union de limiter les possibilités de rachat de certains actifs européens.

Ainsi ces deux mesures, tant un contrôle communautaire des investissements dans les secteurs sensibles qu'une exigence **commune** de réciprocité dans l'ouverture aux IDE, contribueraient à exprimer une forme de préférence communautaire.

DES OUTILS POUR PROMOUVOIR LES PREFERENCES COLLECTIVES DES EUROPEENS

Le volontarisme européen pour la maîtrise des émissions de GES

La maîtrise des émissions de CO₂, une préférence collective prise en compte par la réglementation

Indéniablement, la maîtrise des émissions de CO₂ constitue une préférence collective assumée par les Européens.

Le sondage Eurobaromètre publié le 5 mars 2007 en est une illustration probante. Plus de huit Européens sur dix (82 %) affichent être conscients que les modes de consommation et de production d'énergie dans leur pays ont des effets néfastes sur le climat. La majorité des citoyens (62 %) voient dans « des mesures adoptées au niveau de l'UE » le meilleur moyen de s'attaquer aux problèmes liés à l'énergie, tandis que 32 % seulement privilégient « des mesures adoptées au niveau national ». Plusieurs initiatives de l'UE bénéficient du soutien de la majorité des citoyens : quelques 83 % d'entre eux sont d'accord pour que l'UE fixe un pourcentage minimal d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour la consommation de chaque État membre.

Néanmoins, la prise en compte de ces préférences peut avoir un impact économique élevé. La Commission évalue les coûts de mise en œuvre de ses engagements en matière de CO₂ entre 0,3 et 1,4 point de PIB à l'horizon 2020⁵³.

⁵³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius - The way ahead for 2020 and beyond – 10 janvier 2007

Les mesures destinées à la maîtrise des émissions comprennent des actions visant à intervenir sur les trois domaines les plus contributeurs aux émissions :

- le transport ;
- l'habitat ;
- les industries fortement émettrices.

L'imposition de normes sur l'habitat ou les transports pourrait de prime abord être considérée comme une source de dépenses non productives. Néanmoins, l'augmentation du niveau d'exigence imposé par la réglementation contribue à placer les entreprises concernées dans une situation propice au développement d'innovations technologiques. Ainsi la mise en place des normes Euro5 dans l'automobile est-elle présentée par la Commission comme une incitation permettant aux entreprises européennes d'acquérir un meilleur positionnement sur les marchés mondiaux.

Au-delà du secteur de l'automobile on peut penser que cette incitation à l'innovation confortera certaines entreprises européennes dans leur rang mondial, qu'il s'agisse d'Alstom dans le domaine du rail et des turbines à gaz, de Siemens dans le domaine du rail et du nucléaire, d'Areva dans le domaine du nucléaire ou de Vestas Wind Systems dans le domaine de l'éolien.

Il convient donc de ne pas rejeter trop rapidement l'argument selon lequel le niveau d'exigence que s'impose l'Union Européenne contribue au bon positionnement de ses entreprises.

Néanmoins, ce constat doit être relativisé pour les entreprises concernées par la directive ETS (quotas CO₂)⁵⁴. Cette directive leur impose mécaniquement des surcoûts liés à l'obligation d'achat de droits d'émissions de CO₂.

La nécessité de corriger les distorsions économiques

La majeure partie des entreprises concernées par cette directive se trouvent être en concurrence à l'échelle globale. Leur prix de vente est souvent fixé sur un marché mondial, comme c'est par exemple le cas dans le domaine de la sidérurgie. Lorsque ces deux conditions sont réunies, la mise en place de dispositions unilatérales contraignantes sur la maîtrise des émissions de CO₂ conduit à des distorsions en défaveur des producteurs européens. C'est notamment cette crainte de distorsions vis-à-vis des pays émergents qui a été mise en avant par les États-Unis à l'appui de leur refus de ratifier le protocole de Kyoto.

L'existence de telles distorsions entre producteurs européens et importateurs n'est désormais plus contestée ni naturellement par les entreprises, ni par les États membres, ni d'ailleurs par la Commission qui s'est vue fixée un mandat sur ce sujet par le Conseil⁵⁵. L'enjeu des débats actuels est de savoir si, et dans quelles conditions, il convient de les corriger.

Le risque de fuites de carbone

La question de la mise en place d'un tel dispositif de compensation ne constitue pas exclusivement une réponse à la création de distorsions économiques. Un tel dispositif est également une condition nécessaire de l'efficacité de la politique de maîtrise des émissions.

⁵⁴ Directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

⁵⁵ Conclusion du Conseil européen du 11 mars 2008

En effet les marchés des produits concernés par les ETS (acier, ciment, etc.) dépassent souvent largement le territoire de l'Union. Cette étendue permet aux entreprises de se fournir auprès des acteurs mondiaux qui offrent les meilleurs prix. L'existence de surcoûts pour les entreprises européennes concernées par la directive ETS conduira les utilisateurs de tels produits à se tourner vers des producteurs de pays n'imposant pas ces surcoûts. Dès lors, la mise en place unilatérale d'une telle politique conduit en fait à augmenter la consommation provenant de pays n'ayant pas pris des dispositions similaires. L'enjeu n'est pas seulement celui de la compétitivité des entreprises européennes, mais bien celui de l'efficacité de la politique mise en œuvre. Ce phénomène est connu sous le vocable de « fuites de carbone ». A titre d'illustration, certains experts estiment qu'aujourd'hui que 25% des émissions de GES de la Chine sont issues de la fabrication de produits pour l'Europe et les États-Unis⁵⁶.

Les ATF, une solution complexe

La France a activement plaidé pour la mise en place d'un outil d'ajustement de taxes aux frontières (ATF). Un ATF correspond à la mise en place d'un mécanisme de taxation à la frontière des produits dont les conditions de production ne correspondraient pas aux standards européens de production en matière de maîtrise des émissions de CO₂.

La mise en place d'un outil de ce type trouve peu d'échos favorables au niveau européen. A plusieurs reprises, la Commission, notamment par la voix du Commissaire Günther Verheugen, a manifesté son opposition au principe de la mise en place d'un dispositif d'ATF.

⁵⁶ source : Wikipedia, article « Carbon leakage »

On peut toutefois citer la position de John Monks, le secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats, qui souligne : *« afin d'éviter que l'emploi et la planète ne soient perdants, il existe une solution : un mécanisme de compensation à la frontière, de type taxe carbone sur les importations, qui égaliserait les coûts carbone pour les entreprises hors Europe et en Europe. Ce système permettrait de demander des efforts importants aux entreprises européennes, tout en maintenant l'industrie lourde et les emplois en Europe ».*

Deux types d'arguments sont avancés par les détracteurs de cette idée. Le premier, de nature économique, consiste à afficher que la mise en situation concurrentielle plus sévère contribuera à stimuler les entreprises européennes. Le second est son incertitude juridique au regard des règles de l'OMC.

L'argument de la stimulation des entreprises par une concurrence économique plus rigoureuse est sans doute recevable lorsque la concurrence n'est pas déjà très forte. Tel n'est pas le cas de la majeure partie des secteurs industriels concernés par la directive ETS. Dans un tel contexte concurrentiel, la mise en place unilatérale d'un système d'acquisition et d'échange de quotas n'est donc pas source de stimulation, mais bien de risque pour les entreprises.

L'incertitude juridique de la mise en place d'un système d'ATF est que l'Union Européenne est partie aux accords de l'OMC. A ce titre des restrictions s'imposent à elle vis-à-vis de la mise en place de mesures pouvant être perçues comme restreignant la liberté des échanges.

Il y a tout d'abord matière à préciser formellement la notion d'ATF. Une définition communément admise a été apportée par l'OCDE⁵⁷. Il s'agit de « *toutes mesures fiscales qui donnent effet, complètement ou partiellement, au principe du pays de destination, c'est-à-dire qui permettent d'exonérer en totalité ou en partie, les produits exportés de la taxe grevant dans le pays exportateur les produits nationaux similaires vendus aux consommateurs sur le marché intérieur et de prélever, en totalité ou en partie, sur des produits importés vendus aux consommateurs la taxe grevant dans le pays importateur les produits nationaux similaires* ».

La mise en place de ce type de mécanisme de compensation constitue un écart par rapport au principe de non discrimination qui figure dans les accords de l'OMC. Dès lors, sa mise en œuvre doit trouver sa justification dans d'autres dispositions de l'accord. En France, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a réalisé une analyse juridique de la faisabilité du dispositif⁵⁸.

Cette étude examine plusieurs voies envisageables et souligne leurs difficultés.

⁵⁷ OMC, Guide des règles et pratiques du GATT, Vol.1, Genève, 1995, p.155

⁵⁸ Protection de la compétitivité industrielle politique climat et OMC – Collection « Etudes et synthèse »

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

L'ORD a fixé les conditions de mise en œuvre de cet article et le passage en revue des conditions requises semble confirmer la faisabilité juridique :

- il doit être possible de démontrer la nécessité de la mesure ;
- la possibilité d'imposer des mesures extraterritoriales a déjà été confirmée ;
- l'air a déjà été considéré par l'ORD comme une ressource épuisable ;
- il doit être possible de démontrer le lien entre la fin (protection de l'atmosphère) et le moyen utilisé (mise en place d'un ATF) ;
- les mesures appliquées sur le territoire national doivent être équivalentes à l'ATF (ce qui exclut toute attribution gratuite de quotas à l'industrie comme le suggérait l'Allemagne).

Il n'existe pas à ce jour de jurisprudence permettant d'infirmer ou de confirmer sans ambiguïté la solidité juridique d'une telle approche. Reste néanmoins que l'invocation de l'article XX n'a été acceptée qu'à deux reprises par l'ORD à ce jour⁵⁹.

⁵⁹ États-Unis-Crevettes II, 2001, (WT/DS58) et CE-Amiante, 2001 (WT/DS135)

La première possibilité consiste à vouloir mettre en place un ATF sous couvert du régime général des règles de l'OMC (Article III.4). Cet article prévoit que les produits importés « *ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne (...) tous les règlements (...) affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur* ». Il ouvre en pratique la possibilité de mettre en place des dispositions compensant certaines contraintes imposées aux produits d'origine nationale. La difficulté pour le cas du CO₂ tient à ce que la taxation ne porte pas directement sur le produit lui-même, mais sur les procédés et méthodes de production (PMP) bien évidemment non incorporés et d'ailleurs difficilement traçables dans le produit final. L'affaire « Taxe sur le pétrole et certains produits d'importation » qui a opposé la Commission européenne et le Canada aux USA donne à penser que la mise en place d'un ATF sur la base d'un PMP non incorporé pourrait être possible en fondant l'ajustement sur un niveau de référence qui serait celui obtenu par la mise en oeuvre des meilleures techniques disponibles.

La seconde possibilité la plus régulièrement évoquée consiste à considérer que la mise en oeuvre d'un ATF pourrait relever du régime dérogatoire que prévoit l'article XX de l'accord de Marrakech qui dispose que :

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

(...)

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

(...)

Par ailleurs, un ATF pourrait rencontrer l'opposition d'un certain nombre de grands groupes ayant déjà redistribué leur chaînes de production à l'échelle planétaire, puisque dans une certaine mesure cela remettrait en cause toute l'optimisation de leur système de production (comme cela est par ailleurs le cas pour la réforme des instruments de défense commerciale, singulièrement du calcul des droits antidumping).

Enfin il ne faut pas masquer la complexité d'un tel système puisqu'il impliquerait en pratique d'une manière ou d'une autre de tenir une « comptabilité carbone » parallèle à la comptabilité classique pour une myriade d'articles et de références.

Les accords sectoriels, une solution alternative ?

Une solution parfois évoquée consiste à imaginer que les Etats soutiennent voire imposent la mise en œuvre de démarches de « benchmarking » entre industriels d'un même secteur. Un tel benchmark viserait à ce que les industriels contribuent à définir eux-mêmes de nouveaux standards de production afin de se conformer aux objectifs de réduction des émissions⁶⁰. Leur appropriation par l'ensemble de la profession contribuerait à ce que les distorsions soient supprimées par la généralisation des bonnes pratiques. Ce faisant, elle apporte également une solution probante à la question des fuites de carbone.

Synthèse

Lorsque des normes viennent traduire en engagements concrets cette préférence collective des citoyens Européens, l'élévation du niveau d'exigence crée des surcoûts pour les biens produits dans l'Union et entraîne *de facto* des distorsions vis-à-vis des producteurs étrangers.

⁶⁰ Des accords sectoriels dans les engagements post-2012 , MEEDDAT/ DAE

Il est important de souligner que, même hors de toute considération de compétitivité externe, la correction de ces dernières est souhaitable dans le but de garantir l'efficacité même des politiques environnementales européennes : faire coexister une réglementation intérieure stricte sur les émissions de gaz à effet de serre avec un régime d'importations non réglementé conduirait purement et simplement à exporter une large part de la pollution correspondante.⁶¹

Une nouvelle fois, on constate qu'une politique sectorielle, légitime par elle-même, peut contribuer à l'émergence d'une forme contemporaine de préférence communautaire.

L'instrumentalisation des politiques commerciales : le système de préférences généralisées

Un régime de préférences généralisées (SPG) a été mis en place afin de faire en sorte que la politique commerciale de l'Union prenne en compte les objectifs de sa politique de développement. Cette volonté de mise en ligne de deux politiques importantes de l'Union a été suscitée par une initiative de la CNUCED qui, en 1968, y a incité les pays riches.

Le principe du SPG consiste à ce que l'Union accorde une situation préférentielle en tant que partenaire commercial, incluant par exemple des droits douaniers réduits et un accès facilité au marché commun, à certains pays ou territoires en développement. 178 pays sont actuellement concernés. Le volume des importations qui en provient atteint plus de 50Mds€. Ce type d'accord fait partie des dérogations formellement prévues par l'OMC au principe de non discrimination.

⁶¹ R. Ismer and K. Neuhoff, *Border Tax Adjustments: A Feasible way to Address Nonparticipation in Emission Trading*

Les pays concernés par l'accord sont ceux qui ne sont pas classés par la Banque mondiale comme « pays à revenu élevé » pendant trois années consécutives, critère régulièrement critiqué en ce qu'il conduit à ce que la Chine soit bénéficiaire de l'accord SPG.

Le SPG est encadré par un règlement du Conseil de 2005⁶², qui prévoit en pratique de distinguer trois régimes :

- le régime général s'applique à tous les pays visés par l'accord ;
- le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance, qui s'adresse aux pays vulnérables ;
- le régime spécial en faveur des pays les moins avancés.

En fonction du régime dont ils relèvent, les Etats concernés bénéficient d'avantages commerciaux plus ou moins importants. Cette situation commerciale préférentielle n'est pas assortie d'exigences au plan commercial mais de conditions quant au respect de certaines valeurs européennes, notamment par référence à des conventions ou accords internationaux. Elles incluent les principales conventions de l'Organisation Internationale du Travail (ONU/OIT) relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs, ainsi qu'un certain nombre de conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance.

Fondamentalement le SPG peut sembler être l'exemple de la prise en compte de préférences collectives par la politique commerciale. Cette lecture mérite d'être interrogée sur deux aspects :

- l'Europe est-elle prête à aller jusqu'au bout de sa démarche et ainsi à retirer à un pays la préférence dont il dispose ?

⁶² Règlement (CE) n° 980/2005 du Conseil du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées

- les pays concernés doivent-ils tous être prioritairement être considérés comme des bénéficiaires de la politique de développement ou sont-ils des partenaires commerciaux usuels ?

Il semble dans une certaine mesure que l'Union aille jusqu'au bout de la logique du SPG. C'est ainsi qu'elle a suspendu l'accord avec le Belarus pour non-respect de ces normes fondamentales, après condamnation par l'OIT⁶³.

Même imparfait, le SPG constitue une manifestation que le couplage entre un système de valeur collective et les pratiques commerciales peut conduire à améliorer la prise en compte des premières sans nuire aux secondes. Il promeut au niveau communautaire les valeurs collectives des Européens par rapport aux intérêts extérieurs et constitue en cela une forme de préférence communautaire telle que nous proposons de la définir.

⁶³ Règlement n° 1933 publié au JO L 405 du 30 décembre 2006

Conclusion

La préférence communautaire a été historiquement conçue comme un outil protectionniste fondé sur l'existence d'un tarif extérieur commun. La volonté de libéralisation des échanges en a sapé les fondements, et la baisse des droits de douanes en a supprimé l'efficacité. Les conséquences positives de cette ouverture, en termes de croissance notamment, ne sont pas remises en cause.

Du fait de l'histoire de ce concept, les termes de préférence communautaire sont définitivement assimilés à une forme à peine dissimulée de protectionnisme. Imaginer une politique qui porte ce nom et qui mette en œuvre des outils propres nous semble dès lors voué à l'échec : une politique de préférence communautaire désignée comme telle sera toujours rejetée par nos partenaires.

Et pourtant, lorsqu'elle est considérée dans son acception la plus politique, la préférence communautaire transcende l'approche restrictive de préférence nationale en créant de nouveaux domaines de compétence communautaire, ce qui constitue le fondement même de la construction européenne.

Dès lors, la préférence communautaire doit être redéfinie aujourd'hui comme la mise en place de politiques publiques visant à promouvoir des intérêts convergents au niveau européen par rapport à des intérêts extérieurs ou nationaux.

De nombreux outils, autres que les barrières douanières, donnent corps à cette approche conceptuelle. Ce sont eux qu'il convient de mettre en avant, en s'appuyant sur leur légitimité propre. Leur utilisation crée une nouvelle forme - non protectionniste - de préférence communautaire.

La construction européenne a dans une large mesure été fondée sur le **développement d'une économie forte** organisée autour d'un marché intérieur dynamique. L'économie mondiale a notablement évolué depuis lors, notamment avec l'émergence de nouveaux acteurs mondiaux. Ces évolutions sont une opportunité pour continuer à assumer les choix de l'Union en matière économique, le libre-échange, l'ouverture du marché des capitaux aux pays tiers... Elles rendent cependant nécessaire que l'Union améliore les outils permettant d'éviter que ses choix ne puissent être détournés. L'efficacité des instruments de défense commerciale ou de contrôle des investissements directs étrangers devrait être jaugée notamment à l'aune de la réciprocité.

Si **des enjeux stratégiques** ont été à l'origine de la construction européenne (charbon, acier...), ils ne sont que modestement devenus des outils communautaires. La taille des investissements requis ou les interconnexions entre les infrastructures stratégiques rendent pourtant l'échelle européenne pertinente. La prise en compte d'enjeux stratégiques au niveau communautaire constitue un nouvel espace pour la mise en œuvre de politiques participant d'une préférence communautaire contemporaine.

Enfin, **les préférences collectives** exprimées par les citoyens européens doivent être entendues. Ces préférences peuvent être source de distorsions économiques importantes. Ne pas chercher à les compenser c'est renoncer à promouvoir ces valeurs dans le reste du monde. L'exemple de la protection de l'environnement et singulièrement celui de la limitation des émissions de GES en est l'illustration canonique.

Sur ces trois aspects, prise en compte d'intérêts économiques, défense d'intérêts stratégiques et promotion des préférences collectives, cette approche contemporaine de la préférence communautaire, focalisée sur les outils plus que sur le mot, est la voie permettant de sortir d'une confrontation improductive entre protectionnisme et laisser-faire.

Annexe 1. ÉTATS DES MESURES ANTIDUMPING ENGAGÉES –
SOURCE OMC

<i>Pays exportateur visé</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Total</i>
<i>Brésil</i>	9	10	7	6	5	8	2	6	4	2	5	5	69
<i>Indonésie</i>	0	2	4	7	4	11	5	9	12	2	7	10	73
<i>Inde</i>	4	1	5	6	9	7	6	6	7	10	2	12	75
<i>Thaïlande</i>	5	8	2	5	1	12	7	8	8	6	6	9	77
<i>Russie</i>	8	3	9	4	15	9	8	3	12	5	6	2	84
<i>Japon</i>	5	6	5	7	10	19	8	5	11	6	7	8	97
<i>USA</i>	8	4	9	11	8	12	4	10	6	10	13	9	104
<i>Taïwan</i>	2	2	6	12	8	17	10	13	11	10	8	7	106
<i>République de Corée</i>	4	6	3	12	13	20	12	13	22	13	8	10	136
<i>Chine</i>	26	16	33	24	20	29	30	36	40	43	41	37	375
<i>Total</i>	119	92	125	170	185	227	167	214	220	151	132	138	1940

Annexe 2.

<i>Pays prenant les mesures</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Total</i>
<i>Australie</i>	1	1	1	17	6	5	10	9	10	4	3	4	71
<i>Mexique</i>	16	4	7	7	7	6	4	4	7	7	8	5	82
<i>Canada</i>	7	0	7	10	10	14	19	0	5	8	4	0	84
<i>Chine</i>	0	0	0	0	0	0	0	5	33	14	16	24	92
<i>Turquie</i>	11	0	0	0	1	8	2	11	28	16	9	21	107
<i>Afrique du sud</i>	0	8	18	14	35	13	5	15	1	4	0	7	120
<i>Argentine</i>	13	20	11	12	9	15	15	22	19	1	8	5	150
<i>Union européenne</i>	15	23	23	28	18	41	13	25	2	10	21	12	231
<i>USA</i>	33	12	20	12	24	31	33	25	12	14	18	5	239
<i>Inde</i>	7	2	8	22	23	52	38	64	52	29	17	17	331
<i>Total</i>	119	92	125	170	185	227	167	214	220	151	132	138	1940

