



N° 1386

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur les relations économiques entre l'Union européenne
et les Etats-Unis,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-CLAUDE LEFORT,

Député.

TOME I - RAPPORT

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, Président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, Vice-Présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION RESUMEE DU RAPPORT	9
<i>SUMMARIZED PRESENTATION OF THE REPORT</i>	<i>17</i>
INTRODUCTION.....	25
PREMIERE PARTIE : LES RELATIONS ECONOMIQUES TRANSATLANTIQUES SONT GLOBALEMENT EQUILIBREES MALGRE UN CONTEXTE INEGALITAIRE	29
I. LE POIDS ET LE CONTENU DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS-UNIS : DES RELATIONS EQUILIBREES	29
A. Des poids économiques et commerciaux équivalents	29
1) La balance commerciale de l'Union européenne avec les Etats-Unis est excédentaire	29
a) Deux zones économiques d'importance équivalente	29
b) Des relations commerciales bilatérales soutenues	31
2) La France, pour ce qui la concerne, enregistre avec les Etats- Unis son déficit commercial le plus important.....	33
a) Les échanges entre la France et les Etats-Unis sont largement déséquilibrés et notre part de marché régresse depuis 1990.....	33
b) Nos échanges se situent sur des créneaux à forte valeur ajoutée et bénéficient de la dynamique des investissements croisés	35

B. Un niveau soutenu des investissements directs étrangers transatlantiques	37
1) La balance des investissements directs étrangers entre les Etats-Unis et l'Union européenne est excédentaire pour cette dernière.....	37
2) La France est le quatrième investisseur étranger aux Etats-Unis et le quatrième pays d'accueil des investissements américains.....	42
C. Le poids industriel important de l'Union européenne dans des secteurs-clés	47
1) L'Union européenne a réussi à entamer la domination quasi monopolistique des Etats-Unis dans l'industrie aérospatiale.....	47
a) L'industrie aéronautique.....	48
b) L'industrie spatiale.....	56
2) L'Union européenne conserve - non sans difficultés - une position de leader dans les industries de la chimie et de l'automobile.....	61
a) L'industrie chimique : une industrie puissante devant toutefois renforcer sa compétitivité.....	61
b) La situation contrastée de l'industrie automobile européenne.....	65
II. UN CONTEXTE INEGALITAIRE RÉSULTANT DE LA VOLONTÉ D'HÉGÉMONIE DES ETATS-UNIS	71
A. Les Etats-Unis continuent d'exercer une très forte domination militaire et politique en Europe.....	71
1) Les Etats-Unis ont joué un rôle majeur dans l'organisation économique issue de la seconde guerre mondiale.....	72
2) Les Etats-Unis interviennent directement dans la construction européenne	76
a) Au travers de l'OTAN	76
(1) L'OTAN : un instrument de la présence militaire des Etats-Unis en Europe	76
(2) Le maintien et l'élargissement de l'OTAN atteste la volonté des Etats-Unis de maintenir leur <i>leadership</i> militaire.....	77
b) Au travers de différents projets de partenariat transatlantique	79
(1) Les tentatives des Etats-Unis d'englober l'Europe dans un partenariat transatlantique.....	79
(2) Les tentatives des Etats-Unis d'imposer l'alignement des Européens sur leur politique étrangère à l'égard des Etats tiers	82
(3) Le tropisme atlantiste de nombreux Etats membres.....	83
3) D'autres organisations internationales renforcent indirectement l'influence des Etats-Unis en Europe	84
a) L'OCDE : un relais d'influence considérable des Etats-Unis.....	84

b) La BERD.....	88
B. Les Etats-Unis mènent à l'encontre de l'Europe une politique commerciale destinée à maintenir leur domination économique	89
1) Cette politique est très protectionniste.....	90
2) Cette politique repose sur la propension à édicter des législations à caractère extra-territorial	99
(1) Le souci d'assurer la cohérence et l'efficacité des politiques internes : l'exemple de la législation antitrust.....	101
(2) Les mesures inspirées par des considérations de politique étrangère	106
3) Cette politique vise la recherche permanente de la libéralisation des échanges et des concessions de la part de l'Europe	112
4) Cette politique est réticente à l'égard du multilatéralisme.....	114
a) Une attitude ambiguë vis-à-vis de l'OMC.....	115
b) Un unilatéralisme maintenu.....	116
c) La multiplication des négociations bilatérales.....	120
d) Le régionalisme.....	122
5) Cette politique favorise la multiplication des contentieux entre l'Union européenne et les Etats-Unis.....	125
a) Les contentieux traditionnels.....	125
(1) L'agriculture	125
(2) L'aéronautique.....	128
(3) L'application des lois extraterritoriales	135
(4) Les autres contentieux	138
b) Les contentieux nouveaux	141
(1) Les organismes génétiquement modifiés	141
(2) Le commerce électronique.....	149
(a) L'approche américaine.....	150
(b) Les corrections apportées par les Etats-Unis à l'approche initialement adoptée sont limitées	155
(c) Une série de délicates questions restent à régler	156

DEUXIEME PARTIE : LES VOIES EMPRUNTEES EN VUE DE REEQUILIBRER LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES N'ONT PAS ETE A LA HAUTEUR DES ENJEUX..... 165

I. DES INSUFFISANCES DE L'UNION EUROPEENNE.....166

A. Des dérives défavorables à l'élaboration d'une stratégie cohérente.....	166
1) Une configuration institutionnelle à l'opacité croissante.....	166
2) La division persistante des Etats membres	173

B. Les bases de la puissance économique et commerciale de l'Union européenne demeurent fragiles.....	177
1) L'inachèvement du marché intérieur	177
2) Une politique commerciale extérieure banalisant les intérêts propres de l'Union européenne.....	181
a) La pratique du libéralisme sans réciprocité	181
b) La conclusion ou la négociation d'accords pouvant consacrer les déséquilibres favorables aux Etats-Unis	186
(1) Les accords existants	186
(a) Les accords d'« open skies » (ciel ouvert)	186
(i) Un facteur évident de confusion et de distorsion de concurrence	186
(ii) Les difficultés d'instaurer des règles du jeu plus équilibrées	196
(b) L'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) en matière de certification de conformité.....	204
(c) L'accord d'équivalence vétérinaire	204
(d) L'accord sur les pièges à mâchoires.....	205
(e) L'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière	206
(2) Deux projets interrompus	206
(a) Les projets d'instauration d'une zone de libre-échange transatlantique	206
(b) Les négociations interrompues sur l'AMI.....	212
(3) Le “ marché de dupes ” du sommet transatlantique du 18 mai 1998 à Londres	220
3) L'impréparation de l'Union européenne à la guerre économique qui lui est imposée par les Etats-Unis.....	224
a) La mise en place de puissants dispositifs d'intelligence économique par les Etats-Unis	224
(1) Le redéploiement d'objectifs poursuivis au cours de la guerre froide	224
(2) Une logique qui débouche sur une concurrence implacable avec l'Union européenne	234
b) Les lacunes de l'Union européenne	239
C. La portée incertaine de l'union économique et monétaire	253

II. LES IMPASSES DU BILATERALISME TRANSATLANTIQUE

260

A. Un risque permanent de tensions commerciales.....	260
1) Le cas de l'aéronautique : l'accord du 17 juillet 1992 sur les avions de plus de 100 places	260
2) Le cas du droit de la concurrence : les accords de courtoisie active du 23 septembre 1991 et du 4 juin 1998	264
a) L'accord du 23 septembre 1991 : un dispositif insuffisant de règlement des conflits en matière de concurrence	264

b) Les améliorations limitées introduites par l'accord du 4 juin 1998	270
B. Les ambivalences de la coopération.....	273
1) Un exemple de coopération satisfaisante : la construction des moteurs d'avion.....	273
2) Les aspects très contrastés de la coopération dans les autres domaines.	279
III. LES DIFFICULTES DE L'OMC A ASSURER LA REGULATION DE LA MONDIALISATION DES ECHANGES	285
A. Les ambitions de l'Organisation mondiale du commerce	285
1) Les principales différences entre le GATT et l'OMC	286
2) Le caractère contraignant de la nouvelle procédure de règlement des différends.....	287
B. L'OMC : une entité inachevée.....	288
TROISIEME PARTIE : POUR UNE STRATEGIE PERMETTANT DE PROMOUVOIR UN INTERET GENERAL EUROPEEN	293
I. POUR UNE EUROPE FORTE	295
A. Démocratiser la construction européenne.....	295
1) La garantie du respect du principe de subsidiarité.....	295
2) La remise à plat des dogmes économiques libéraux.....	298
a) Les missions de la Banque centrale européenne.....	299
b) La réorientation des politiques économiques en faveur de l'emploi	301
c) Utiliser l'euro pour faire entendre la voix de l'Europe dans les affaires monétaires internationales	303
3) Le renforcement souhaitable du contrôle du Parlement et de la participation des citoyens.....	304
B. Faire face à la concurrence particulière imposée par les Etats-Unis	306
1) L'Europe devrait se doter d'une politique commerciale extérieure fondée sur le principe de réciprocité	306
2) L'Europe doit renforcer sa stratégie industrielle.....	309
a) La nécessaire consolidation de l'industrie aéronautique et spatiale européenne	309

b) Combler les lacunes de l'industrie européenne dans les autres secteurs de hautes technologies.....	312
c) La mise en place d'une politique de soutien à la recherche, à l'innovation et à la normalisation	316
3) L'Europe doit préserver son modèle social.....	319
a) L'exception culturelle est un instrument de défense nécessaire, quoique d'une portée limitée.....	320
b) Les défis de la mondialisation imposent à l'Europe d'adopter une stratégie plus offensive	324
(1) L'Europe doit s'affirmer dans l'encadrement juridique du commerce électronique et dans l'utilisation d'Internet	324
(2) L'Europe doit remettre à plat le dossier des OGM	329
II. POUR UN MULTILATERALISME RÉNOVÉ	334
A. Les limites du cadre transatlantique.....	334
B. L'urgence à reconsidérer la « gouvernance économique » du monde	337
C. Une nouvelle dynamique multilatérale.....	342
1) L'achèvement du système mis en place avec la création de l'OMC.....	342
2) La refonte de l'encadrement juridique du commerce international.....	347
a) Une tâche nécessaire	347
b) Un objectif difficile à mettre en oeuvre.....	350
3) Réussir les négociations commerciales de l'an 2000.....	355
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	363
1) Réunion du 22 octobre 1998	363
2) Réunion du 28 janvier 1999	366
3) Réunion du 11 février 1999.....	369
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	375
CONCLUSIONS ADOPTED BY THE DELEGATION.....	381

PRESENTATION RESUMEE DU RAPPORT

En septembre 1997, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne m'a nommé rapporteur d'information sur les *relations économiques transatlantiques*. Cette décision était pertinente car ce sujet était jusqu'à présent inexploré de manière globale par notre Assemblée. Son objet est pourtant majeur et est appelé à marquer durablement l'avenir.

L'actualité devait apporter confirmation de cette appréciation. C'est ainsi qu'en novembre 1998, ce qu'on appelle « *la guerre de la banane* » rejaillissait avec force avec l'annonce de l'Administration américaine - unilatérale - de taxer à 100 % avant le 3 mars prochain toute une liste de produits si l'Union européenne ne modifiait pas de nouveau son mécanisme d'importation de bananes. Cette décision a été fort justement contestée par l'Union européenne, comme le rappelait M. Jacques Santer, le Président de la Commission européenne, dans une lettre adressée au Président Clinton, selon laquelle « *aucun membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a le droit de déterminer unilatéralement, sans avoir recours à la procédure de règlement des différends instituée en son sein, si d'autres membres se conforment ou non aux règles de l'OMC* ».

Ce dernier épisode illustre une fois de plus la propension américaine à vouloir imposer ses vues, sans respect des règles auxquelles elle a elle-même souscrit. A cela s'ajoute toute une panoplie de comportements que les Etats-Unis se réservent d'adopter et qui ne pourront manquer de faire réfléchir sur les volontés réelles de la *superpuissance* américaine dans le monde d'aujourd'hui.

Un constat global s'impose : si les relations économiques transatlantiques semblent globalement équilibrées du fait des poids économiques et commerciaux comparables de l'Union européenne et des Etats-Unis, elles s'inscrivent néanmoins dans un contexte où les règles du jeu ne sont pas identiques des deux côtés de l'Atlantique.

Les pratiques commerciales des Etats-Unis sont marquées, quoi qu'en dise ce pays qui se fait le héraut du libre-échange, par un fort protectionnisme. Leur libre-échangisme n'est pas universel, mais « à la carte », en fonction de leurs intérêts. C'est ce que montre le quatorzième rapport de la Commission européenne sur les « *les obstacles américains au commerce et à l'investissement* », qui figure en

annexe au présent rapport. Ce protectionnisme vise à leur assurer une suprématie mondiale et se trouve à l'origine de tout un éventail de comportements : leur propension à édicter des lois ou des *sanctions* économiques à caractère extra-territorial - en violation du droit international ; leurs législations unilatérales permettant, comme dans la « guerre de la banane », d'imposer des sanctions commerciales aux Etats qui gêneraient leurs exportations ou investissements, notamment la « *section 301* » de la loi américaine sur le commerce (*Trade Act*) ; leur préférence pour le bilatéralisme, au détriment du multilatéralisme.

Il en résulte que les contentieux commerciaux avec l'Union européenne se multiplient : aux contentieux traditionnels dans l'agriculture, l'aéronautique ou ceux résultant de la prolifération des lois extraterritoriales, s'ajoutent ceux liés à de nouvelles technologies ; ainsi en va-t-il, par exemple, du commerce électronique et des organismes génétiquement modifiés (OGM).

Que l'on retienne ou non le terme de « *guerre économique* » pour qualifier la situation actuelle, une chose est certaine : les Etats-Unis tentent incontestablement de maintenir ou d'établir une position dominante, hégémonique. Et cette volonté s'accompagne de moyens particuliers, comme en témoigne la révélation - grâce à un rapport du Parlement européen - de l'existence du réseau *Echelon*, dirigé par la *NSA* (l'Agence nationale de sécurité).

L'Europe doit prendre la mesure de ces efforts et de cette volonté ; à défaut, elle risque d'être condamnée à n'être qu'un « *protectorat américain* », pour reprendre l'expression de M. Zbigniew Brzezinski dans son livre « *Le grand échiquier* ». Il est vrai que l'Europe elle-même est tiraillée sur ce point et qu'elle n'échappe pas à un certain tropisme américain qui relègue trop souvent au second plan ce qui pourrait être la définition d'un « intérêt général européen » destiné à préserver son modèle social. Le projet d'*accord multilatéral sur l'investissement* (AMI) et les projets de Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission européenne, d'instituer *une zone de libre-échange transatlantique* en constituent de nouvelles illustrations.

S'agissant de l'AMI, il faut se féliciter de la décision du Premier ministre - annoncée à l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier - de ne pas reprendre les négociations de cet accord dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Devant la montée des protestations qui se sont élevées en France et à l'étranger contre cet accord, le Premier ministre a indiqué que la philosophie de ce projet de traité était inacceptable. En outre, cet

accord s'avérait manifestement déséquilibré en faveur des Etats-Unis, qui avaient déposé 400 pages de réserves relatives aux législations fédérales et sous-fédérales sur tous les secteurs de l'activité économique. Je les rends publiques à la faveur de la publication de ce rapport.

Les négociations sont maintenant transférées à l'OMC, ce qui permettra d'éviter le face-à-face entre l'Union européenne et les Etats-Unis, ainsi que la limitation des discussions dans le cadre restreint de l'OCDE. Il convient cependant de rester vigilants et de définir une alternative à l'AMI qui prenne en compte les droits des citoyens et des Etats, plutôt que la recherche aveugle du profit par les multinationales, au mépris de l'intérêt général.

Quant au projet de Sir Leon Brittan de « *nouveau marché transatlantique* » (NTM) de mars 1998, tendant à instaurer une zone de libre-échange transatlantique, il a connu un sort analogue. Le Conseil de l'Union européenne « Affaires générales » du 27 avril 1998 l'a rejeté grâce à une opposition vigoureuse de la France, qui le jugeait contraire à l'approche multilatérale et dangereux car susceptible de remettre en cause l'acquis communautaire.

Malgré cela, le 16 septembre dernier, Sir Leon Brittan a proposé une nouvelle initiative, dénommée « *partenariat économique transatlantique* » (PET). Ce projet est certes plus modeste que le NTM, mais n'en suscite pas moins les mêmes réserves en raison de la même philosophie libre-échangiste qui l'inspire - un libre échangisme restant tout relatif du côté américain.

Cette insistance met aussi en relief le mode de décision qui prévaut dans l'Union européenne. C'est ainsi que le 18 mai 1998 à Londres, deux Commissaires européens et le Président en exercice du Conseil - sans mandat préalable de celui-ci - ont signé un compromis avec les Etats-Unis à l'occasion du sommet transatlantique semestriel. Si on peut heureusement relever que le Conseil « Affaires générales » du 25 mai s'est borné à en « prendre note », il convient de dénoncer cette manière de fonctionner qui place le politique trop souvent en situation subordonnée.

Dans cette situation et au terme de mon travail, je sou mets à la réflexion quelques axes *politiques*, à partir desquels peuvent se décliner des propositions et des idées, sans avoir la prétention de couvrir de manière exhaustive l'ensemble des champs concernés.

Ce qui me paraît essentiel, en effet, c'est le *sens politique* de la démarche proposée.

Tout d'abord, mes propositions militent pour une *Europe forte*, car une démarche plaintive, se limitant à dénoncer l'attitude américaine, aboutit finalement à désarmer l'Europe. En effet, si les choses sont ainsi, la faute n'en incombe pas seulement aux Etats-Unis, mais aussi à l'Europe, qui n'a aucune raison d'accepter ce type de relation avec les Etats-Unis, d'autant qu'elle dispose d'atouts pour relever le défi. Aujourd'hui, elle cumule pourtant une série de faiblesses qu'il convient de pointer.

Une première faiblesse concerne le *cadre institutionnel* dans lequel évolue la construction européenne. En raison notamment de l'attitude de la Commission, qui vide le principe de subsidiarité de sa substance, c'est moins du « muscle » que de la « graisse » qui caractérise l'Europe. De surcroît, la discussion et les décisions politiques sont en recul au profit d'une multitude d'autres sujets. Il y a besoin de plus de politique en la matière, en particulier pour adopter, dans le sujet qui nous occupe, une position unitaire, faisant prévaloir un intérêt général européen. Ce but, qui est loin d'être secondaire, est souvent contrarié du fait des pesanteurs historiques ou culturelles qui affectent l'Union.

Une première série de propositions que je formule est inspirée du souci politique de permettre à l'Europe de mieux porter remède à ces différents déséquilibres. C'est pourquoi, je souhaite son renforcement, qui passe d'abord par une réelle avancée de la construction européenne. Elle doit le faire. Cet objectif postule que le principe de subsidiarité soit réellement garanti, ce qui m'a conduit à proposer l'institution d'un comité de subsidiarité.

Dans le même esprit, il importe de renforcer d'urgence l'investissement - et donc l'information - du Parlement et de l'opinion publique dans ces dossiers, afin de peser sur eux. Le contre-exemple était ce qui s'est passé à propos de l'AMI, où l'opinion - Parlement inclus - a découvert de manière fortuite l'existence et le contenu de ces discussions. C'est pourquoi, j'ai exprimé le souhait que soit instituée une *délégation permanente aux traités et accords économiques multilatéraux*, qui aurait pour fonction, sans porter atteinte aux prérogatives des commissions permanentes, d'offrir au Parlement un outil moderne lui permettant d'être pleinement informé du déroulement des négociations internationales, au sein de l'OCDE ou l'OMC, par exemple.

L'Europe doit préserver de la sorte son *modèle social*, ce qui va au-delà de la seule défense de l'exception culturelle, en adoptant une stratégie offensive destinée à promouvoir, dans les négociations commerciales internationales, certaines de ses valeurs politiques fondamentales ; ainsi, en particulier, de l'encadrement juridique du commerce électronique ou les OGM et de la légitimité de l'intervention de l'autorité politique dans la sphère économique, commerciale et financière.

En outre, il faut reconsidérer la politique commerciale de l'Union européenne qui pratique une politique de *libéralisme sans réciprocité* dont profitent les Américains. Un seul exemple : le règlement adopté en 1998 supprimant les aides à la construction navale à partir de l'an 2000. Rien, hormis son obstination à apparaître comme le « premier de la classe » libérale, n'obligeait la Commission à appliquer l'accord OCDE, alors que les Etats-Unis, qui en avaient imposé l'adoption, ne l'ont toujours pas ratifié !

Plus largement, l'Union européenne a du mal à mesurer et à réagir à la concurrence très particulière que les Etats-Unis lui livrent depuis qu'en 1992, le Président Clinton a mis en œuvre une politique de conquête systématique des marchés. En la matière, on peut certes constater qu'il existe une réelle disproportion des moyens entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Depuis le réseau *Echelon*, qui leur offre un instrument puissant d'intelligence économique, en passant par la restructuration des industries stratégiques, les Etats-Unis ont favorisé systématiquement la recherche et le développement technologique, en particulier celui des technologies de l'information et des biotechnologies, grâce à la réorientation des crédits militaires au profit de la recherche civile. Face à cette offensive, on constate que l'Europe investit nettement moins dans la recherche que les Etats-Unis ou le Japon. En outre, faute de susciter une culture de l'innovation, elle n'exploite pas pleinement le potentiel de chercheurs ou d'ingénieurs de qualité dont elle dispose. Si bien que, par exemple, elle subit une fuite très importante des cerveaux, comme l'illustrent les 40 000 informaticiens français travaillant dans les laboratoires et les entreprises de la *Silicon Valley*.

Seconde piste de réflexion politique, touchant à la sphère financière. La mise en place de l'euro est un fait qui s'inscrit dans la réalité, indépendamment des débats significatifs qui existent et qui subsisteront quant à son objet. Partant du constat que la monnaie unique européenne existe, trois directions, à mon sens, pourraient être

explorées à l'avenir. D'abord la modification de la stricte indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), ainsi que de sa mission, qui se limite, actuellement, au seul maintien de la stabilité des prix. Ensuite, une réorientation des politiques économiques en faveur de la croissance et de l'emploi est nécessaire, avec un assouplissement des critères contenus dans le pacte de stabilité. Deux idées avancent à cet égard : comme l'a fait le Commissaire européen, M. Mario Monti, on peut distinguer entre les déficits publics provoqués par la consommation publique et ceux provoqués par l'investissement public ; il faut également réfléchir à l'introduction d'une condition d'emploi élevée dans les critères de convergence. L'Union européenne devrait utiliser l'euro pour faire entendre sa voix dans les affaires monétaires internationales. Le Conseil doit également faire valoir sa primauté politique dans la détermination de la politique de change de l'euro et dans la « représentation externe de l'euro » auprès des instances monétaires internationales (FMI, Banque mondiale, G7).

Troisième pôle de réflexion politique : la nécessité d'une plus grande et d'une meilleure régulation des relations économiques internationales. Chacun constate l'insuffisance actuelle des institutions aptes à adopter de telles réglementations. Celles-ci sont dispersées en plusieurs entités (ONU et ses organisations spécialisées, institutions de *Bretton Woods...*), alors que la mondialisation nécessite des décisions plus cohérentes. L'Europe a un grand rôle à jouer pour développer des relations plus étroites entre ces institutions internationales, afin de faire face aux multiples défis de la globalisation. L'unification institutionnelle de ces organisations internationales, si elle peut être un but, reste toutefois un objectif lointain ; il faut s'attacher maintenant à améliorer leur coordination, leur coopération et leur rénovation. Sur ce point, le mémorandum intitulé « *Face à l'instabilité financière internationale : pour une initiative européenne* », qui a été présenté au Conseil de l'Union européenne par le Gouvernement français le 26 septembre dernier, mérite l'attention. Il s'agit de « *bâtir les fondations d'un nouveau Bretton Woods, plus légitime, plus efficace* » et d'engager les réformes nécessaires pour renforcer et construire le système monétaire et financier international qu'appellent les temps modernes.

Autre chantier politique pour l'Europe : l'*Organisation mondiale du commerce* (OMC), qui devient l'enceinte majeure de négociation et de résolution des grands problèmes commerciaux internationaux. Sa création en 1995 par l'Accord de Marrakech a répondu au besoin de

pallier les insuffisances du GATT. Force est cependant de constater que l'OMC demeure encore une entité inachevée. La procédure de règlement des différends doit encore asseoir son autorité, notamment sur les grands conflits internationaux, avec des « juges » internationaux dont l'impartialité doit être incontestable. Ses règles, issues du GATT, sont très largement inspirées du droit anglo-saxon, par nature libre-échangiste. La rénovation de l'OMC doit assurer une plus grande transparence de ses travaux, afin de combler un déficit démocratique par ailleurs critiqué. Elle doit rechercher une plus grande universalité : celle des pays membres, notamment avec l'intégration de la Chine, de la Russie et des pays en développement et en transition.

De ce point de vue, l'Union européenne doit se préparer aux *nouvelles négociations commerciales* de l'OMC qui commenceront au début de l'an 2000 et, dans l'intervalle, recenser avec précision ses intérêts offensifs et défensifs. Le Conseil de l'Union européenne devrait s'unir autour de la définition de ses priorités, afin de pouvoir donner à la Commission européenne des directives claires et précises. Ces négociations devront promouvoir un renforcement des règles multilatérales assurant la loyauté des échanges, plutôt que la poursuite à marche forcée de la libéralisation des échanges. Dans ce contexte, l'Union européenne devra rechercher - le bilatéralisme transatlantique n'étant pas à écarter s'il ne devient pas exclusif - des alliances avec d'autres pays industrialisés ou en développement partageant avec nous une certaine vision d'un modèle social qui n'est pas, en tout point, le même que celui qui se développe outre-Atlantique.

Tels sont quelques axes politiques que je propose de retenir à ce stade, persuadé que le sujet que nous ouvrons aujourd'hui suppose bien d'autres développements, que la vie nous amènera sans aucun doute à aborder ultérieurement. Sur la base de mon rapport, la Délégation a adopté, après examen et discussion des propositions que je lui ai présentées, des conclusions qui figurent à la fin du présent document. En mettant nos pas sur ce chemin, qui n'a guère été exploré jusqu'à ce jour, une certaine modestie s'impose en même temps qu'une volonté. C'est le sens de la démarche ouverte aujourd'hui.

SUMMARIZED PRESENTATION OF THE REPORT

In September 1997 the National Assembly Delegation for the European Union appointed me as the rapporteur of information on *transatlantic economic relations*. That was an appropriate decision because this subject had hitherto been unexplored as a whole by our Assembly whereas it is of major importance and will mark the future for a long time.

Current events were to confirm that view. Indeed, in November 1998, what is known as the 'banana war' started again vigorously with the unilateral announcement by the American Administration that it would double the duties before 3 March 1999 on a whole list of products if the European Union does not modify again its banana importation regime. That decision was rightly disputed by the European Union, as recalled by Mr Jacques Santer, President of the European Commission, in a letter sent to President Clinton, '*no World Trade Organization (WTO) member has the right to determine unilaterally, without having recourse to the WTO dispute settlement procedure, if other members comply or not with WTO rules*'.

This last episode illustrates once again the propensity of the Americans to impose their views without any respect for the rules they have nonetheless accepted. In addition they reserve the right to adopt a whole array of such types of behaviour, which leaves one quite naturally reflective as to the real desire of the *American superpower* in today's world.

A global remark must be made here: while transatlantic economic relations appear by and large balanced owing to the comparable economic and commercial weight of the European Union and of the United States, the context they are set in is one where the rules of the game are not identical on both sides of the Atlantic.

Whatever the United States says about being a champion of free trade, its commercial practices are marked by strong protectionism. Its free-trade policy is not universal, but 'à la carte' depending on its interests, as shown by the fourteenth report by the European Commission on '*United States barriers to trade and investment*', appended to this report. Such protectionism is aimed at giving it world

supremacy and can be seen in ; its propensity to enact laws or economic *sanctions* of an extra-territorial nature -infringing international law ; its unilateral legislation, particularly '*section 301*' of the American Trade Act, allowing it, as in the 'banana war', to impose trade sanctions against states hindering its exports or investments ; and its preference for bilateralism to the detriment of multilateralism.

Trade disputes with the European Union are therefore on the increase: in addition to the long-standing disputes in agriculture and aircraft construction or those deriving from the proliferation of extra-territorial laws, there are now disputes related to new technologies such as in the fields of electronic commerce and genetically modified organisms (GMOs).

Whether or not the term '*economic war*' is used to describe the present situation, the United States is undeniably trying to establish or maintain a dominating, hegemonic position. And that determination is based on the use of specific means as evidenced by the revelation in a European Parliament report of the existence of the *Echelon* network directed by the *NSA* (National Security Agency).

Europe must understand what these efforts and this determination signify ; otherwise it could well be condemned to being a mere '*American protectoraté*', to quote the expression by Mr Zbigniew Brzezinski in his book '*The Grand Chessboard*'. But Europe is beset by doubt in this respect and is too fascinated by the United States, relegating only too often to a position of secondary importance what could be the definition of the 'European general good' aimed at preserving its social model. The draft *multilateral agreement on investment* (MAI) and the projects of Sir Leon Brittan, Vice-President of the European Commission, to set up a *transatlantic free trade area* are new illustrations of this.

Referring to the MAI, one must welcome the decision by the French Prime Minister - announced at the National Assembly on 14 October 1998 - to discontinue the OECD negotiations on the MAI. Owing to the wave of protest in France and abroad against this agreement, the Prime Minister stated that the philosophy of this draft treaty was unacceptable. In addition, this agreement proved to be clearly unbalanced in favour of the United States which had filed 400 pages of reservations relative to federal and sub-federal legislation on all sectors of economic activity. I make them public by publishing this report.

The negotiations have now been transferred to the WTO, which will avoid a face to face encounter between the European Union and the United States and will also avoid restricting the discussions to the limited framework of the OECD. Vigilance is still necessary however to define an alternative to the MAI, which will take into account the rights of citizens and of states rather than the blind quest for profit by multinationals to the detriment of the general good.

As for Sir Leon Brittan's project for a '*new transatlantic marketplace*' (NTM) of March 1998, aimed at setting up a transatlantic free trade area, it too has been abandoned. The European Union 'General Affairs' Council of 27 April 1998 rejected it on account of the vigorous opposition of France which considered it contrary to the multilateral approach and dangerous because it could well jeopardize the *acquis communautaire*.

Yet, on 16 September 1998, Sir Leon Brittan proposed a new initiative called '*transatlantic economic partnership*' (TEP). This project is admittedly more modest than the NTM, yet nonetheless gives rise to the same reservations owing to the same free trade philosophy on which it is based -free trade that remains partial on the American side of the Atlantic.

This insistence also highlights the decision-making process in the European Union. On 18 May 1998 in London two European commissioners and the President-in-Office of the Council -without any prior mandate from the latter- signed an agreement with the United States on the occasion of the half-yearly transatlantic summit. While it can fortunately be noted that the 'General Affairs' Council of 25 May merely 'took note' of the agreement, this way of going about matters is to be denounced because it places politics too often in a subordinate position.

In this context, and at the end of my work, I submit for thought a few *political* tracks that can lead to proposals and ideas, yet I do not claim to cover exhaustively all of the fields concerned.

Indeed, to my mind the essential matter is the *political meaning* of the approach proposed.

Firstly, my proposals argue for a *strong Europe*. Indeed a plaintive approach limited to denouncing the American attitude ends up disarming Europe because if things are as such, the fault is not only the United State's but also Europe's, which has no reason to accept this type of relationship with the United States, all the more so since

it has assets to take up the challenge. Yet it today accumulates a series of weaknesses, which I will mark off successively.

A first weakness concerns the *institutional framework* in which European construction is taking place. Owing in particular to the attitude of the Commission, which empties the subsidiarity principle of its substance, Europe is characterised by 'fat' rather than 'muscle'. Furthermore, political discussion and decisions are declining in favour of a multitude of other subjects. This matter needs to receive more political attention. Particularly concerning the subject in hand there is a need for a unitary position promoting the European general good. But this goal, which is far from being secondary, is often thwarted owing to the sheer weight of the history and culture of European Union countries.

A first series of proposals I set out are based on the political concern to enable Europe better to remedy these various imbalances. That is why I would like to see Europe strengthened, which assumes in the first place real progress in European construction. This is absolutely necessary and requires that the subsidiarity principle be really guaranteed, which has led me to propose the setting up of a subsidiarity committee.

Similarly, it is important to strengthen as a matter of urgency the involvement of Parliament and of public opinion in these matters in order to influence them, which implies of course Parliament and public opinion being informed in this respect. The counter-example was what happened concerning the MAI, where opinion -including Parliament- discovered by chance the existence and the content of those discussions. That is why I expressed the desire for the creation of a *permanent delegation for economic treaties and multilateral agreements* which, without undermining the prerogatives of the standing committees, will offer Parliament a modern instrument allowing it to be fully informed of the progress of international negotiations within the OECD or the WTO for example.

Europe must preserve in this manner its *social model*, which goes beyond the sole defence of cultural exception, by adopting an offensive strategy aimed at promoting in international trade negotiations some of its fundamental political values concerning above all the legal framework of electronic commerce or GMOs and the legitimacy of action by the public authorities in the economic, commercial and financial fields.

Also, the European Union's trade policy must be reconsidered because it practises a policy of *liberalism without reciprocity* to the advantage of the Americans. To quote just one example, mention can be made of the regulation, adopted in 1998, suppressing aid for shipbuilding from the year 2000 on. Nothing, except its obstinacy to appear as 'first of the liberal class', obliged the Commission to apply the OECD agreement, whereas the United States, which had imposed its adoption, has still not ratified it.

More generally, the European Union has difficulty in assessing and reacting against the very strong competition implemented against it by the United States since 1992, President Clinton having applied a policy of making systematic market inroads. There is indeed a real disproportion of means between the United States and the European Union. From the *Echelon* network, which provides it with a powerful economic intelligence network, to the restructuring of strategic industries, the United States has systematically promoted technological research and development, particularly that of information technologies and biotechnologies, by redirecting military credits towards civil research. In the face of this offensive Europe has invested far less in research than the United States or Japan. Also, having failed to promote innovation as a society value, it does not make full use of the available potential of experienced researchers or engineers. It therefore, for example, undergoes a major brain drain, as illustrated by the 40,000 French computer scientists working in Silicon Valley laboratories and companies.

Turning to the *second track* of political thought, concerning the financial sphere, the introduction of the Euro has indeed become reality regardless of the significant ongoing and future debates regarding its purpose. As the European currency is well and truly with us, three directions, to my mind, could be selected in the future. Firstly the modification of the strict independence and of the mission of the European Central Bank (ECB), which is currently limited to the sole maintenance of price stability. Secondly a redirecting of economic policies towards growth and employment is necessary with a relaxation of the stability pact criteria. Two ideas are gaining ground in this respect: the drawing of a distinction, like the European commissioner Mr Mario Monti has done so, between government deficits caused by public consumption and those caused by public investment, and the introduction of a high employment condition in the convergence criteria. The European Union should use the Euro to get its voice heard

in international monetary affairs. The Council must also assert its political primacy in determining the Euro exchange policy and in the 'external representation of the Euro' at international monetary authorities (IMF, World Bank, G7).

Moving on to the *third track* of political thought, the need for a greater and better *regulation of international economic relations*, the present shortcoming of the institutions capable of adopting such regulations is quite blatant. These institutions are dispersed in several entities (UN and its specialized agencies, *Bretton Woods* institutions, etc.), whereas globalization requires more coherent decisions. Europe has a major role to play in developing closer relations between these international institutions in order to cope with the multiple challenges of globalization. While the institutional unification of these international organizations can be a goal, it is however a very distant one; the immediate aim must be their coordination and their cooperation. In this respect, the memorandum entitled '*Facing international financial instability: for a European initiative*', presented to the Council of the European Union by the French government on 26 September last year is worthy of attention. It is a matter of '*laying the foundations of a new, more legitimate and more effective Bretton Woods arrangement*' and starting the necessary reforms so as to strengthen and build the international monetary and financial system required by our day and age.

Another political work site for Europe is the *World Trade Organization* (WTO), which is becoming the major forum for the negotiation and settlement of major international trade problems. Its creation in 1995 by the Marrakech Agreement met the need to compensate for the shortcomings of the GATT. The WTO however still remains an unfinished entity. The dispute settlement procedure still has to establish its authority, particularly concerning major international conflicts, with international 'judges' whose impartiality must be unquestionable. Its rules, stemming from the GATT, are inspired to a very large extent by Anglo-Saxon law, which by nature upholds free trade. The renovation of the WTO must lead to greater transparency in its work in order to make up for a criticized lack of democracy. The WTO must also seek more universal membership, particularly with the integration of China, Russia, and developing and transition economies.

From this point of view the European Union must prepare for the *new WTO trade negotiations* to start at the beginning of 2000 and, in

the meanwhile, must identify quite clearly its offensive and defensive interests. The Council of the European Union should join in the definition of EU priorities in order to give the European Commission clear and precise directives. These negotiations must promote a strengthening of the multilateral rules ensuring the fairness of trade rather than the pursuit at all costs of trade liberalization. In this context the European Union should -transatlantic bilateralism not having to be ruled out if it does not become exclusive- seek alliances with other industrialized countries or developing countries that share in common with it a certain vision of a social model which is not, in all respects, the same as the model developing across the Atlantic.

These are a few political tracks I propose to select at this stage. I am convinced that the subject we are opening today implies many other developments, which will no doubt lead us to address subsequently. On the basis of my report, and after examining and discussing the proposals I presented to it, the Delegation has adopted conclusions, appended at the end of this document. By starting off along these tracks, which have been merely touched on today, a certain amount of modesty but also of determination is necessary. That is the meaning of the approach set in motion today.

(Conclusions adopted by the Delegation page 381).

MESDAMES, MESSIEURS,

Au mois de septembre 1997, la Délégation pour l'Union européenne prenait une décision importante : engager un travail inédit au sein de l'Assemblée nationale visant à élaborer un rapport d'information sur les relations économiques transatlantiques.

En une année, le Rapporteur a auditionné plus de cent personnes (responsables politiques, ambassadeurs, agents économiques, responsables agricoles, professeurs, juristes, spécialistes monétaires et de géostratégie, fonctionnaires nationaux et européens...). Il a effectué trois missions d'information : une à Bruxelles (entretiens divers, notamment avec Sir Leon Brittan, commissaire européen en charge des relations avec les Etats-Unis) ; une à Genève (rencontres multiples dont une avec M. Renato Ruggiero, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce - OMC) ; et une autre aux Etats-Unis. Il a écouté le point de vue américain, sur place, à Paris (ambassade des Etats-Unis) et à Bruxelles (mission américaine auprès de l'Union européenne).

Dans une communication devant la Délégation qui tenait lieu de rapport d'étape⁽¹⁾, le Rapporteur constatait, le 22 octobre dernier, que l'actualité confirmait la pertinence de la décision de la Délégation en même temps qu'elle soulignait combien des questions récurrentes ont pris et prendront une dimension politique tout à la fois nouvelle et durable.

C'est le cas de trois faits qui se sont produits depuis.

Le 9 novembre 1998, le Conseil de l'Union européenne a approuvé l'initiative de partenariat économique transatlantique, PET (*Transatlantic economic partnership*), lancée lors du sommet euro-américain de Londres du 18 mai dernier, après que fut prise la décision de retirer le projet de « nouveau marché transatlantique » (*NTM - New transatlantic*

⁽¹⁾ Jean-Claude Lefort, « Europe-Etats-Unis : quelles relations économiques ? », rapport n° 1150.

marketplace), qui risquait de porter atteinte au multilatéralisme et à l'idée même de la construction européenne. Le nouveau dispositif retenu propose notamment un abaissement généralisé des tarifs douaniers industriels, une levée des barrières non tarifaires et une généralisation des accords de reconnaissance mutuelle concernant les normes, un « système d'alerte précoce » relatif aux conflits bilatéraux, des procédures de coopération bilatérales pour préparer les échéances multilatérales de l'an 2000 au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi que des initiatives pour « réduire la bureaucratie », les marchés publics, la propriété intellectuelle, la biotechnologie, le commerce électronique et les normes sociales ou environnementales.

Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission en charge des relations extérieures avec les Etats-Unis et de la politique commerciale commune, artisan du *NTM* et du *PET*, a salué la décision du Conseil en ces termes : « *l'initiative du partenariat économique transatlantique va donner un réel coup de pouce à la coopération entre l'Union européenne et les Etats-Unis et améliorer les relations transatlantiques en tant que pôle de stabilité dans une économie mondiale agitée* ».

Cet optimisme a été, une nouvelle fois, démenti par la décision des Etats-Unis, annoncée le lendemain de l'adoption du *PET*, de publier une liste préliminaire de produits européens sur lesquels ils pourraient imposer des sanctions : des droits de douane portés à 100 % le 1er février prochain, si l'Union européenne ne modifiait pas à nouveau son mécanisme d'importation de bananes qu'elle avait pourtant mis en accord avec les demandes de l'organisme des différends de l'OMC. Les Etats-Unis ont ensuite, le 21 décembre 1998, juste après le sommet transatlantique de Washington réuni le 18 décembre, publié une liste définitive de sanctions portant sur seize catégories de produits communautaires. La Commission européenne a estimé que si les Etats-Unis imposaient réellement des droits de douane de 100 % sur ces produits, la part des exportations communautaires directement touchées par ces mesures se monterait annuellement à plus de 500 millions d'euros. Les principaux pays touchés par les mesures unilatérales américaines seraient, selon la Commission, le Royaume-Uni (qui représente 24 % des produits retenus), l'Italie (21 %), la France (19 %) et l'Allemagne (14 %)⁽²⁾. Comme l'a souligné M. Jacques Santer, Président de la Commission européenne, dans une lettre adressée le 13 novembre 1998 au Président Clinton : « *Une action unilatérale de ce type romprait clairement les engagements pris par les Etats-Unis à l'Organisation mondiale du commerce. L'organe de règlement des différends de l'OMC*

⁽²⁾ Voir la liste des menaces de sanctions américaines en première partie, II, B, 4), b).

dispose d'une procédure pour régler précisément le type de situation à laquelle nous sommes confrontés. Aucun membre de l'OMC n'a le droit de déterminer unilatéralement, sans avoir recours à cette procédure, si d'autres membres se conforment ou non aux règles de l'OMC ».

Enfin, le 14 novembre, la Conférence de Buenos-Aires sur le climat s'est terminée sur un constat d'échec, puisqu'aucune des décisions importantes sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui devaient être prises, n'a été adoptée. Cette situation est à imputer principalement à la volonté des Etats-Unis d'imposer l'adoption de mesures permettant au marché de réguler la diminution des émissions de gaz, par le biais « *d'échanges de droits d'émission* ». Ce système autoriserait les principaux pollueurs - parmi lesquels les Etats-Unis figurent en tête - d'acheter de tels droits - un droit de polluer - aux pays moins pollueurs, essentiellement les pays pauvres. On ne peut manquer de relever que le souci des Etats-Unis a été, sur ce point aussi, de défendre leur seule vision.

Ces différents événements d'actualité récente illustrent les ambivalences constatées sur lesquelles reposent les relations économiques transatlantiques. D'un côté, les Etats-Unis appellent au partenariat sur un pied d'égalité avec l'Europe, au nom d'un héritage historique commun et de la nécessité d'instaurer une zone de prospérité fondée sur la liberté des échanges. D'un autre côté, ils adoptent une attitude réticente à la constitution d'une Europe puissante qui soit un acteur majeur du système international.

Si le Président Clinton peut déclarer : « *Nous reconnaissons qu'un partenaire fort et avec lequel nous pouvons agir sur un pied d'égalité nous sera plus utile qu'un partenaire en état de faiblesse* », il affirme que le prochain siècle sera américain, tandis que la secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, Mme Madeleine Albright, déclare sans détour : « *L'un des objectifs majeurs de notre Gouvernement est de s'assurer que les intérêts économiques des Etats-Unis pourront être étendus à l'échelle planétaire* »⁽³⁾.

Les Européens ont certainement le sentiment d'être confrontés, dans divers domaines, à un rapport de forces permanent. Il est significatif de constater qu'un très grand nombre des interlocuteurs du Rapporteur, y compris des ressortissants d'autres Etats membres, ont décliné le mot « guerre » sur divers modes : « guerre économique », « guerre commerciale », « guerre du droit », « drôle de guerre », « guerre de

⁽³⁾ « *The Wall Street Journal Europe* », 21 janvier 1997.

tranchées ». Ces propos trouvent un écho dans toute une littérature américaine qui, selon le professeur Paul Krugman, assimile le commerce extérieur à un type de compétition quasi-militaire⁽⁴⁾.

Dans le même temps, l'Europe, en dépit de son potentiel économique et commercial, apparaît souvent divisée et donc impuissante à mettre en oeuvre une stratégie qui soit l'expression d'un *intérêt général européen* dans cette situation où les desseins américains sont clairs. Il y a là un handicap - de nature politique - de la construction européenne, dont les conséquences sur les relations économiques avec les Etats-Unis sont, sur bon nombre de dossiers importants, considérables.

*
* *

Telle est la double réalité politique et économique dans laquelle se déploient, de manière complexe, les relations euro-américaines.

Afin de fonder une opinion objective, le Rapporteur examinera cette situation en trois temps.

- Dans une première phase, il mettra en évidence le fait suivant : les relations économiques américaines sont globalement équilibrées malgré un contexte inégalitaire, et ceci depuis les lendemains de la seconde guerre mondiale.

- Puis, il examinera les obstacles principaux qui ne permettent pas aux efforts destinés à rééquilibrer ces relations d'être à la hauteur des enjeux.

- Enfin, plaidant pour une Europe forte de son modèle social sur la scène internationale, le Rapporteur mettra l'accent sur quelques éléments propres à dégager ce qu'il appelle « *l'intérêt général européen* ».

⁽⁴⁾ Le titre de certains des ouvrages qu'il cite sont particulièrement évocateurs : « *Face-à-face : la bataille future entre l'Amérique, le Japon et l'Europe* » de Lester Thurow ; « *Une paix froide : l'Amérique, le Japon, l'Allemagne et la lutte pour la suprématie* » de Jeffrey Garten, qui fut sous-secrétaire d'Etat au commerce extérieur ; « *La guerre silencieuse* » d'Ira Magasiner et Mark Patinkin, in P. Krugman, « *La mondialisation n'est pas coupable* », pages 83 et suivantes.

**PREMIERE PARTIE :
LES RELATIONS ECONOMIQUES
TRANSATLANTIQUES SONT GLOBALEMENT
EQUILIBREES MALGRE UN CONTEXTE
INEGALITAIRE**

**I. LE POIDS ET LE CONTENU DES RELATIONS
ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS-
UNIS : DES RELATIONS EQUILIBREES**

La lecture des statistiques montre que la relation entre l'Europe et les Etats-Unis est d'une importance considérable. Ce sont les deux ensembles qui englobent les deux plus grandes économies du monde. Ils entretiennent la plus grande relation bilatérale mondiale en matière d'échanges commerciaux et d'investissements. Ils représentent près de la moitié de l'économie mondiale.

A. Des poids économiques et commerciaux équivalents

*1) La balance commerciale de l'Union européenne
avec les Etats-Unis est excédentaire*

*a) Deux zones économiques d'importance
équivalente*

Le **produit intérieur brut** (PIB) de l'Union européenne⁽⁵⁾ est supérieur à celui des Etats-Unis⁽⁶⁾ et loin devant celui du Japon⁽⁷⁾. Sa

⁽⁵⁾ (7 101,8 milliards d'écus en 1997).

⁽⁶⁾ (6 591,2 milliards).

⁽⁷⁾ (3 569,5 milliards).

population (374 millions d'habitants) est également supérieure à celle des Etats-Unis (268 millions) et du Japon (127 millions). Dans cet ensemble, la France est la quatrième puissance économique mondiale (PIB) et la quatrième puissance exportatrice mondiale, derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne.

Même si sa part a légèrement diminué par rapport à 1996, l'Union européenne a confirmé, en 1997, sa position de **premier exportateur mondial** avec 19,6 % des exportations mondiales⁽⁸⁾ et de deuxième importateur mondial avec 16,9 %⁽⁹⁾. En regard, les Etats-Unis ont confirmé leur première place au classement mondial des importateurs avec une part de 20,1 % et leur deuxième place parmi les exportateurs avec une part de 16,5 %. La balance commerciale de l'Union européenne a dégagé, en 1997, un excédent de plus de 50 milliards d'écus, contre 44 milliards en 1996. Par contre, les Etats-Unis ont un déficit commercial qui se creuse : 186 milliards d'écus en 1997, contre 153 milliards en 1996.

En 1997, la balance commerciale de l'Union européenne a enregistré l'excédent le plus élevé dans le domaine des machines et du matériel de transport ; le déficit le plus important étant celui des combustibles minéraux. En 1996, les articles manufacturés représentaient 87 % des exportations de l'Union européenne et 69 % des importations, alors que les matières premières représentaient 11 % des exportations et 28 % des importations.

Les échanges de produits alimentaires présentent un déficit pour l'Union européenne. L'Union européenne est depuis plusieurs années le premier importateur mondial de produits agricoles, suivie par le Japon et les Etats-Unis. Elle est le deuxième exportateur de ces produits, après les Etats-Unis et avant le Canada et la Chine. Par comparaison, les Etats-Unis génèrent les plus grands surplus commerciaux agricoles au monde (17 milliards d'écus en 1995), devant le Canada, l'Australie et l'Argentine.

Les céréales représentent l'un des premiers chiffres d'exportations agricoles des Etats-Unis et de l'Union européenne. En 1995, les exportations américaines de céréales étaient de 12,3 milliards d'écus, plus du double de celles de l'Union européenne (4,8 milliards). Les Etats-Unis et l'Union européenne sont respectivement aux premier et deuxième rangs pour les exportations mondiales de fruits et légumes et de viandes.

⁽⁸⁾ (718,5 milliards d'écus).

⁽⁹⁾ (668,2 milliards).

Au sein de l'Union européenne, en 1997, les plus gros exportateurs sont l'Allemagne (201 milliards d'écus), le Royaume-Uni (110 milliards) et la France (101 milliards), suivie de près par l'Italie (95 milliards). Les plus gros importateurs sont l'Allemagne (160 milliards d'écus), le Royaume-Uni (125 milliards), la France (85 milliards), l'Italie (72 milliards) et les Pays-Bas (68 milliards). L'Allemagne (40,7 milliards d'écus), suivie de l'Italie (23,1 milliards) et de la France (15,3 milliards), ont dégagé les plus gros excédents commerciaux, tandis que les Pays-Bas (- 31 milliards d'écus) et le Royaume-Uni (- 15,4 milliards) ont enregistré les déficits les plus élevés.

b) Des relations commerciales bilatérales soutenues

Les Etats-Unis et l'Union européenne sont, l'un pour l'autre, les principaux partenaires commerciaux.

Les flux commerciaux de l'Union européenne avec les Etats-Unis ont représenté 18,3 % des exportations et 19,4 % des importations des totaux de l'Union européenne en 1996. Ils ont enregistré un excédent de 4 milliards d'écus en 1997, après un excédent de 1,6 milliards en 1996. Les articles manufacturés ont représenté l'excédent le plus élevé ; à l'opposé, le plus fort déficit a été accusé par les matières brutes non comestibles à l'exception des carburants. L'ensemble des autres produits présente des soldes proches de l'équilibre.

En 1997, les Etats-Unis et l'Union européenne sont réciproquement premier client et premier fournisseur pour un très grand nombre de secteurs : les boissons, les produits chimiques organiques, les produits médicaux et pharmaceutiques, les matières plastiques, les machines, les appareils et équipement de télécommunications et pour l'enregistrement et la reproduction du son, les machines et appareils de bureau pour le traitement automatique de l'information, les machines et appareils électriques, ainsi que les avions et autres véhicules aériens.

Les Etats-Unis sont le premier pays client de l'Union européenne pour les huiles brutes et les produits dérivés du pétrole, les véhicules routiers, les articles minéraux non métalliques manufacturés, le fer et l'acier, les fils, tissus et articles textiles façonnés. Ils sont deuxième client pour les céréales, les fruits et légumes, les fibres textiles, les vêtements et accessoires, les minerais de fer, les bateaux.

Les Etats-Unis sont le premier fournisseur de l'Union européenne pour les céréales et préparations de céréales, le liège et le bois, les pâtes à

papier et déchets de papier, les véhicules routiers. Ils sont le deuxième fournisseur pour les fruits et légumes, les bateaux et les articles minéraux non métalliques manufacturés.

L'Union européenne est le deuxième client (derrière le Japon) et le deuxième fournisseur (derrière le Canada) des Etats-Unis en matière agricole.

En 1996, les produits manufacturés ont représenté 81 % des importations de l'Union européenne en provenance des Etats-Unis. Parmi ces produits, les machines et matériels de transport ont occupé la première place (47 % du total). Huit produits ont concentré à eux seuls 50 % du total des importations de l'Union européenne venant des Etats-Unis, dont les principaux sont les machines et matériels de transport, les machines et appareils de bureau ou pour le traitement automatique de l'information, les machines et appareils électriques, les machines génératrices, moteurs et leur équipement, ainsi que les autres matériels de transport. Il importe de signaler qu'environ 50 % des importations d'instruments et d'appareils professionnels, scientifiques et de contrôle provenaient des Etats-Unis.

Toujours en 1996, les exportations principales de l'Union européenne vers les Etats-Unis ont été les produits manufacturés (88 % du total). Les machines et matériels de transport ont représenté 48 % du total et les articles manufacturés divers 28 %. Les cinq premières catégories de produits exportés vers les Etats-Unis appartiennent aux machines et matériels de transport, véhicules routiers, machines et appareils électriques, machines et appareils pour industries particulières, machines génératrices et machines et appareils industriels. Quelques 12 % des véhicules routiers produits dans l'Union européenne ont été exportés vers les Etats-Unis.

Les Etats-Unis demeurent le principal partenaire de l'Union européenne pour les échanges de services. Dans ce secteur, l'Union européenne a un déficit avec les Etats-Unis de 1,1 milliards d'écus en 1996 (excédent dans les services de transports mais déficit dans les services de voyages et autres services).

Dans l'Union européenne, les principaux partenaires des Etats-Unis sont dans l'ordre l'Allemagne, (27,5 % des exportations de l'Union européenne vers les Etats-Unis et 18,2 % des importations de l'Union européenne en provenance des Etats-Unis), le Royaume-Uni (20,8 % des exportations et 25,7 % des importations), la France (12,8 % des exportations et 13,5 % des importations) et l'Italie (12,6 % des exportations et 7,1 % des importations).

2) La France, pour ce qui la concerne, enregistre avec les Etats-Unis son déficit commercial le plus important.

a) Les échanges entre la France et les Etats-Unis sont largement déséquilibrés et notre part de marché régresse depuis 1990

La France enregistre avec les Etats-Unis son **déficit commercial le plus élevé**. Après la dégradation subie en 1995, l'année 1996 s'était soldée par une légère amélioration de nos résultats, grâce au rythme soutenu de nos exportations (augmentation de près de 6 %) pour un total de 88,5 milliards de francs et une augmentation de nos importations limitée à 3,9 % pour un total de 115,2 milliards de francs. Cette évolution, qui résultait en partie du différentiel de croissance entre les deux pays, n'avait pas permis une diminution sensible du déficit bilatéral, qui s'était élevé à - 26,7 milliards de francs en 1996.

Malgré une forte augmentation de nos ventes en 1997 à 110,4 milliards de francs (+ 24,8 %), **le solde négatif reste élevé à - 26 milliards de francs** en raison du poids persistant de nos importations à 136,4 milliards de francs (+ 18 %). Le taux de couverture s'est en revanche très légèrement amélioré, à 81% contre 78 % en 1996, mais les Etats-Unis sont à l'origine de **notre premier déficit commercial**. Ce déficit traduit ici une certaine dépendance de l'économie française aux produits américains.

Les Etats-Unis sont notre sixième client (avec 6,6 % de nos ventes), mais ont gagné des parts de marché en France en devenant notre troisième fournisseur (8,75 % de nos achats). **Les échanges bilatéraux demeurent toutefois à un niveau très modeste, représentant 0,5 % du PIB américain et environ 3 % du PIB français.**

Dans un contexte de forte croissance américaine, la France **maintient à peine ses positions commerciales.**

L'évolution positive des exportations se traduit par le maintien, voire la légère augmentation, de nos parts de marché, à 2,4 % en 1997 contre 2,35 % en 1996. La France est revenue du dixième au neuvième rang des pays fournisseurs des Etats-Unis en 1997, après avoir chuté à la onzième place en 1995, mais loin derrière le Canada (19,5 %), le Japon (16,6 %) ou le Mexique (8,3 %). La France maintient néanmoins, comme cela a été révélé précédemment, son troisième rang européen derrière l'Allemagne (5 %) et le Royaume-Uni (3,6 %).

Cette amélioration ne peut cependant masquer notre lente érosion dans le commerce extérieur américain. La part de la France régressant de 3 % en 1990 à 2,4 % en 1997.

La montée en puissance des pays d'Amérique latine et des pays émergents, ainsi que la structure de nos échanges expliquent en partie cette érosion de nos parts de marché.

Les parts de marché de certains pays émergents ont connu, en effet, une progression importante aux Etats-Unis, occasionnées par les opérations de délocalisation compétitive et de sous-traitance massive. Ainsi, les parts de marché de la Chine sont passées de 3 % à 6 % entre 1994 et 1996.

En outre, une large partie de la croissance américaine a profité aux secteurs des biens de consommation traditionnels ou électroniques, domaines où les pays à bas salaire disposent d'un avantage comparatif considérable et où la France est peu présente. Cet avantage a été renforcé dans le cadre des délocalisations massives opérées dans ces pays d'Amérique latine ou d'Asie. Les importations dans ce secteur réagissent de surcroît plus vite aux phénomènes monétaires et l'appréciation du dollar en 1997 a encouragé les achats à l'étranger, évolution que la dévaluation des monnaies asiatiques va renforcer⁽¹⁰⁾.

Les résultats du premier semestre 1998 confortent la tendance de 1997.

Nos exportations ont en effet progressé de + 28,9% à 65,3 milliards de francs, tirées pour l'essentiel par la hausse de nos ventes de biens d'équipement (+ 45,4 % à 33,8 milliards de francs), qui totalisent comme en 1997 plus de 50 % de nos échanges en direction des Etats-Unis.

Nos importations s'inscrivent en hausse soutenue avec + 18,8 % à 78,9 milliards de francs, de sorte que le **déficit bilatéral ne diminue que légèrement à - 13,57 milliards de francs pour cette période** contre - 15,69 milliards de francs un an plus tôt. Le taux de couverture s'est en revanche nettement amélioré à 82 % contre 76 % en 1997 sur la période correspondante.

L'explication de ce résultat réside dans le déséquilibre du poste des biens d'équipement, qui demeure toujours fortement déficitaire

⁽¹⁰⁾ Il restera à observer attentivement les effets de la crise asiatique actuelle et de la baisse récente du dollar sur ces évolutions.

(- 17,6 milliards de francs sur le premier semestre 1998, contre - 17,9 milliards de francs un an plus tôt).

b) Nos échanges se situent sur des créneaux à forte valeur ajoutée et bénéficient de la dynamique des investissements croisés

En 1997, nos ventes sont constituées pour moitié de biens d'équipement à fort contenu technologique (aéronautique, équipements automobiles...). Les produits des secteurs de l'aéronautique et de l'automobile forment plus de 20 % de nos exportations vers les Etats-Unis. La France est ainsi devenue le premier fournisseur américain de matériel aéronautique en 1996. L'agro-alimentaire et les biens de consommation assurent en 1997 près de 23,5 % de nos ventes. Notons que, contrairement aux idées reçues, les vins et spiritueux et la parfumerie ne totalisent respectivement que 3,3 % et 2,4 % de nos exportations.

Le poste des biens d'équipement, secteur majeur de nos échanges, représente aussi la source essentielle de notre déficit avec les Etats-Unis, avec - 34,05 milliards de francs en 1997, soit une aggravation de plus de - 3,5 milliards de francs par rapport à 1996. Alors que l'appréciation du dollar aurait pu pénaliser les ventes américaines, leur progression a en réalité été similaire aux ventes françaises (+ 21 % contre 27,8 %), soulignant la moindre sensibilité de ce secteur aux variations de change.

En résumé :

- Nos principaux déficits en 1997 résultent des postes du matériel informatique (- 12,95 milliards de francs), suivi des moteurs d'avion (- 4,6 milliards de francs), des composants électroniques (- 4,1 milliards de francs), du matériel médico-chirurgical (- 3,5 milliards de francs) et du matériel téléphonique (- 2,1 milliards de francs).

- Nos excédents se concentrent dans les vins et spiritueux (+ 3,6 milliards de francs), les équipements automobiles (+ 3,5 milliards de francs), les produits finis sidérurgiques (+ 2,12 milliards de francs), les matériels de travaux publics (+ 1,8 milliards de francs) et la parfumerie (+ 1,8 milliards de francs). Le solde pour les avions, bien que toujours excédentaire (+ 0,3 milliards de francs), est en régression. Il dépassait les + 2 milliards de francs en 1996.

A cela il convient d'ajouter que les relations commerciales entre les deux pays doivent prendre en compte les investissements croisés, qui complètent les flux commerciaux.

Les investissements français contribuent au renforcement des échanges franco-américains, les relations commerciales intra-groupes (multinationales) fournissant déjà 40 % de nos exportations. Le nombre d'implantations d'entreprises françaises a triplé depuis 1980, avec près de 1 200 entreprises dont 240 PME aujourd'hui implantées sur le sol américain.

La répartition sectorielle diversifiée, mais avec une forte représentation du secteur manufacturier (55 % contre 35 % dans le reste du monde dans des secteurs tels que l'aéronautique, la chimie, la pharmacie ...), souligne l'importance des investissements sur place pour développer des activités incluant des produits de haute technologie.

Les Etats-Unis sont le premier pays d'accueil des investissements français à l'étranger, tant en flux qu'en stock. Après s'être élevés à plus de 51 milliards de francs en 1996, les flux ont dépassé 44 milliards de francs en 1997 soit près de 25 % du total des nouveaux investissements français dans le monde. Les Etats-Unis totalisent 20 % du stock d'investissements directs français à l'étranger, soit 180 milliards de francs en 1997, et la France détient la sixième place des principaux investisseurs aux Etats-Unis. La France attire aussi les investissements américains sur son sol. Elle a reçu en 1997 plus de 17 milliards de francs de nouveaux investissements, classant les Etats-Unis au troisième rang des investisseurs étrangers. Mais ceux-ci restent le premier investisseur en France en termes de stock.

*
* *

En conclusion, la part de marché de la France aux Etats-Unis s'effrite, en dépit d'une amélioration de nos exportations en 1996 et 1997. « L'effet dollar », constaté en 1997 et jusqu'à l'été 1998, et l'écart de croissance observé dans les deux pays n'ont pas réussi à inverser la courbe du déficit bilatéral de manière significative. **Le renversement des conjonctures des deux côtés de l'Atlantique et la récente baisse du dollar aggraveront certainement ce déséquilibre.**

A moyen terme toutefois, les investissements réalisés, leur positionnement favorable et leur progression régulière indiquent l'intérêt des entreprises françaises pour le marché américain. Ils participent au

renforcement à moyen terme des positions françaises aux Etats-Unis. C'est un point stratégique mais la comparaison a aussi ses limites entre deux pays si différents par la taille de leur marché intérieur et par leur diversification économique.

B. Un niveau soutenu des investissements directs étrangers transatlantiques

1) La balance des investissements directs étrangers entre les Etats-Unis et l'Union européenne est excédentaire pour cette dernière

Les **flux d'investissements directs étrangers (IDE)** de l'Union européenne à destination et en provenance de l'étranger, ont fortement progressé en 1997. Les flux de l'Union européenne vers l'étranger ont augmenté de 46 % par rapport à 1996, pour atteindre 172 milliards d'écus. Ils ont été supérieurs aux flux reçus de l'étranger, qui se sont accrus de 28 % pour s'élever à 99 milliards de francs. L'Union européenne investit donc plus dans les pays tiers que ces derniers ne le font chez nous.

N.B. : Les investissements directs étrangers (IDE)

Un investissement direct étranger (IDE) vise à établir une relation économique durable entre une entité résidente dans un pays et une unité établie à l'étranger. Cela implique l'existence de relations à long terme, et d'un niveau significatif d'influence de l'investisseur dans la gestion de l'entreprise étrangère. Une firme devient « multinationale » à travers les IDE, principaux vecteurs de la « mondialisation » de l'économie.

L'IDE se mesure difficilement. Formellement, l'investisseur doit détenir au minimum 10 % ou plus des actions ordinaires ou du nombre de voix (pour une entreprise constituée en société) ou l'équivalent (pour une entreprise non constituée en société).

Les positions d'IDE d'un investisseur, qui apparaissent dans son bilan annuel, sont dues aux flux d'investissements directs. La position d'IDE (appelée aussi stocks d'IDE) se distingue des flux cumulés en raison de la réévaluation (variation des prix, des taux de change et d'autres ajustements, tels que le rééchelonnement ou l'annulation de prêts, la remise de dettes ou des échanges de dettes contre des actifs).

La plupart des Etats membres de l'Union européenne voient augmenter leurs flux d'IDE. Le Royaume-Uni a bénéficié en 1997 de hausses exceptionnellement fortes à la fois des flux d'IDE vers et en provenance de l'étranger. Pour ce qui est des flux d'IDE vers l'étranger, l'Allemagne et la France se sont positionnées juste après le Royaume-Uni, à des niveaux très proches l'un de l'autre. Du côté des flux reçus de l'étranger, la France occupe le deuxième rang, tandis que l'Allemagne est le seul Etat membre de l'Union européenne à enregistrer des désinvestissements.

Les **Etats-Unis** sont le principal partenaire de l'Union européenne en matière d'IDE, aussi bien pour les flux sortants que pour les flux entrants. Encore une fois, l'Union européenne a, en 1997, investi plus aux Etats-Unis (37,6 milliards d'écus) que les Etats-Unis ne l'ont fait dans l'Union européenne (21,4 milliards).

Les flux d'IDE de l'Union européenne **à destination des Etats-Unis** ont presque doublé en 1997, passant de 15,5 milliards d'écus en 1996 à 37,6 milliards en 1997. Ce pays est donc devenu plus attirant en 1997 puisque 41 % du total des flux sortants d'IDE de l'Union européenne vers les pays tiers étaient destinés à ce pays contre 29,5 % en 1996. Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne demeurent les principaux investisseurs de l'Union européenne aux Etats-Unis (ils représentent à eux trois 83 % des IDE de l'Union européenne vers les Etats-Unis). La forte hausse enregistrée en 1997 est essentiellement imputable au Royaume-Uni, dont provenait près de la moitié du total des flux d'IDE de l'Union européenne vers les Etats-Unis. Le Royaume-Uni a en effet, entre 1996 et 1997, multiplié par sept ses IDE aux Etats-Unis, qui s'établissent à hauteur de 18,2 milliards d'écus. La France occupait la deuxième place derrière le Royaume-Uni avec des IDE de 6,8 milliards d'écus aux Etats-Unis, immédiatement suivie par l'Allemagne (6,4 milliards).

Malgré la forte participation des trois Etats membres susmentionnés, la Suède, l'Espagne et le Bénélux ont été les principaux Etats membres à bénéficier d'une progression sensible de leurs IDE vers les Etats-Unis en 1997. Après un désinvestissement en 1996, la Suède est devenue le quatrième investisseur direct de l'Union européenne aux Etats-Unis en 1997, avec 3,9 milliards d'écus (10 % des IDE de l'Union européenne vers les Etats-Unis).

De 1996 à 1997, les flux entrants d'IDE de l'Union européenne **en provenance des Etats-Unis** ont augmenté de 42 % et sont passés de 15,1 à 21,4 milliards d'écus. En 1997, 51 % des IDE entrant dans l'Union européenne provenaient des Etats-Unis.

Une nouvelle fois, le Royaume-Uni se révèle être le principal partenaire des Etats-Unis au sein de l'Union européenne, recevant près des deux tiers du total des flux entrants (13,9 milliards d'écus). La France venait en deuxième position (2,3 milliards d'écus en 1997). En dépit d'une progression de 33 % de l'engagement des Etats-Unis sur le marché néerlandais (1,9 milliards d'écus en 1997), les Pays-Bas ont laissé la place à la Suède. Les flux entrants d'IDE des Etats-Unis à destination de ce pays ont été multipliés par six en 1997 pour se chiffrer à près de 2 milliards d'écus.

Investissements directs étrangers (IDE) de l'Union européenne à destination et en provenance de l'étranger et des Etats-Unis Flux en 1997 (milliards d'écus)				
	Flux à destination de		Flux en provenance de	
	Monde	Etats-Unis	Monde	Etats-Unis
Royaume-Uni	51,5	18,2	31,5	13,9
Allemagne	29,3	6,4	- 0,2	0,1
<i>France</i>	28,1	6,8	20,2	2,3
Pays-Bas	18,1	0,8	7,7	1,9
Suède	10,0	3,9	8,5	2,0
Italie	9,4	0,3	3,3	0,0
Espagne	8,9	0,9	4,9	0,5
Belgique/Lux.	5,9	- 0,7	11,0	-1,0
Finlande	3,9	0,5	1,4	0,0
Danemark	3,7	0,2	2,4	0,3
Portugal	1,5	0,0	1,5	0,4
Autriche	1,3	0,0	1,5	0,2
Grèce	nd	nd	nd	nd
Irlande	nd	nd	nd	nd
Total*	172,2	37,5	99,1	21,4

Source : Commission européenne (Eurostat)

* Les chiffres pour la Grèce et l'Irlande ont été estimés et inclus dans les totaux de l'Union européenne.

En **valeur absolue**, et non plus en termes de flux, les relations d'IDE entre les Etats-Unis et l'Union européenne sont proches de l'équilibre, voire excédentaires pour cette dernière. Les sources statistiques américaines et européennes divergent cependant sur la mesure de cette balance.

Selon la Commission européenne (Eurostat), l'Union européenne détient, en 1995⁽¹¹⁾, plus de capital d'IDE sur le marché américain (207,2 milliards d'écus) que les sociétés américaines dans l'Union européenne (188,3 milliards), ce qui signifie une position nette de l'Union

⁽¹¹⁾ Dernière année connue.

européenne de près de 18,9 milliards d'écus. Cette position nette s'élevait à 25,8 milliards d'écus en 1994. L'Union européenne a également, selon Eurostat, une position nette positive d'IDE vis-à-vis du reste du monde (105 milliards d'écus). Les sources américaines sont différentes, même si elles convergent avec les sources européennes dans la conclusion d'une tendance vers l'équilibre. Selon le *Department of commerce* américain (*Survey of current business* - septembre 1997), les engagements américains vis-à-vis de l'Union européenne (223,4 milliards d'écus) ne dépassent les avoirs américains dans l'Union européenne (239,8 milliards) que de 3 milliards d'écus en 1995, soit une part assez modeste du total des avoirs nets des Etats-Unis (119 milliards) vis-à-vis du monde entier. Les Etats-Unis avaient même, selon cette source américaine, une position nette positive en 1994 (3,8 milliards d'écus).

Selon Eurostat, l'Union européenne a une position nette des IDE vis-à-vis du monde entier (extra-Union européenne) positive de 105 milliards d'écus (avoirs de 471,9 milliards d'écus et engagements de 366,9 milliards). Selon le *Department of commerce*, les Etats-Unis ont également une position nette vis-à-vis du monde entier positive de 119,2 milliards d'écus (avoirs de 546 milliards d'écus et engagements de 426,7 milliards).

Selon Eurostat, le Royaume-Uni est le plus grand investisseur direct de l'Union européenne aux Etats-Unis. Fin 1995, les avoirs d'IDE du Royaume-Uni aux Etats-Unis se sont chiffrés à 72,7 milliards d'écus (35 % du total de l'Union européenne), loin devant l'Allemagne, (37,5 milliards), les Pays-Bas (33,1 milliards), la France (27,4 milliards), la Suède (6,7 milliards) et l'Italie (6,6 milliards). Un classement très proche prévaut pour les engagements. Les engagements britanniques vis-à-vis des entreprises américaines ont représenté 35 % du total de l'Union européenne (65,8 milliards d'écus), devant l'Allemagne (37,1 milliards), la France (23,4 milliards), les Pays-Bas (19,2 milliards), l'Italie (7,2 milliards) et la Suède (4,2 milliards).

En termes de positions nettes, selon Eurostat, ce sont les Pays-Bas qui occupent en 1995 la première place (13,9 milliards d'écus), suivis par la Grande-Bretagne (6,9 milliards) et la France (4 milliards). Alors que la Suède et la Finlande ont enregistré des avoirs nets d'IDE significatifs vis-à-vis des Etats-Unis, les positions nettes de l'Allemagne, du Danemark, de l'Autriche et de l'Italie ont été relativement équilibrées.

La source *Department of commerce* confirme le rôle dominant de la Grande-Bretagne, suivie de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la France et de

l'Italie. Mais selon cette source, les Pays-Bas sont le deuxième pays, loin devant l'Allemagne et la France.

Fin 1995, selon Eurostat, le stock d'avoirs d'IDE de l'Union européenne avec les Etats-Unis était constitué de 99,1 milliards d'écus dans le secteur manufacturier, de 92,1 milliards dans les services et de 16 milliards dans les autres secteurs. Le stock d'engagements d'IDE de l'Union européenne avec les Etats-Unis s'élevait à 72,3 milliards d'écus dans le secteur manufacturier, à 84,7 milliards dans les services et à 31 milliards dans les autres secteurs. Les investisseurs américains ont donc préféré placer leurs capitaux dans les entreprises de services de l'Union européenne, au contraire des Européens qui ont préféré les entreprises manufacturières américaines.

Position d'investissements directs étrangers de l'Union européenne avec les Etats-Unis : ventilation par secteurs (Stocks en milliards d'écus en 1995)		
	avoirs	engagements
Agriculture et pêche	0,35	0,16
Industries extractives	12,64	26,56
Produits manufacturés dont :	99,08	72,29
- produits alimentaires	20,62	10,49
- textile et bois	10,73	3,38
- prod. pétroliers, chimiques, en caoutchouc, plastique	36,75	25,02
- produits en métaux et mécaniques	8,79	8,76
- machines de bureau, ordinateurs, RTV, traitement de l'information	7,33	8,67
- automobiles et autres matériels de transport	3,27	7,40
Electricité, gaz, eau	1,43	3,84
Construction	1,57	0,56
Services dont :	92,06	84,73
- commerce, réparation	11,76	18,30
- hôtels, restaurants	2,19	0,75
- transports	1,15	0,52
- postes et télécommunications	- 1,26	0,47
- intermédiations financières	36,15	22,73
- activités immobilières et services aux entreprises	37,66	36,73
- autres services	5,55	5,02
Total	207,18	188,31

Source : Commission européenne (Eurostat)

2) *La France est le quatrième investisseur étranger aux Etats-Unis et le quatrième pays d'accueil des investissements américains*

La France est le **quatrième investisseur** étranger aux Etats-Unis en 1996 en termes de flux nets (10,9 milliards de dollars, avec une part de 13,9 %) et le sixième en termes de stock (49,3 milliards de dollars, avec une part de 7,8 %), sur la base de statistiques du Département américain du Commerce.

Les **flux d'investissements** français en 1996 ont atteint le chiffre record de 10,9 milliards de dollars. La France se place ainsi au quatrième rang avec une part de 13,9 %. Elle est précédée par le Royaume-Uni (18,9 milliards ; 24,1 %), l'Allemagne (16,3 milliards ; 20,7 %) et le Japon (11,9 milliards ; 15,1 %). Bien souvent, l'investissement étant souvent le seul moyen d'avoir accès au “*mass-market*” américain, assez peu accessible aux importations qui sont souvent cantonnées à un marché de niche du fait de leur prix grevé par le coût du transport et des droits de douane.

Le précédent record avait été enregistré en 1993 avec 6,6 milliards de dollars. Ensuite, en 1994 et 1995, les flux ont été respectivement de 3,9 et 4,5 milliards de dollars, quelque peu affectés par plusieurs désengagements intervenus dans le cadre du recentrage d'activités de certains groupes, comme la cession par Pechiney de ses activités éléments de turbines (*Howmet*).

A titre de comparaison, les **flux d'investissements directs américains** en France ont atteint 5,2 milliards de dollars en 1996, contre 5,7 milliards en 1995. Sur l'ensemble de la période 1990-96, les flux à destination des Etats-Unis ont représenté 36,5 milliards de dollars, soit 75 % de plus que les flux des Etats-Unis vers la France (20,9 milliards).

Depuis le début de la décennie, le **stock des investissements** français aux Etats-Unis dépasse nettement celui des investissements américains en France (respectivement 49,3 et 34 milliards de dollars en 1996). La part de la France (7,8 %), en sensible amélioration, se rapproche de celle de l'Allemagne (9,9 %) ou du Canada (8,6 %), mais elle est deux à trois fois moins élevée que celle des deux premiers investisseurs, le Royaume-Uni (22,6 %) et le Japon (18,8 %).

A la fin de 1996, plus de la moitié (53,5 %) du stock français se trouve dans l'industrie manufacturière, dont 45 % dans la chimie et les industries connexes. Les services divers (autres que distribution, banque,

finance, assurance et immobilier) représentent 14 % du stock, la finance 15 %, l'assurance 6 %, la banque 4,4 %, la distribution (principalement de gros) 5,5 %.

La France occupe une position de premier ordre en matière d'**achat d'entreprises américaines** depuis le début de la décennie.

Depuis au moins dix ans, 60 à 80 % des investissements français s'effectuent par le biais d'acquisitions⁽¹²⁾.

Depuis 1987, plus de trois cents prises de participation ou acquisitions par des entreprises françaises dans une gamme étendue de secteurs ont été réalisées, dont une douzaine représentent un montant égal ou supérieur à un milliard de dollars (*Elf/Pennwalt* ; *Rhône-Poulenc/Rorer* ; *Axa/The Equitable Companies* ; *Bull/Packard Bell* ; *Sanofi/pharmacie de prescription de Sterling Winthrop* ; *L'Oréal/Maybelline* ; *LVMH/DFS*).

A travers de nouvelles acquisitions en 1996 et en 1997, plusieurs groupes ont ainsi renforcé leurs positions sur ce marché (*France Telecom/Sprint* ; *LVMH/DFS* ; *L'Oréal/Cosmair/Maybelline* ; *Bull/Zenith Data Systems/Packard Bell* ; *Scor/Allstate Re* ; *Essilor/Gentex Optics/Omega Optical* ; *Saint-Gobain/Anchor Glass/Ball-Foster Glass Container/Bird Corp.* ; *Hutchinson/Fayette Tubular Products American United Seal* ; *Canal Plus/Carolco Pictures* ; *GFI Industries/Hi-Shear Corp* ; *BNP/Bank of the West de Northbay Financial Corp.* ; *Thomson-CSF/Comwave* ; *Bel/Kaukana Cheese Wisconsin* ; *Lafarge/Buchanan, New Jersey et Wilmington, Delaware* ; *Dassault Systèmes/SolidWorks* ; *Bongrain (Schratter Foods)/Anco Foods* ; *Crédit Agricole Indosuez/Dean Witter Reynolds* ; *Essilor/Benedict Optical* ; *Lyonnaise des Eaux (United Water Resources)/JMM Operational Services Inc* ; *Rexel/Chemco Electric Supply, Pacific Electric et Taylor Electrical Supply* ; *Sofres/Intersearch* ; *Yves Rocher/Stanhome Inc.* ; *Sodexo/Universal Ogden Services* ; *Marriott Management Services/Sodexo North America* ; *Zodiac/Mag Aerospace* ; *LVMH/DFS/Barney's* ; *Compagnie Générale des Eaux/Sithe Energies* (douze centrales non nucléaires).

Certaines entreprises françaises ont en outre entrepris des programmes d'expansion (*Michelin* ; *Saint-Gobain* ; *Lafarge* ; *Roquette* ; *Rhône-Poulenc* ; *Jouan* ; *Porcher*).

⁽¹²⁾ Les chiffres relatifs aux acquisitions comptabilisent les financements mis en place par les filiales aux Etats-Unis - qui n'entrent pas dans les calculs de la balance des paiements - avec ou non participation de la maison mère.

Le nombre de **sociétés françaises aux Etats-Unis** a plus que triplé depuis 1980.

Les Etats-Unis sont le premier pays d'accueil de l'investissement français à l'étranger. Près de 1 000 sociétés et groupes français y ont une ou plusieurs filiales (environ 2 000 implantations au total) dans ce pays, contre moins de 400 en 1980 ; approximativement, 1/5ème sont des PME. Selon des estimations du Département américain du Commerce pour 1995, les implantations françaises emploient 350 000 personnes, soit environ 15 % des effectifs des entreprises françaises à l'étranger. Quelque 9 % des salariés des filiales se trouvent en Californie, 8,4 % dans l'Etat de New York, 6,5 % au Texas, 6 % en Pennsylvanie, 5,7 % dans le New Jersey et 5 % dans l'Indiana (estimations du Département du Commerce pour 1995).

Parmi les principaux investisseurs français aux Etats-Unis, les groupes *Accor*, *Axa*, *L'Air Liquide*, *Elf Aquitaine*, *Lagardère Groupe*, *Lafarge*, *L'Oréal*, *LVMH*, *Michelin*, *Péchiney*, *Renault Véhicules Industriels*, *Rhône-Poulenc*, *Saint-Gobain*, *Schneider*, *SNECMA*, *Total* ... réalisent chacun dans ce pays un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard de dollars.

Il convient de signaler également la présence de nombreuses PME performantes ayant réussi à se positionner sur des niches très diverses. A signaler notamment les implantations relativement récentes de *FCI Ophthalmics*, *France Chirurgie Instrumentation*, *Alpha Mos*, *Cyrano*, *Decalog*, *PMGI*, *Dynasys*, *Decan/ Ingenico*, *ADB*, *Cosmosbay*, *Silicomp et Mega International*, *Heng & Feliciano*, *Palga*, *Buffard*, *Bartech*, *Urbaco* ...

Le nouvel essor des investissements étrangers aux Etats-Unis depuis 1993 et leurs perspectives de développement à court et moyen terme témoignent non seulement de la confiance dans la vigueur de l'économie américaine et de l'attrait des Etats-Unis dans le cadre d'une stratégie de globalisation des entreprises, mais aussi du rôle joué par le pays comme baromètre de la reprise des économies étrangères.

A l'inverse, il est impossible de lister toutes les **implantations américaines en France**. A titre illustratif, on peut citer : *Exxon*, *Tenneco* et *Triton* dans l'énergie ; *Texas Instruments*, *Compaq*, *Tandy*, *Dell Computers* et *Motorola* dans l'informatique ; *Pepsico foods*, *Sara Lee* et *Morton* dans l'agro-alimentaire ; *John Deere* et *Caterpillar* dans les machines et biens d'équipement ; *Abott* et *Baxter International* dans la pharmacie ...

PRINCIPAUX INVESTISSEURS DIRECTS ETRANGERS AUX ETATS-UNIS			
Flux en 1996 (millions de dollars)			
Rang	Pays	Montant	% du total
1	Royaume-Uni	18 929	24,0%
2	Allemagne	16 283	20,7%
3	Japon	11 930	15,1%
4	<i>France</i>	<i>10 928</i>	<i>13,9%</i>
5	Pays-Bas	8 225	10,4%
6	Canada	5 670	7,2%
7	Luxembourg	4 257	5,4%
	Total	78 928	100,0%

Source: US Department of Commerce

PRINCIPAUX PAYS D'ACCUEIL DES INVESTISSEMENTS DIRECTS AMERICAINS A L'ETRANGER			
Flux en 1996 (millions de dollars)			
Rang	Pays	Montant	% du total
1	Royaume-Uni	18 310	21,4%
2	Pays-Bas	7 140	8,3%
3	Canada	6 875	8,0%
4	<i>France</i>	<i>5 221</i>	<i>6,1%</i>
5	Australie	3 789	4,4%
6	Irlande	3 307	3,9%
7	Brésil	3 064	3,6%
8	Suisse	3 049	3,6%
9	Mexique	2 747	3,2%
10	Japon	1 817	2,1%
11	Hong Kong	1 369	1,6%
12	Espagne	1 124	1,3%
	Total	85 560	100,0%

Source: Department of Commerce

PRINCIPAUX INVESTISSEURS DIRECTS ETRANGERS AUX ETATS-UNIS			
Stock à la fin de 1996 (millions de dollars)			
Rang	Pays	Montant	% du total
1	Royaume-Uni	142 607	22,6%
2	Japon	118 116	18,7%
3	Pays-Bas	73 803	11,7%
4	Allemagne	62 242	9,9%
5	Canada	53 845	8,6%
6	France	49 307	7,8%
7	Suisse	35 101	5,6%
8	Luxembourg	10 284	1,6%
9	Irlande	9 776	1,6%
10	Australie	9 747	1,6%
11	Suède	9 470	1,5%
12	Antilles Néerlandaises	9 124	1,3%
	Total	630 045	100,0%

Source: Department of Commerce

PRINCIPAUX PAYS D'ACCUEIL DES INVESTISSEMENTS DIRECTS AMERICAINS A L'ETRANGER			
Stock à la fin de 1996 (millions de dollars)			
Rang	Pays	Montant	% du total
1	Royaume-Uni	142 560	17,9%
2	Canada	91 587	11,5%
3	Pays-Bas	44 667	5,6%
4	Allemagne	44 259	5,6%
5	Japon	39 593	5,0%
6	Suisse	35 761	4,5%
7	France	34 000	4,3%
8	Bermudes	33 783	4,2%
9	Australie	28 769	3,6%
10	Brésil	26 166	3,3%
11	Mexique	18 747	2,4%
12	Italie	18 687	2,3%
	Total	796 494	100,0%

Source: Department of Commerce

FLUX D'INVESTISSEMENTS DIRECTS (millions de dollars)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	90-96
France- Etats-Unis	5 987	4 407	178	6 641	3 881	4 500	10 928	36 522
Etats-Unis- France	1 267	2 737	3 857	-495	2 586	5 726	5 221	20 899

Source: Department of Commerce

C. Le poids industriel important de l'Union européenne dans des secteurs-clés

L'un des succès les plus éclatants remportés par l'industrie européenne réside dans le fait qu'elle soit parvenue à entamer la domination quasi monopolistique des Etats-Unis dans l'industrie aérospatiale. S'y ajoute la position de *leader* qu'elle conserve, toutefois dans des conditions fragiles, dans des branches telles que la chimie ou l'automobile.

1) L'Union européenne a réussi à entamer la domination quasi monopolistique des Etats-Unis dans l'industrie aérospatiale

Soulignons d'emblée trois caractéristiques fondamentales de cette ascension de l'industrie aérospatiale européenne.

En dépit du savoir-faire technologique de certains Etats - comme la France ou la Grande-Bretagne - acquis notamment au travers de la fabrication de la Caravelle et du Concorde, aucun d'entre eux n'aurait été de taille à affronter seul la domination américaine. Par conséquent, la coopération à l'échelle européenne s'est imposée ici - parfois non sans mal - comme une exigence impérieuse, sauf pour l'Europe à se résigner définitivement à une domination sans partage des Américains.

En second lieu, cette coopération a été le fruit, il faut le souligner, des initiatives, non pas des institutions communautaires, mais de celles des Etats. Ces derniers ont laissé aux industriels le maximum de responsabilités, tant techniques que commerciales.

Enfin, c'est précisément parce que les Européens ont entamé la domination américaine que le secteur de l'aérospatial, surtout celui de l'aéronautique, constitue depuis plusieurs années l'un des plus importants contentieux des relations transatlantiques, lequel sera examiné ultérieurement.

a) *L'industrie aéronautique*

Pour mieux apprécier la percée de l'industrie aéronautique européenne, qui résulte d'une décision politique, il n'est pas indifférent de rappeler qu'il y a encore trente ans, les principaux avionneurs - *Boeing, Lockheed, McDonnell Douglas* - étaient américains et se partageaient plus de 90 % du marché mondial. Alors qu'à cette époque, le consortium Airbus Industrie était en gestation, on croyait peu en son avenir⁽¹³⁾ et personne n'aurait envisagé qu'il puisse, trente ans plus tard, être le seul concurrent de *Boeing*.

Ce bouleversement est d'abord dû à la profonde restructuration qu'a subie l'industrie aéronautique américaine dans l'intervalle, *Lockheed* ayant abandonné le secteur de l'aéronautique civile, tandis qu'après une lente agonie, *McDonnell Douglas* a été absorbé, l'an dernier, par *Boeing*. Ensuite, et surtout, Airbus a montré sa capacité à conjuguer performances techniques et succès commerciaux : en trente ans, le consortium européen a développé une gamme complète de douze avions de ligne de 124 à 485 sièges et pris un tiers du marché mondial des avions de plus de 100 places. En tablant, d'une part, sur une stratégie de rupture technologique continue faisant appel à l'emploi de matériaux nouveaux ou aux commandes de vol électrique et, d'autre part, sur l'élargissement constant de son concept de famille - c'est-à-dire les versions d'un même modèle - Airbus a réussi à déstabiliser les positions commerciales des constructeurs américains et à créer les standards du marché de l'aviation civile.

⁽¹³⁾ « De 1965 à 1972, en tant que membre de l'administration, j'ai pu constater combien on croyait peu en l'avenir de ce programme, surtout dans les six derniers mois de l'année 1968 », a déclaré M. Bernard Latreille, lors du colloque « *Airbus, un succès industriel européen* », page 58.

LES GRANDES ETAPES DE L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE

TYPE D'APPAREILS	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES TECHNIQUES
A 300	Biréacteur conçu dans le courant de l'année 1968 et entré en service en 1974. Est équipé de systèmes de commande automatique de la poussée des moteurs et bénéficie d'une certaine protection contre le cisaillement de vol. Le premier A 300, l'A 300 B1, possède une capacité de 226 passagers en configuration deux classes. Une version allongée pour 250 passagers est finalement produite (A 300 B2).
A 310	Fait son entrée sur le marché en 1983. Version raccourcie de l'A 300, il possède une capacité de 218 passagers en configuration deux classes. Sur l'A 310, les matériaux composites font leur apparition et les commandes secondaires sont désormais gérées électriquement.
A 320	Biréacteur monocouloir de 130 à 170 sièges , ayant pour objectif de se positionner en compétiteur direct des Américains sur le renouvellement d'une flotte vieillissante de B 727 et B 737. Programme lancé en mars 1984 et entre sur le marché comme premier appareil commercial à commandes de vol entièrement électriques.
A 321 et A 319	L'A 321 , version allongée de l'A 320 , possède une capacité de 185 sièges en configuration deux classes. Il a fait son entrée en service en 1994. L'A 319 , version raccourcie à 124 sièges , est entré en service en 1996. Avec l'A 319, l'A 320 et l'A 321, Airbus ancre davantage son concept de famille
A 340 et A 330	L'A 340 , quadriréacteur très long courrier de 295 sièges , entré en service en 1993, sera suivi par un jumeau biréacteur moyen-courrier de 335 sièges , l'A 330 . Faisant la synthèse technique des A 300-600, A 310-300 et A 320, ces appareils permettent des gains de temps pour la formation des équipages. La transition prend, au maximum, neuf jours pour passer du pilotage de l'A 320 à celui de l'A 340 et ne requiert qu'un jour pour passer du pilotage de l'A 340 à celui de l'A 330. Ces appareils sont les premiers entièrement conçus sur ordinateur.
A 340-500 et A 340-600	Ces versions de la famille A 340 ont été lancées à la fin de 1997. Grâce aux moteurs <i>Trent 500</i> dont ces quadriréacteurs sont équipés, ils possèdent un surplus de poussée qui leur permet de concurrencer directement <i>Boeing</i> : 440 passagers à près de 16 000 kilomètres pour l'A 340-500 et près de 500 passagers à 13 000 kilomètres pour l'A 340-600 .

LES GRANDES ETAPES D'UNE CONQUETE COMMERCIALE

100 VENTES - juillet 1978	Avec une commande de quatre A 300 B4, la compagnie espagnole <i>Iberia</i> permet à Airbus Industrie de franchir le cap des 100 commandes fermes.
500 VENTES - 15 mars 1986	La vente de 19 A 320 à <i>Indian Airlines</i> est importante à deux titres pour Airbus Industrie : non seulement parce que le consortium européen franchit la barre des 500 ventes mais aussi parce que ce contrat, par le nombre d'exemplaires commandés, est le premier d'importance pour le moyen-courrier Airbus en Asie-Pacifique.
1 000 VENTES - 28 février 1989	Ce jour-là, Airbus peut fêter son millième avion vendu, dix-neuf ans après la toute première commande passée par Air France en novembre 1971, grâce à une commande de la société américaine de location-vente d'avions ILFC pour trois A 330 et deux A 320. Il s'agit également de la troisième commande d'ILFC auprès du consortium européen.
1 500 VENTES - 2 juillet 1990	Déjà cliente de l'A 320, l'ex-Air Inter (absorbée depuis par Air France) commande ses premiers A 321, la version allongée du moyen-courrier européen dont elle acquiert par ailleurs, le même jour, cinq exemplaires supplémentaires. Au cours de son histoire, Air Inter aura commandé un total de 81 avions de la famille Airbus.
2 000 VENTES - 7 juin 1995	Ce cap symbolique est atteint avec le contrat signé par la compagnie taiwanaise <i>TransAsia Airways</i> et portant sur deux A 320 et deux A 321. Le transporteur confirme ainsi son choix pour l'appareil européen après un premier contrat de location auprès d'ILFC.
2 500 VENTES - 31 octobre 1997	C'est une autre compagnie asiatique qui permet à Airbus de franchir la barre des 2 500 commandes fermes. En l'occurrence : <i>SilkAir</i> , filiale de <i>Singapore Airlines</i> , qui acquiert trois A 319 et cinq A 320. Les avions Airbus ne sont pas étrangers à ce transporteur qui avait exploité auparavant des A 310.

Source : *Air & Cosmos* ; 30 janvier 1998.

NOMBRE D'AVIONS LIVRES

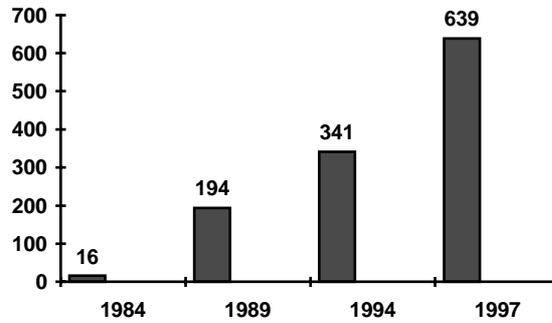
1 665 AVIONS LIVRES		
MODELES	COMMANDES	LIVRAISONS
A 340	203	126
A 330	227	65
A 321	219	76
A 320	906	612
A 319	371	65
A 310	260	253
A 300	488	468
Total	2 674	1 665

Source : Airbus Industrie (au 31 décembre 1997).

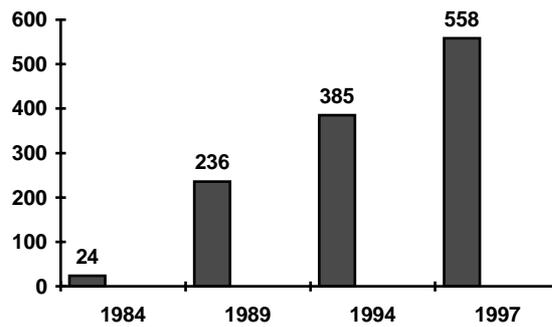
Airbus est parvenu progressivement à s'imposer sur les trois principaux marchés du transport aérien mondial. Au cours des quatorze années, le consortium aura ainsi vendu en Amérique du Nord pas moins de 623 avions, 534 en Europe et 416 en Asie-Pacifique. L'on peut, en outre, observer que Airbus aura mis dix-neuf ans pour vendre ses 1000 premiers avions mais seulement sept ans pour en vendre 1000 de plus. Ce qui laisse peut-être augurer que le cap des 3000 appareils vendus sera franchi encore plus rapidement, en dépit de la nouvelle situation née de la fusion de *Boeing* avec *McDonnell Douglas*.

LA PERCEE SUR LES TROIS PRINCIPAUX MARCHES MONDIAUX

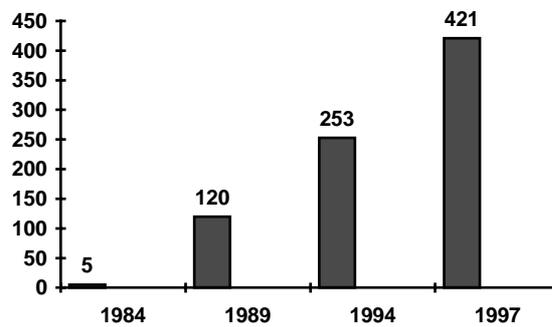
1. AMERIQUE DU NORD - nombre d'avions vendus (*)



2. EUROPE - nombre d'avions vendus (*)



3. ASIE-PACIFIQUE - nombre d'avions vendus (*)



(*) Commandes nettes cumulées à partir de 1984, hors ventes auprès des sociétés de location d'avions.

Source : Airbus Industrie

En effet, cette fusion n'a nullement affaibli Airbus, ni entamé la volonté de ses dirigeants de poursuivre leur objectif consistant à atteindre 50 % du marché mondial.

Ainsi que le montrent les résultats du premier semestre 1998, la fusion n'a pas profité à *Boeing*, ses ventes ayant été inférieures à celles de son concurrent européen. Car, depuis le début de l'année, Airbus a enregistré 287 commandes et livré 100 appareils contre 279 commandes et 247 livraisons pour *Boeing*.

COMMANDES ET LIVRAISONS AIRBUS ET *BOEING*
AU PREMIER SEMESTRE 1998

AIRBUS	COMMANDES	LIVRAISONS
A 319	111	25
A 320	106	39
A 321	30	23
A 310	-	1
A 300	-	2
A 330	11	7
A 340	29	13
Total Airbus	287	110
BOEING	COMMANDES	LIVRAISONS
717	5	-
737	198	117
747	9	21
757	5	25
767	8	25
777	26	34
MD80/90	24	19
MD11	4	6
Total Boeing	279	247

Source : *Air & Cosmos*

Certes, ce n'est pas la première fois qu'Airbus surpasse *Boeing*, puisqu'en 1994, les ventes d'Airbus avaient dépassé de cinq unités celles de l'avionneur de Seattle. Cette fois-ci cependant, l'écart - de huit unités sur seulement six mois - s'est creusé, ce qui est d'autant plus remarquable que les ventes d'avions civils sont à comparer à celles de la société issue d'une fusion comptabilisant les prises de commandes au titre de la gamme *Douglas*.

Boeing éprouve de grosses difficultés à doubler sa production comme il l'avait annoncé, tandis que la finition de ses avions laisse quelque peu à désirer, comme le suggèrent les divers contrôles de qualité

effectués par la *FAA*, l'administration fédérale de l'aviation civile chargée de certifier les appareils. A la suite de l'explosion en vol du *B 747* de la *TWA* en juillet 1996, des soupçons sur l'isolation des câblages électriques passant dans les réservoirs et des sondes des jauges carburant avaient conduit à des inspections systématiques sur les *B 747-100/200SP*, puis sur les *B 747-300* à partir de janvier 1997. En avril et mai dernier, la *FAA* a étendu ses inspections aux *B 737-100* à *500* ainsi qu'aux autres *B 747* et *B 767* au-delà d'un certain nombre d'heures de vol. Au 16 juin dernier, dix avions sur les 500 *B 737* inspectés présentaient des câblages dénudés et 29 présentaient des usures excessives de l'isolant supérieures à 50 %. En outre, la *FAA* accuse l'avionneur d'avoir livré 157 *B 757* avec des robinets coupe-feu mal alignés. C'est pourquoi la *FAA* envisage d'infliger à *Boeing* une amende d'un montant de 130 000 dollars, soit environ 780 000 francs. Se sont ajoutées à ces difficultés celles rencontrées également par *Boeing* en 1997 à obtenir la certification européenne du dispositif d'évacuation du *B 737-800*.

Les problèmes auxquels *Boeing* doit faire face pour atteindre ses objectifs de production trouvent d'abord leur source dans la stratégie adoptée par sa direction, qui a estimé devoir s'occuper de nouveaux programmes militaires et spatiaux à la suite des récentes fusions de *Rockwell* et de *McDonnell Douglas*, plutôt que s'atteler à la production d'avions.

Ensuite, *Boeing* a lui-même reconnu que son système de gestion de la production était défaillant et que le nouveau système destiné à succéder au précédent - jugé archaïque - avait déjà deux ans de retard. Enfin, il y a le recrutement massif de personnels qu'il faut former rapidement et auxquels les conditions sociales proposées par *Boeing* ne conviennent guère.

En revanche, les montées en cadence d'*Airbus* semblent se dérouler à un meilleur rythme et plus rapidement que celles de *Boeing*, notamment en ce qui concerne la famille *A 319/320/321*, dont la production doit atteindre 18 unités par mois, depuis le début du mois de septembre, ce qui représente un quasi-triplement de la production à l'Aérospatiale pour les *A 320* assemblés à Toulouse, toute comme à *Dasa* pour les *A 319/321* assemblés à Hambourg.

Il est vrai que les procédés de production des Européens sont plus récents. Car *Boeing* a dû greffer un système de gestion de production moderne sur des procédés industriels qui n'ont guère évolué depuis les productions de *B 29* ou de *B 52*. Mais cela montre surtout que le système de production d'*Airbus* - mis en place il y a presque trente ans - a su

évoluer et résister à l'épreuve du temps. Il permet à quatre pays, de langue et de culture industrielle différentes, de bien travailler ensemble. En ce domaine comme en d'autres, l'Europe n'a pas de leçon à puiser des Etats-Unis.

Les bons résultats ainsi obtenus par le consortium européen sont ainsi de nature à l'encourager à poursuivre son objectif de faire jeu égal avec son concurrent américain.

Ainsi, au 10 novembre 1998, Airbus comptabilise 492 commandes fermes, chiffre qui ne tient pas compte des intentions d'achat, qui devraient être confirmées avant la fin du mois de décembre, d'un certain nombre de compagnies aériennes telles que *British Airways*, *Singapore Airlines*, *US Airways*, qui devraient porter à 500 le nombre d'avions commandés fermes pour cette année. Ce chiffre représente environ 50 % des ventes pour 1998, ce qui le place à égalité avec *Boeing*.

Dans l'immédiat, Airbus doit se transformer en une société de plein exercice, jugée indispensable par sa direction, pour faire face à son portefeuille de commandes mais aussi pour mener à bien les programmes en cours, lancés en 1997, portant sur les quadriréacteurs *A 340-500/600* et ceux qui sont prévus. Il s'agit d'abord de l'avion de 107 places - *l'AE 318* - destiné à se substituer à *l'AE 100*, dont le projet, mené en collaboration avec la Chine et Singapour, a été arrêté en septembre dernier en raison de son insuffisante rentabilité. Le coût de développement de *l'AE 318* - dérivé de la famille *A 320* - sera de dix fois moins élevé que celui de *l'AE 100*, selon les déclarations de M. Noël Forgeard, Président d'Airbus⁽¹⁴⁾. Cet avion aura un sérieux concurrent - le *Boeing 717* - nouveau nom du *MD-95* qui avait été fabriqué par *McDonnell Douglas* avant la fusion avec *Boeing*. Son arrivée sur le marché est prévue en 1999.

Le second projet concerne la fabrication du très gros porteur *A3XX*, ayant une capacité de plus de 400 places à double pont, destiné à concurrencer le *Boeing 747*, qui jouit d'un monopole sur ce segment depuis près de 30 ans.

Le coût de développement et d'industrialisation du programme *A3XX*, y compris ses dérivés raccourcis, allongés et cargos, se situe entre 10 et 12 milliards de dollars (soit entre 55 et 70 milliards de francs). Airbus travaille actuellement à sa définition avec une vingtaine de compagnies aériennes et estime qu'un lancement n'interviendra que

⁽¹⁴⁾ *Le Monde*, 8 septembre 1998.

lorsque des commandes pour au moins trois compagnies aériennes seront enregistrées.

L'envergure d'un tel programme et les coûts de développement associés passent par l'élargissement du cercle des partenaires d'Airbus. L'objectif du consortium est de réunir environ 30 % de coopérants extérieurs à la structure actuelle d'Airbus, qui acceptent d'être remboursés de leurs investissements sur la série.

Outre ces différents problèmes liés à la restructuration d'Airbus, ce dernier doit non seulement veiller à éviter que sa rentabilité ne s'érode, et à ne pas sous-estimer les capacités de *Boeing* à se ressaisir.

En second lieu, les perspectives d'évolution du marché mondial pour les vingt prochaines années ne manqueront pas de peser sur le déroulement des programmes du consortium européen. Or, sur ce point, les prévisions respectives des deux avionneurs divergent sensiblement. *Boeing* évalue à 17 650 le nombre d'avions pouvant être livrés d'ici à 2017 et estime que la demande d'avions de capacité égale ou supérieure à celle du *B 747* ne serait que de 1 030 unités.

En revanche, les prévisions d'Airbus pour la même période portent sur 16 700 avions dont 1 300 très gros-porteurs, soit 270 avions supplémentaires et 26 % de plus que les estimations de *Boeing*.

b) *L'industrie spatiale*

Tout comme Airbus symbolise la réussite de la coopération technologique et commerciale de l'industrie aéronautique européenne, Ariane illustre celle de l'Europe spatiale. Plus encore peut-être que dans le cas d'Airbus, la France a joué ici un rôle décisif en mettant au service de l'Europe le savoir-faire qu'elle a acquis dans la mise au point de sa propre politique spatiale, qui lui avait permis d'être, au milieu des années 60, la troisième puissance spatiale du monde. Ce rôle de la France se traduit par le fait que l'Agence spatiale européenne (ESA), qui assure le développement et la commercialisation des lanceurs, a confié la maîtrise d'oeuvre d'Ariane 4 et d'Ariane 5 au CNES. En outre, la contribution financière de la France à chacun de ces programmes a été respectivement de 62,5 % et de 46,2 %.

Créée *ex nihilo*, comme Airbus, la société Arianespace est parvenue en moins de vingt ans - sa création datant de 1980 et son entrée en service de mars 1984 - à mettre sur pied une véritable industrie européenne des lanceurs, dont le succès est jaloué. Le bilan des 108 vols de fusées et

satellites intervenus depuis 1979 est très flatteur, l'Europe faisant jeu égal avec ses concurrents américains. Ainsi, en 1996, Ariespace a-t-elle procédé à onze lancements - dont celui de l'essai de qualification réussi d'Ariane 5 - contre dix pour *Delta*, fabriqué par *Boeing McDonnell Douglas*, et six pour *Atlas*, fabriqué par *Lockheed-Martin*. Est également très brillant le bilan commercial et financier d'Ariespace puisqu'elle est aujourd'hui le *leader* mondial des lancements commerciaux de satellites géostationnaires, dont elle détient plus de la moitié du marché, 56,8 % en moyenne depuis 1986.

BILAN DES LANCEMENTS ARIANE DE 1979 A 1998

BILAN	CARNET DE COMMANDES	COMMANDEES	LANCEMENTS DE FUSEES ET SATELLITES			
Fusées : ESA + Ariespace						
TOTAL	52	160	108	8	100	92,6 %
Ariane 1	0	11	11	2	9	81,8 %
Ariane 2	0	6	6	1	5	83,3 %
Ariane 3	0	11	11	1	10	90,9 %
Ariane 4	38	116	78	3	75	96,2 %
Ariane 5	14	16	2	1	1	50,0 %
Fusées : Ariespace (vols commerciaux)						
TOTAL	52 38 AR4 + 14 AR5	150	98	5	93	94,9 %
Fusées : ESA (vols de développement et de promotion)						
TOTAL	0	10	10	3	7	70,0 %
Satellites : ESA + Ariespace						
TOTAL	40	200	160	15	145	90,6 %
Ariane 1	0	13	13	3	9	69,2 %
Ariane 2	0	6	6	1	5	83,3 %
Ariane 3	0	21	21	2	19	90,5 %
Ariane 4	) 40	) 160	116	5	111	95,7 %
Ariane 5	)	)	4	4	0	0 %
Satellites : Ariespace (vols commerciaux)						
TOTAL	40 sur AR4 et AR5	187	147	8	139	94,6 %
Satellites : ESA (vols de développement et de promotion)						
TOTAL	0	13	13	7	6	46,2 %
Microsatellites : ESA + Ariespace						
TOTAL	0	28	28	2	26	92,9 %

Source : Données Ariespace compilées par *Air & Cosmos*, *Air & Cosmos* n° 1666 du 10 juillet 1998.

LA CLIENTELE D'ARIANE : 51 OPERATEURS AVEC 200 SATELLITES
(non compris les microsatellites)

PAYS	QTE	SATELLITES	OPERATEURS
<i>HORS EUROPE = 86 satellites</i>			
Argentine	1	Nahuel-1A	Nahuelsat
Australie	1	Aussat-K3	Optus
Brésil	6	Brasilsat-S1, S2, B1, B2, B3, B4	Embratel
Canada	3	Anik-E1, E2, F1	Telesat
	1	MSat	TMI
Corée du Sud	1	Koreasat-3	Korea Telecom
Egypte	1	Nilesat-1	ERTU
Etats-Unis	8	Gstar-1, 2, 3, 4 Spacenet-1, 2, 3, 3R	GTE Spacenet
	7	SBS-5, 6, Galaxy-4, 6, 7, DirecTV-1, 3	Hughes/Galaxy
	9	PAS-1,2,3,3R,4,6,7,9,6B	Panamsat
	4	Satcom-C1, C3, GE-2, GE-5	GE Americom
	3	Telstar-402, 402R, 6	Lora/Skynet
	1	Loralsat-2	Loral
	1	Echostar-2	Echostar
	1	Topex-Poseidon	JPL/Nasa
	3	Afristar, Asiasat, Caribstar	Worldspace
Inde	7	Insat-1C, 2A, 2B, 2C, 2D, 2E, Apple	ISRO
Indonésie	1	Indostar-A (Cakrawarta)	Media Citra
	1	Telkom-1	PT Telekom
	1	Palapa-C2	Satelindo
Israël	1	Amos	IAI
Japon	4	BS-2X, BS-3N, BSAT-1A, 1B	NHK
	5	Superbird-1, B, B1, A1, 4	SCC
	2	JCSat-1, 5	JSAT
	2	NStar-A, B	NTT
Malaisie	2	Measat-1, 2	Binariang
Mexique	3	Solidaridad-1, 2, Satmex-5	Telecom Mex
Singapour et Taiwan	1	ST-1	Singapore Telec. Chunghwa Telec.
Thaïlande	3	Thaïcom-1, 2, 3	Shinawatra
Thaïlande/Laos	2	L-Star-A, B	ABCN
<i>ORGANISATIONS INTERNATIONALES = 55 satellites</i>			
Eumetsat	7	Météosat-2, 3, 4, 5, 6, 7, MSG-1	Eumetsat
Eutelsat	15	ECS-1, 2, 3, 4, 5, Eytelsat-2F1, 2F2, 2F4, 2F5, Hot Bird-1, 3, 4, 5, W-2, 3	Eutelsat
Inmarsat	7	Marecs-A, B1, B2, Inmarsat-2F3, 2F4, 3F4, 3F5	Inmarsat
Intelsat	21	Intelsat-5F7, 5F8, 5F13, 5F14, 5F15, 6F1, 6F2, 6F5, 701, 702, 706, 707, 709, 801, 802, 803, 804, K-TV1, 902, 903, 904	Intelsat
Ligue Arabe	5	Arabsat-1A, 1C, 2A, 2B, 3A	Arabsat
<i>EUROPE = 59 satellites</i>			
Allemagne	5	Firewheel, DFS-1, 2, TV-Sat-1, 2	Bundespost
ESA	12	Giotto, Hipparcos, ISO, XMM, ERS-1, 2, Envisat, Olympus, Cluster	ESA

Espagne	2	Hispasat-1A, 1B	Hispasat
France	7	Telecom-1A, 1B, 1C, 2A, 2B, 2C, 2D	France Telecom
	2	TDF-1, 2	TDF
	4	Spot-1, 2, 3, 4	Spot Image
	2	Helios-1A, 1B	DGA/DME
	1	Stentor	Cnes
Italie	3	Sirio-2, Italsat-1, 2	Telespazio
	1	Sicral-1	Ministère Défense
Luxembourg	8	Astra-1A, 1B (ex Satcom-K3) 1C, 1D, 1E, 1H, 2B, X	SES
Royaume-Uni	4	Skynet-4B, 4C, 4E, 4F	Ministère Défense
Suède	2	Viking, Tele-X	SSC
	2	Sirius-2, 3	NSAB
Turquie	4	Turksat-1A, 1B, 1C, Eurasiasat	Turkish PTT

Source : données Arianespace compilées par Air & Cosmos.

Au total, sur les 200 satellites confiés aux fusées Ariane jusqu'à présent, 55 proviennent d'organisations internationales (27 %), 59 d'opérateurs européens (30 %) et 86 de clients d'autres continents (43 %). Ses principaux clients sont les organisations internationales, *Intelsat* et *Eutelsat*, avec respectivement 21 et 14 satellites, et surtout les Américains avec 37 satellites.

Depuis 1981, les commandes cumulées de lancements de satellites enregistrées par Arianespace représentent un montant global dépassant 75 milliards de francs, soit deux fois et demie les frais de développement des lancements des Ariane 1 à 4 (28 milliards). Arianespace a ainsi vu progresser régulièrement son chiffre d'affaires, qui atteint 6,5 milliards de francs en 1997 et pourrait s'élever à 7,2 milliards en 1998, à condition de réaliser, comme prévu, une douzaine de lancements dans l'année, à savoir onze vols d'Ariane 4 et un tir d'Ariane 5.

Dans ce contexte marqué par un succès incontestable, Ariane a suscité une concurrence essentiellement américaine, qui se manifeste sous différentes formes : d'une part, l'accès d'Ariane au marché gouvernemental américain lui est interdit par la législation et, d'autre part, les installations de Cap Kennedy, Vandenberg et Wallops Island sont mises, à un coût marginal, à la disposition des opérateurs américains de systèmes de lancements commerciaux.

Pour mesurer le poids de cette interdiction, il faut savoir que, au cours des années 1993 à 1995, les commandes gouvernementales américaines ont représenté 75 % des lancements de la fusée *Delta* et 45 % de la fusée *Atlas*, alors que, dans le même temps, sur les 41 satellites mis en orbite par Ariane, trois ont correspondu à une commande

gouvernementale. Dans les années à venir, il est probable que cette situation restera la même, en raison de l'appui financier considérable apporté par le gouvernement américain, d'une part, à la future constellation de satellites *GPS*, laquelle assurera à elle seule 32 lancements entre 2000 et 2020 et, d'autre part, aux programmes de modernisation de ses systèmes de transport spatial. Par exemple, deux milliards de dollars - soit environ 12 milliards de francs - sont consacrés à la modernisation des systèmes de lancement du Département de la défense (*DOD*).

Enfin, on remarquera que les constructeurs américains de satellites - *Loral* et *Hughes* - ont procédé à des commandes groupées de lanceurs sur plusieurs années qui, pour la majorité d'entre elles, ont été passées à des fournisseurs autres qu'Arianespace. *Hughes* s'est ainsi engagé à acheter une dizaine de lanceurs à ILS (*Atlas* et *Proton*), à Sea Launch, 10 lanceurs *Delta* et 10 lanceurs japonais H2, tandis que *Loral* a commandé cinq *Delta* 3, dix H2, deux *Atlas* 2AR et 5 lanceurs Ariane. Comme on le voit, les constructeurs de satellites américains soutiennent principalement les sociétés américaines de lanceurs.

Dans ce climat de concurrence exacerbé, qu'illustre notamment l'augmentation des crédits accordés à la *NASA* en 1999, Arianespace dispose néanmoins d'atouts non négligeables tels que, par exemple, les performances attendues d'Ariane 5. En effet, cette fusée est conçue pour faire des « lancements doubles » avec une charge utile de 5,9 tonnes en orbite géostationnaire, soit deux satellites d'environ trois tonnes, ou des « lancements simples » avec une charge utile de 6,8 tonnes en GTO, dix tonnes en orbite polaire ou 18 tonnes en orbite basse.

En second lieu, avec le lancement industriel du programme de navigation par satellites *Egnos* (*European geostationary overlay system*), dont le principe sera arrêté sous la présidence allemande en 1999, l'Europe sera en mesure de compléter ou de se substituer aux systèmes américain (*GPS*) et russe (*GLONASS*). Ce programme a pour objectif de fournir vers 2001-2002 un moyen primaire de navigation aérienne pour les phases de croisière et d'approche.

Le système européen doit améliorer trois types de performances bien identifiées : précision de localisation, intégrité et disponibilité. En outre, il est en mesure de ramener la précision des systèmes actuels de 100 mètres à moins de 10 mètres.

2) *L'Union européenne conserve - non sans difficultés - une position de leader dans les industries de la chimie et de l'automobile*

A s'en tenir aux statistiques reproduites dans les différents tableaux ci-après, l'Union européenne dépasse les Etats-Unis dans les deux branches de la chimie et de l'automobile. Toutefois, dans les deux cas, cette affirmation ne peut être séparée des défis auxquels elles sont confrontées.

a) *L'industrie chimique : une industrie puissante devant toutefois renforcer sa compétitivité*

Plusieurs indicateurs attestent la force de l'industrie chimique européenne.

Par son chiffre d'affaires, qui s'est élevé à 316 milliards d'écus en 1994 - soit environ 2000 milliards de francs - l'industrie chimique européenne est la première du monde et devance largement celle des Etats-Unis et du Japon. De même, l'excédent de sa balance commerciale de produits chimiques - 26 milliards d'écus, soit près de 170 milliards de francs - est également très supérieur au solde cumulé des Etats-Unis et du Japon.

De même encore, quinze entreprises européennes, dont trois suisses, figurent parmi les trente premières entreprises mondiales, les trois premières étant allemandes.

30 PREMIERES ENTREPRISES CHIMIQUES DANS LE MONDE (1994)⁽¹⁵⁾

	SOCIETE	CHIFFRE D'AFFAIRES MONDIAL	
		en millions d'écus	en millions de dollars
1	HOECHST	25 714	30 586
2	BASF	22 625	26 911
3	BAYER	22 494	26 755
4	DUPONT	18 932	22 518
5	DOW	16 827	20 015
6	CIBA-GEIGY	13 771	16 380
7	RHONE POULENC	13 069	15 545
8	MERCK & CO	12 586	14 970
9	ELF GROUP	11 934	14 195
10	ICI	11 826	14 066
11	MITSUBISHI CHEMICAL	11 021	13 109
12	ASAHI CHEMICAL	10 983	13 063
13	AKZO NOBEL	10 261	12 204
14	SANDOZ	9 760	11 608
15	ROCHE	9 069	10 787
16	SHELL	8 705	10 354
17	SUMITOMO CHEMICAL	8 046	9 570
18	EXXON	8 024	9 544
19	PFIZER	6 962	8 281
20	MONSANTO	6 955	8 272
21	SOLVAY	6 588	7 836
22	ENICHEM	6 024	7 166
23	ZENECA	5 765	6 857
24	HULS	5 392	6 414
25	L' AIR LIQUIDE	4 808	5 719
26	LILLY, ELI	4 802	5 712
27	GENERAL ELECTRIC	4 740	5 638
28	mitsui TOATSU	4 712	5 604
29	BOC	4 482	5 331
30	HENKEL	4 389	5 220

Source : *Chemical Insight* et CEFIC.

Enfin, l'industrie chimique emploie directement près de 1,65 million de personnes, contre 1,05 million aux Etats-Unis et 410 000 au Japon. Trois millions de personnes supplémentaires travaillent dans des secteurs qui utilisent la production chimique comme intrants directs et dépendent donc de sa compétitivité. Pour autant, on relèvera qu'au cours de la période 1980-1994, l'industrie chimique européenne a perdu 300 000 emplois, les effectifs passant de 1,959 million à 1,656 million, alors que les pertes d'emploi ont été plus limitées aux Etats-Unis et au Japon, comme le montre le tableau suivant.

⁽¹⁵⁾ Les entreprises européennes sont grisées.

INDUSTRIE CHIMIQUE : EVOLUTION DE L'EMPLOI (en milliers)

	U.E.	ETATS-UNIS	JAPON
1980	1959,90	1107,40	409,30
1981	1890,90	1109,00	408,10
1982	1850,00	1075,10	405,00
1983	1799,50	1042,80	402,00
1984	1788,30	1049,00	395,90
1985	1780,40	1043,50	395,70
1986	1779,20	1021,00	396,30
1987	1767,60	1024,60	391,60
1988	1769,50	1057,30	390,60
1989	1790,90	1073,90	393,00
1990	1797,40	1086,10	401,00
1991	1897,90	1075,80	406,00
1992	1816,40	1084,00	415,00
1993	1734,10	1078,40	413,00
1994	1656,90	1053,90	410,00

Source : CEFIC.

La Commission européenne observe, d'ailleurs, que « *l'industrie chimique a dû se restructurer en permanence pour faire face à la concurrence mondiale* »⁽¹⁶⁾.

Or, sur ce point, l'industrie chimique souffre de deux faiblesses importantes. Tout d'abord, sa capacité d'innovation se dégrade progressivement, par rapport à ses concurrentes américaine et japonaise. C'est ainsi que, comme le rappelle le deuxième rapport de la Commission européenne sur les indicateurs de la science et de la technologie, le nombre de brevets accordés aux Européens dans le domaine des produits chimiques par l'Office fédéral des brevets - l'USPTO - a augmenté de plus de 20 %, passant de 2172 à 2666 entre 1980 et 1995. Celui des brevets accordés au titre des produits pharmaceutiques s'est accru de 50 %, passant de 423 à 674. Or, l'industrie chimique américaine - il est vrai élargie à l'ALENA - s'est vu octroyer en moyenne deux fois plus de brevets, tandis que pour ce qui est de la pharmacie, l'écart n'a cessé de s'accroître en faveur de l'industrie américaine, puisqu'il a plus que doublé. Parallèlement, le nombre de brevets accordés aux entreprises des économies développées de l'Asie - dont le Japon - a plus que doublé dans le domaine de la chimie et de la pharmacie.

⁽¹⁶⁾ Communication du 30 avril 1996 de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social : « *Une politique de compétitivité industrielle pour l'industrie chimique européenne : un exemple* ».

NOMBRE DE BREVETS ACCORDES PAR L'USPTO DANS LES DOMAINES
DE LA PHARMACIE ET DE LA CHIMIE

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Union européenne								
Pharmacie	423	410	616	631	656	668	595	674
Chimie	2172	2157	2717	2861	2822	2851	2554	2666
ALENA								
Pharmacie	698	743	1233	1406	1547	1762	1589	1793
Chimie	4884	4886	5063	5600	6042	6164	5594	5540
Economies asiatiques développées								
Pharmacie	170	219	342	341	402	425	387	391
Chimie	938	1364	1907	2045	2162	2295	2072	2002

Source : rapport de la Commission sur les indicateurs de la science et de la technologie, 1997.

Ces lacunes de l'industrie chimique européenne reflètent une situation que l'on retrouve dans d'autres secteurs de hautes technologies et qui seront abordées ultérieurement.

En second lieu, l'industrie chimique européenne investit moins que ses concurrentes américaine et japonaise. L'investissement a légèrement augmenté en 1994 par rapport à l'année précédente, mais il était de 25 % inférieur au chiffre de 1990. En revanche, l'industrie chimique américaine a considérablement accru ses dépenses d'investissement en 1994 - cette augmentation ayant essentiellement bénéficié aux biotechnologies - qui étaient de 40 % supérieures au niveau de 1990. Le Japon a connu une chute de ses dépenses d'investissement en 1994 et une légère réduction par rapport à 1990.

DEPENSES D'INVESTISSEMENT
(en % du chiffre d'affaires)

	Europe occidentale	Etats-Unis	Japon
1980	5.10	6.40	6.10
1981	4.70	6.30	6.40
1982	4.50	6.60	6.60
1983	4.20	4.80	6.40
1984	4.20	4.80	6.40
1985	4.60	5.30	6.90
1986	5.40	5.00	7.00
1987	5.90	5.20	7.90
1988	5.90	5.60	8.50
1989	6.40	6.80	9.10
1990	7.00	6.70	9.90
1991	6.70	8.30	9.90
1992	6.20	8.20	9.60
1993	5.30	7.60	7.40
1994	4.60	7.90	6.20

Source : ESCIMO et CEFIC.

b) La situation contrastée de l'industrie automobile européenne

Apparemment, l'industrie automobile européenne a constamment devancé celle de l'Amérique, tant en ce qui concerne la production que les exportations, au cours des années 1990 à 1997.

S'agissant, d'abord, de la production des véhicules de tourisme, l'Union européenne a été, durant toute cette période, au premier rang mondial, malgré une réduction de 15,4 % en 1993. Ainsi, en 1997, la production de l'Union européenne s'est élevée à 13,424 millions, enregistrant une augmentation de 5,6 % par rapport à 1996. Elle représente 35,5 % de la production mondiale et celle des Etats-Unis et du Japon, respectivement 20,5 % et 22,5 %.

En revanche, la situation est sensiblement différente si l'on prend en compte la production de l'ensemble des catégories de véhicules, c'est-à-dire outre les véhicules de tourisme, les véhicules légers à usage commercial, les poids lourds et les bus. Car après avoir devancé l'ALENA en 1990 avec une production de 15,6 millions contre 12,5 millions pour l'ALENA, l'Union européenne semble avoir marqué le pas puisqu'en 1997, sa production totale n'atteint plus que 15,4 millions contre 15,6 millions pour l'ALENA.

PRODUCTION DE VEHICULES DE TOURISME

Véhicules de tourisme (en milliers)	PRODUCTION							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	36,140	35,024	35,658	34,281	35,586	35,957	35,769	37,714
Variation en %		-3.1	1.8	-3.9	3.8	1.0	-0.5	5.4
EUROPE	15,789	15,083	15,405	13,487	14,420	15,035	14,449	15,382
Variation en %		-4.5	2.1	-12.5	6.9	4.3	-3.9	605
UNION EUROPEENNE	13,679	13,238	13,529	11,448	12,852	13,304	12,707	13,424
Variation en %		-3.2	2.2	-15.4	12.3	3.5	-4.5	5.6
AUTRES PAYS ET TURQUIE	2,110	1,845	1,877	2,039	1,568	1,731	1,742	1,958
Variation en %		-12.6	1.7	8.6	-23.1	10.4	0.6	12.4
AMERIQUE	8,424	8,038	8,494	9,556	10,273	9,911	9,584	9,772
Variation en %		-4.6	5.7	12.5	705	-3.5	-3.3	2.0
ALENA	7,680	7,219	7,458	8,169	8,686	8,387	7,856	7,726
Variation en %		-6.0	3.3	9.5	6.3	-3.4	-6.3	-1.7
AUTRES PAYS	744	819	1,036	1,387	1,587	1,524	1,728	2,046
Variation en %		10.1	26.5	33.8	14.4	-4.0	13.4	18.4
ASIE-OCEANIE	11,927	11,902	11,758	11,237	11,892	11,011	11,735	12,560
Variation en %		-0.2	-1.2	-4.4	-3.1	1.1	6.6	7.0
JAPON	9,948	9,753	9,379	8,494	7,802	7,612	7,865	8,492
Variation en %		-2.0	-3.8	-9.4	-8.1	-2.4	3.3	8.0
COREE DU SUD	987	1,158	1,307	1,593	1,806	2,003	2,265	2,308
Variation en %		17.4	12.8	21.9	13.4	10.9	13.1	1.9
AUTRES PAYS	992	991	1,073	1,151	1,284	1,397	1,606	1,760
Variation en %		-0.1	8.3	7.2	11.6	8.7	15.0	9.6
AFRIQUE	-							

Source : Organisation internationale des constructeurs d'automobiles : *Les véhicules automobiles dans le monde 1990-1997* ; juin 1998.

PRODUCTION DE VEHICULES TOUTES CATEGORIE

Véhicules de tourisme, véhicules légers à usage commercial, poids lourds et bus (en milliers)	PRODUCTION							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	48,601	47,050	48,389	47,123	49,626	50,158	50,134	52,964
Variation en %		-3.2	2.8	-2.6	5.3	1.1	0.0	5.6
EUROPE	18,585	17,701	17,973	15,537	16,424	17,219	16,627	17,788
Variation en %		-4.8	1.5	-13.6	5.7	4.8	-3.4	7.0
UNION EUROPEENNE	15,597	15,038	15,315	12,792	14,507	15,126	14,521	15,420
Variation en %		-3.6	1.8	-16.5	13.4	4.3	-4.0	6.2
AUTRES PAYS ET TURQUIE	2,989	2,663	2,658	2,745	1,917	2,092	2,107	2,367
Variation en %		-10.9	-0.2	3.3	-30.2	9.1	0.7	12.4
AMERIQUE	13,492	12,808	14,098	15,960	17,615	17,321	17,247	18,124
Variation en %		-5.1	10.1	13.2	10.4	-1.7	-0.4	5.1
ALENA	12,478	11,709	12,763	14,226	15,625	15,409	15,129	16,610
Variation en %		-6.2	9.0	11.5	9.8	-1.4	-1.8	3.2
AUTRES PAYS	1,014	1,099	1,336	1,734	1,990	1,912	2,117	2,514
Variation en %		8.4	21.5	29.8	14.8	-3.9	10.7	18.7
ASIE-OCEANIE	16,523	16,541	16,318	15,626	15,587	15,618	16,260	17,052
Variation en %		0.1	-1.3	-4.2	-0.3	0.2	4.1	4.9
JAPON	13,487	13,245	12,499	11,228	10,554	10,197	10,347	10,976
Variation en %		-1.8	-5.6	-10.2	-6.0	-3.4	1.5	6.1
COREE DU SUD	1,322	1,498	1,730	2,050	2,312	2,526	2,813	2,818
Variation en %		13.3	15.5	18.5	12.8	9.3	11.3	0.2
AUTRES PAYS	1,715	1,798	2,089	2,348	2,721	2,895	3,101	3,258
Variation en %		4.8	16.2	12.4	15.9	6.4	7.1	5.1
AFRIQUE	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : Organisation internationale des constructeurs d'automobiles : *Les véhicules automobiles dans le monde 1990-1997* ; juin 1998.

Cela tient notamment à la forte production de véhicules légers à usage commercial de l'ALENA, qui n'a cessé de croître de 1990 à 1997, et même creusé considérablement l'écart avec l'Union européenne. Cet écart, qui était de 1 à 3 en 1990, est passé à 4,6 en 1997, la production de l'ALENA représentant dans ce secteur 58 % de la production mondiale.

Il reste toutefois que la production européenne est davantage tournée vers l'exportation que la production américaine. Ainsi, la part de l'Union européenne, avec 11,7 millions de véhicules - toutes catégories confondues - représentait, en 1997, 57,7 % des exportations mondiales, soit encore sept fois plus que l'ensemble formé par les Etats-Unis et le Canada.

D'après une étude de la Commission européenne, les positions, en l'an 2000, en ce qui concerne la production et la vente des véhicules de tourisme, d'une part, et, d'autre part, des véhicules légers à usage commercial, seraient inchangées : dans le premier cas, l'Union européenne conserverait une position dominante ; dans le second cas, les Etats-Unis continueraient de devancer l'Union européenne et le Japon.

En outre, d'après cette étude, les principales possibilités de croissance seraient offertes non plus par ces trois principaux marchés, qui auraient tendance à se stabiliser, mais par ceux des pays émergents d'Asie et d'Amérique latine.

Une telle évolution pourrait fragiliser davantage l'industrie automobile européenne - très largement ouverte à la concurrence étrangère - puisque, pour faire face à des surcapacités⁽¹⁷⁾, les constructeurs ont estimé nécessaire de procéder à des mesures de restructuration, dont la fermeture du site de Renault de Vilvorde a été le signe marquant. Cet épisode montre bien la nécessité plus générale de coordonner à l'échelon européen les politiques sociales et les choix industriels.

⁽¹⁷⁾ Environ 13,7 millions de véhicules ont été vendus en 1996 pour une capacité théorique annuelle de production de 18 millions.

PRODUCTION DE VEHICULES LEGERS A USAGE COMMERCIAL (en milliers)

Véhicules légers à usage commercial (en milliers)	PRODUCTION							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	9,367	8,957	9,844	10,138	11,257	11,545	12,191	12,819
Variation en %		-4.4	9.9	3.0	11.0	2.6	5.6	5.2
EUROPE	1,695	1,549	1,611	1,260	1,464	1,596	1,730	1,909
Variation en %		-8.6	4.0	-21.8	16.2	9.0	8.4	10.4
UNION EUROPEENNE	1,530	1,404	1,439	1,083	1,345	1,431	1,478	1,629
Variation en %		-8.2	2.4	-24.7	24.2	6.4	6.4	10.2
AUTRES PAYS ET TURQUIE	165	145	172	177	119	165	252	280
Variation en %		-11.8	18.5	3.0	-32.9	39.1	52.3	11.1
AMERIQUE	4,718	4,449	5,256	5,983	6,829	6,875	7,225	7,817
Variation en %		-5.7	18.1	13.8	14.1	0.7	5.1	8.2
ALENA	4,520	4,248	5,023	5,715	6,523	6,588	6,912	7,455
Variation en %		-6.0	18.2	13.8	14.2	1.0	4.9	7.9
AUTRES PAYS	199	202	233	269	306	287	313	361
Variation en %		1.5	15.6	15.3	13.9	-6.1	9.0	15.4
ASIE-OCEANIE	2,954	2,958	2,978	2,895	2,964	3,074	3,236	3,094
Variation en %		0.1	0.7	-2.8	2.4	3.7	5.3	-4.4
JAPON	2,274	2,212	2,046	1,785	1,754	1,748	1,677	1,519
Variation en %		-2.7	-7.5	-12.8	-1.8	-0.3	-4.1	-9.4
COREE DU SUD	283	276	377	415	448	465	480	441
Variation en %		-2.5	36.9	9.9	8.1	3.7	3.3	-8.3
AUTRES PAYS	398	470	554	695	762	861	1,078	1,134
Variation en %		18.2	17.8	25.4	9.6	13.0	25.3	5.2
AFRIQUE	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : Organisation internationale des constructeurs d'automobiles : *Les véhicules automobiles dans le monde 1990-1997* ; juin 1998.

EXPORTATION DE VEHICULES PAR CONTINENT

Total véhicules de tourisme, véhicules légers à usage commercial, poids lourds et bus (en milliers)	PRODUCTION							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	16,188	16,128	16,899	15,316	16,125	17,304	18,201	20,322
Variation en %		-0.4	4.8	-9.4	5.3	7.3	5.2	11.7
EUROPE	9,318	9,146	9,682	8,470	9,466	10,862	11,293	12,189
Variation en %		-1.8	5.9	-12.5	11.8	14.7	4.0	7.9
UNION EUROPEENNE	9,192	9,007	9,546	8,278	9,313	10,300	10,993	11,724
Variation en %		-2.0	6.0	-13.3	12.5	10.6	6.7	6.7
AUTRES PAYS ET TURQUIE	126	139	136	191	153	562	299	464
Variation en %		10.7	-2.1	40.6	-20.0	267.2	-46.7	55.0
AMERIQUE	692	839	1,093	1,191	1,461	1,586	1,910	2,176
Variation en %		21.2	30.3	9.0	22.6	8.6	20.4	13.9
ALENA	504	641	736	837	1,059	1,271	1,505	1,556
Variation en %		27.1	14.7	13.8	26.5	20.0	18.5	3.4
AUTRES PAYS	188	197	357	354	401	316	405	620
Variation en %		5.1	80.9	-1.0	13.5	-21.3	28.3	53.0
ASIE-OCEANIE	6,178	6,144	6,124	5,656	5,198	4,839	4,986	5,938
Variation en %		-0.6	-0.3	-7.6	-8.1	-6.9	3.0	19.1
JAPON	5,831	5,753	5,668	5,018	4,460	3,791	3,712	4,553
Variation en %		-1.3	-1.5	-11.5	-11.1	-15.0	-2.1	22.7
COREE DU SUD	347	390	456	638	738	979	1,210	1,317
Variation en %		12.5	16.9	39.9	15.6	32.6	23.7	8.8
AUTRES PAYS						70	64	68
Variation en %							-7.8	4.9
AFRIQUE	-	-	-	-	-	16	12	20
							-26.3	69.1

Source : Organisation internationale des constructeurs d'automobiles : *Les véhicules automobiles dans le monde 1990-1997* ; juin 1998.

II. UN CONTEXTE INEGALITAIRE RESULTANT DE LA VOLONTE D'HEGEMONIE DES ETATS-UNIS

Pour autant, et c'est le second aspect du constat, les relations transatlantiques s'inscrivent dans un **contexte inégalitaire**.

Pour MM. Donald Kursch, David R. Burnett et Michael Gallagher, membres de la mission des Etats-Unis auprès de l'Union européenne à Bruxelles, que j'ai rencontrés, les relations commerciales entre l'Union européenne et les Etats-Unis connaissent certes des problèmes mais sont globalement satisfaisantes. Il y a, selon eux, des obstacles au commerce des deux côtés de l'Atlantique.

Pour Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission européenne, “ nous avons, fondamentalement, les mêmes intérêts commerciaux que les Américains ”.

Cette vision « équilibrée » des choses correspond-elle à la réalité ?

A. Les Etats-Unis continuent d'exercer une très forte domination militaire et politique en Europe

Dans le contexte de la guerre froide, la volonté des Etats-Unis d'englober les relations euro-américaines dans une communauté transatlantique dont ils assureraient leur *leadership* s'est manifestée sur plusieurs plans.

« L'Amérique est aujourd'hui plus impériale que jamais. Son projet est d'évidence d'ordre mondial et elle souhaite maintenir aussi longtemps que possible un environnement international conforme à ses intérêts », constate M. Gérard Chaliand⁽¹⁸⁾. Cette observation est corroborée par la politique adoptée par les Etats-Unis depuis la chute du Mur de Berlin. Malgré la fin de la guerre froide, ils continuent de vouloir affirmer leur *leadership* militaire et politique en Europe tout en livrant désormais une

(18) Gérard Chaliand, préface au livre de Z. Brzezinski, *Le grand échiquier*, page 15.

concurrence économique implacable à l'Europe notamment, en vue d'assurer leur position dominante globale.

1) Les Etats-Unis ont joué un rôle majeur dans l'organisation économique issue de la seconde guerre mondiale.

Seule puissance économique intégrée à l'issue de la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis ont eu un rôle déterminant dans la reconstruction des institutions internationales. Ils ont contribué à façonner les structures qui régissent encore aujourd'hui les relations économiques internationales.

Le système ONU ne s'est jamais vraiment spécialisé dans le domaine économique. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), en liaison avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), s'occupe des pays en voie de développement. Le Conseil économique et social (ECOSOC) est un organe consultatif de l'ONU : sa Commission économique pour l'Europe (Genève), qui étend d'ailleurs sa compétence jusqu'aux Etats-Unis et au Canada, s'attache, rapport après rapport, à préconiser la philosophie du libre-échange. Cela confirme une certaine imprégnation intellectuelle ! Pour le professeur Dominique Carreau⁽¹⁹⁾ “ *l'ordre économique international mis en place en 1945 est l'œuvre des pays capitalistes, non des pays socialistes : il transpose donc les principes du libéralisme du plan interne au plan international.* ”

Certes, une charte des Nations unies sur les droits économiques et les devoirs des Etats, a été adoptée en 1974. Elle aborde les aspects humains et sociaux de la croissance économique, sans se limiter à ses aspects purement financiers et mercantiles. En application de cette charte, tous les Etats sont également souverains et ont le droit de participer à l'élaboration du droit économique international. Cette charte pourrait servir de base à l'édification du droit économique international. On ne peut pas dire, loin s'en faut, que cela soit le cas.

En réalité, c'est la conférence monétaire et financière internationale de **Bretton Woods** en 1944 qui a créé les trois institutions majeures et durables en la matière : le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BIRD) et le GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).

⁽¹⁹⁾ *Droit économique international*, LGDJ 1990.

Ces institutions se sont également adaptées aux évolutions contemporaines. Ainsi, pour M. Jacques Adda, professeur d'économie⁽²⁰⁾, *“ parler de mondialisation, c'est évoquer l'emprise d'un système économique, le capitalisme, sur l'espace mondial. Avec l'effondrement du bloc soviétique, a disparu l'un des obstacles les plus massifs à l'expansion du capitalisme. (...) En Afrique, en Amérique, latine, la pénétration du capitalisme est encouragée de façon systématique par les institutions financières internationales, FMI et Banque mondiale. Placées en position de force par la crise de la dette qui a frappé ces régions au début des années quatre-vingts, celles-ci mettent toute leur puissance au service de la réforme des politiques et des institutions économiques des pays débiteurs, réforme dont l'objectif explicite est de promouvoir la diffusion de la logique de marché. (...) ”*

Ebranlées dans leurs fonctions par le passage aux changes flottants au début des années quatre-vingts et par l'essor des marchés internationaux de capitaux, le FMI et la Banque mondiale, chargées jusqu'alors de réguler les relations monétaires et financières internationales, ont vu leurs fonctions traditionnelles remises en question. Spécialisée dans le financement du développement, la Banque mondiale s'est, quant à elle, trouvée marginalisée par l'essor des euromarchés. Dépossédée de sa fonction de supervision des taux de change, le FMI n'a guère eu son mot à dire sur les déséquilibres profonds apparus par la suite dans les balances des pays industrialisés.

Après le “ plan Baker ” de 1985, modérant dans une certaine mesure les politiques d'ajustement récessif imposées aux pays débiteurs du FMI, particulièrement les pays en voie de développement, *“ les rôles respectifs du FMI et de la Banque mondiale dans l'exercice de la conditionnalité furent rééquilibrés. Si le FMI conservait la responsabilité de la supervision macro-économique, la Banque se voyait confier la tâche d'encourager les réformes de structure visant à améliorer l'allocation des ressources, élever la productivité globale des économies et renforcer leur insertion dans l'économie mondiale. ”* (Jacques Adda)⁽²¹⁾.

Le **Fonds monétaire international** (FMI) a son siège à Washington. Alors que ses statuts prévoient qu'il doit favoriser la stabilité des changes, il a accepté la situation créée par la décision du Président Nixon, en 1971, de la non-convertibilité du dollar par rapport à l'or. Ses “ recettes ” (la conditionnalité de ses aides) et sa capacité d'analyse sont sérieusement atteintes aujourd'hui du fait de son incapacité à prévoir la crise

⁽²⁰⁾ « *La mondialisation de l'économie* », 3^{ème} édition, 1998, La Découverte.

⁽²¹⁾ Ouvrage précité.

économique et financière actuelle. Le professeur Dominique Carreau estime, dans un entretien qu'il a accordé au Rapporteur, que la "*main américaine*" est particulièrement lourde au sein du FMI. On peut certainement en voir une illustration récente dans la façon dont son directeur général a demandé pendant tout le mois d'octobre 1998, et de façon très éloignée de son orthodoxie financière habituelle, une baisse des taux d'intérêt dans les pays de la zone euro. Le Rapporteur se réjouit certes de cette prise de position inattendue - s'agissant du FMI - en faveur d'un relâchement de la politique monétaire pour favoriser la croissance. La raison peut cependant en être cherchée dans la volonté américaine de voir la croissance européenne reprendre, afin de soulager le déficit extérieur américain, et de suivre la politique monétaire de la Réserve fédérale américaine, qui a baissé à deux reprises son taux de base en octobre 1998, pour soutenir la croissance américaine mise à mal par la crise financière actuelle.

La **Banque des règlements internationaux** (BRI), créée en 1930 dans le cadre du Plan Young relatif à l'étalement du paiement de la dette de guerre allemande, est le second pilier du système monétaire international, après le FMI. Siégeant à Bâle (Suisse), elle a pour objet de favoriser la coopération des banques centrales et de fournir des facilités additionnelles pour les opérations financières internationales.

La **Banque mondiale** (BIRD), à l'origine créée pour financer la reconstruction de l'Europe après guerre (Plan Marshall), a réorienté depuis son action vers l'aide au tiers monde. Siégeant à Washington, comme le FMI, elle poursuit une action très complémentaire de ce dernier.

Les conférences de Bretton Woods et de La Havane (1948) avaient également prévu la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC), mais celle-ci n'a jamais vu le jour. En effet, le Congrès des Etats-Unis, soumis aux groupes de pression protectionnistes et craignant pour sa souveraineté, en a refusé la ratification. Une structure provisoire a néanmoins été mise en place, autour de l'accord du **GATT**, où les Etats-Unis ont exercé un rôle dominant pendant près de cinquante ans : construction juridique de tradition anglo-saxonne, influence sur le secrétariat, doctrine libre-échangiste ... Seule la création de l'OMC, sous l'impulsion ouest-européenne et française tout spécialement, le 1er janvier 1995, a amorcé un rééquilibrage. Nous y reviendrons.

La **Chambre de commerce internationale** (CCI) n'est pas l'organisation internationale la plus connue du grand public. Son rôle pour la promotion du commerce international est limité, aux côtés de l'OMC. Elle n'en assume pas moins trois types de fonctions. Elle sert d'abord de

forum de discussion entre les professionnels et les pouvoirs publics. Elle assure également une fonction d'arbitrage, dont les sentences sont largement reconnues, entre personnes privées. La CCI fournit enfin le cadre de négociation de protocoles ou codes de bonne conduite entre personnes privées et sur des sujets déterminés (par exemple la signature numérique ou la protection des données dans le commerce électronique). Elle peut également prendre position sur tel ou tel grand problème international, comme récemment sur les négociations de l'OMC de l'an 2000. Ses prises de position sont la plupart du temps axées sur les vues américaines. Elle constitue souvent un ballon d'essai lancé par les Etats-Unis, afin d'amorcer une négociation, d'adopter une position ou de conclure sur un sujet déterminé.

*
* *

De façon générale, la puissance économique des Etats-Unis et leur influence sur les institutions économiques internationales sont telles que les effets de leurs politiques se font sentir sur les autres pays. Ainsi, comme le dit le professeur Jacques Adda⁽²²⁾, “ *l'ampleur des déficits américains et la difficulté de leur résorption dans la seconde partie des années quatre-vingts portaient l'instabilité sur les marchés des changes et des titres à des niveaux inconnus, soulignant les risques d'une gestion conflictuelle des relations financières internationales. (...) A priori, le retour de la finance directe dans les années quatre-vingts et la substitution des Etats-Unis aux pays d'Amérique latine comme premier pôle débiteur sur les marchés financiers mondiaux pouvaient sembler rassurants. L'ampleur de la ponction opérée par l'économie américaine sur l'épargne mondiale à partir de 1982 est cependant à l'origine d'une instabilité monétaire et financière sans précédent qui fragilise le système financier international et pèse sur la croissance.* ”.

L'Administration Reagan inversa les flux financiers entre les Etats-Unis et le reste du monde. Conjugée au niveau élevé des taux d'intérêt réel à court terme, cette nouvelle politique eut pour effet de drainer l'épargne mondiale vers les Etats-Unis. Le cours du dollar s'envolait. “ *Une telle appréciation avait certes pour effet de dégrader la compétitivité prix des entreprises américaines, contribuant à creuser le déficit commercial. Elle permettait néanmoins de réduire massivement le prix des importations.* (...) ”

⁽²²⁾ Ouvrage précité.

En l'espace de six ans, de 1981 à 1987, le solde des échanges courants des Etats-Unis s'est dégradé de 170 milliards de dollars, passant d'une position d'équilibre à un déficit de 3,5 % du PIB américain. Cumulé, le besoin de financement extérieur des Etats-Unis s'est élevé au cours de cette période à la totalité de la dette extérieure de l'Amérique latine en 1987. (...) Avec la résorption des déséquilibres financiers américains, symbolisée par la disparition en 1997 du déficit du budget fédéral, l'ajustement international est clairement entré dans une nouvelle phase, centrée sur l'enrayement de la spirale récessive en Asie, dont la relance et la réforme des structures de l'économie japonaise semblent être un point de passage obligé. (...)

En l'absence de telles institutions [de régulation mondiale], la stabilité monétaire et la bonne marche du système de financement international reposaient exclusivement sur le leadership assumé par les Etats-Unis et accepté par les autres démocraties libérales dans le contexte spécifique de l'après-guerre ” (Jacques Adda)⁽²³⁾.

2) Les Etats-Unis interviennent directement dans la construction européenne

a) Au travers de l'OTAN

(1) L'OTAN : un instrument de la présence militaire des Etats-Unis en Europe

Avec le recul, on peut noter combien la création de l'OTAN - du fait même, d'ailleurs, de la volonté des Européens de solliciter l'aide militaire permanente des Etats-Unis pour faire face à une menace désignée venant de l'URSS - a pu empêcher que la construction européenne ne débouche, à ce jour, sur une « Europe européenne » et encore moins sur une Europe-puissance, c'est-à-dire capable de s'imposer comme un acteur politique autonome sur la scène internationale.

Certes, cet état de choses n'apparaîtra qu'au fil du temps, notamment au travers des critiques du Général De Gaulle, qui l'amèneront à demander le retrait de la France du commandement intégré de l'OTAN en 1966, tout en maintenant notre pays dans l'Alliance atlantique, ce que personne ne conteste. Mais, il n'est pas indifférent de rappeler, d'un point de vue chronologique, que le Traité d'Alliance atlantique a été signé à Washington le 4 avril 1949, soit bien avant le traité instituant la CECA,

⁽²³⁾ Ouvrage précité.

signé le 18 avril 1951, et le Traité de Rome, signé le 25 mars 1957. La construction européenne est née et s'est développée dans un cadre géostratégique précis et contraignant. Au demeurant, les termes mêmes de l'article 2 du Traité de Washington indiquent, sans ambiguïté, que la création de l'OTAN poursuit également d'autres objectifs que militaires, puisqu'il dispose que : « *Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales* » en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. « *Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes* ». Il est d'ailleurs significatif que, citant précisément cet article 2, Mme Ellen Frost déclare : « *Le lien formel le plus fort entre les Etats-Unis et l'Europe demeure toujours le Traité de l'OTAN signé en 1949* »⁽²⁴⁾.

Dans ce contexte - qui s'est traduit concrètement par le maintien de 350 000 soldats américains sur le territoire européen depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 1990 et par le fait que le commandement militaire intégré ait toujours été dévolu à un officier général américain - le Général De Gaulle considéra que le maintien de la France dans le commandement intégré de l'OTAN était incompatible avec l'indépendance de la France. Il devait l'exprimer ainsi dans sa lettre du 7 mars 1966 adressée au Président Johnson : « *C'est pourquoi la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements intégrés et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN* ».

(2) Le maintien et l'élargissement de l'OTAN atteste la volonté des Etats-Unis de maintenir leur *leadership* militaire

Le maintien de l'OTAN, son élargissement aux PECO et leur refus de partager les responsabilités au sein de cet ensemble intégré, illustrent de manière éclatante le refus des Etats-Unis de procéder à une remise à plat des relations transatlantiques, qui tient compte de la nouvelle donne issue de la fin de la guerre froide. Ainsi, les Américains ont opposé un refus catégorique à la demande française de confier le commandement Sud à un officier européen.

⁽²⁴⁾ Ouvrage précité, page 31.

Dans le même sens, on peut citer la déclaration récente de Mme Albright selon laquelle « *nous ne voulons pas que l'identité européenne de défense sape la vitalité de l'OTAN* »⁽²⁵⁾. Il est clair que ces derniers n'ont jamais considéré la finalité d'une défense européenne dans l'OTAN comme devant contribuer au renforcement de l'Europe, mais bien évidemment à celui de l'OTAN, appelée à devenir le principal et même le seul forum politique pour la gestion de la sécurité européenne.

Quant à l'élargissement de l'OTAN, il offre d'importants avantages commerciaux aux Américains, tout en leur permettant d'être présents dans le processus d'élargissement de l'Union européenne.

Apparemment, il n'existe aucun lien entre la décision du Président Clinton d'admettre la Hongrie, la Pologne et la République tchèque dans l'OTAN et l'ouverture de marchés pour une industrie militaire américaine qui possède déjà 60 % des parts du marché de l'armement européen⁽²⁶⁾. Mais, dans les faits, on constate que dans le cas du renouvellement des avions de combat hongrois - le marché portant sur une trentaine d'appareils et s'élevant à environ 2 milliards de dollars - l'ancien gouvernement hongrois a déclaré en 1997 qu'il envisageait de « *choisir les Américains pour des raisons politiques* »⁽²⁷⁾, alors que le *Jas 390 Gripen* suédois ou le *Mirage 2000-5* semblaient retenir leur préférence. Il est toutefois vrai que le nouveau gouvernement hongrois a annoncé, au mois d'août dernier, qu'il renonçait, dans l'immédiat, au projet de renouveler les avions de combat et ne prendrait une décision définitive qu'en 2003. De même, retenue avec la Slovaquie dans le groupe d'Etats dont la candidature sera à nouveau discutée en 1999, la Roumanie entend également donner des gages aux Etats-Unis. C'est ainsi que le gouvernement roumain a signé un contrat, d'environ 1,5 milliard de dollars, avec le constructeur d'hélicoptères *Bell-Textron*, qui, s'il était honoré, pourrait avoir pour effet de mettre fin à une tradition d'acquisition d'hélicoptères auprès des industriels français.

Au total, selon M. Bruce Jackson, Président de la Commission européenne pour l'élargissement de l'OTAN et directeur des programmes stratégiques de *Lockheed-Martin*, le marché potentiel pourrait atteindre,

⁽²⁵⁾ Entretien avec *Le Monde*, 9 décembre 1998.

⁽²⁶⁾ *World Military Expenditures and Arms Transfers*, 1996, page 16 ; document publié par l'US. Army Control and Disarmament Agency.

⁽²⁷⁾ *Le Figaro*, 9 juillet 1997.

pour les seuls avions de combat, un montant d'une dizaine de milliards de dollars⁽²⁸⁾.

A ces intérêts financiers s'ajoutent ceux liés à une forte implantation des entreprises américaines telles qu'*IBM, Microsoft, Apple*, etc., dans les PECO. Elles y occupent en effet une place prépondérante, avec 59 000 salariés, loin devant les firmes européennes.

b) *Au travers de différents projets de partenariat transatlantique*

Non seulement les Etats-Unis tentent d'englober l'Europe dans un partenariat transatlantique, mais bien souvent, dans le même temps, ils imposent aux Européens de s'aligner sur leur politique étrangère à l'égard d'Etats tiers.

Corrélativement, cette double tendance, s'appuyant sur l'histoire, suscite un tropisme atlantiste chez de nombreux Etats membres.

(1) Les tentatives des Etats-Unis d'englober l'Europe dans un partenariat transatlantique

Pour se limiter au « grand dessein » de Kennedy ou à la « nouvelle Charte Atlantique » d'Henry Kissinger, ce partenariat, tout en visant à couvrir tous les domaines - économique, politique et militaire - n'en visait pas moins, selon des formulations variables, à maintenir le *leadership* des Etats-Unis sur la « Communauté Atlantique », lequel était justifié, au temps de la guerre froide, par leur mission de défense du « monde libre »⁽²⁹⁾.

Dans un discours du 4 juillet 1961, dans lequel il propose le *partnership* transatlantique et évoque même la possibilité d'une sorte de communauté atlantique, Kennedy déclarait : « ... *Nous ne considérons pas une Europe forte et unie comme une rivale mais comme une partenaire [...] Nous voyons dans une telle Europe un partenaire avec lequel nous pourrions traiter sur une base de pleine égalité toutes les tâches que*

⁽²⁸⁾ Jeff Gerth et Tim Weiner, *The New-York Times*, repris dans *Courrier international*, n° 349, 10-16 juillet 1997. Il est, à cet égard, piquant de relever que, selon Mme Ellen Frost, « *Les pays d'Europe centrale et orientale ont faim de marchés, et non d'armes, ni même de capital* ». *Transatlantic Trade : a strategic agenda*, page 59.

⁽²⁹⁾ Christian Herter, qui avait été secrétaire d'Etat à la fin de la présidence Eisenhower, prépara un rapport publié en novembre 1961 selon lequel « *les Etats-Unis devraient former avec le Marché Commun une association commerciale et prendre le leadership dans l'expansion d'une Communauté économique du monde libre* ».

constituent la mise sur pied et la défense d'une communauté de nations libres ». Ce « grand dessein » comportait deux volets : le projet de *Trade Expansion Act* et l'offre de constituer, au sein de l'OTAN, une force multilatérale (MLF) de sous-marins de différentes nationalités dotés d'armes nucléaires.

Le *Trade Expansion Act* donnait au Président le droit de réduire, par des accords de réciprocité, tous les tarifs douaniers de 50 % et même de les éliminer complètement pour tous les produits dont les Etats-Unis et la CEE effectuent 80 % du commerce mondial. C'est ce texte qui permit l'ouverture du *Kennedy Round*.

A la différence du *Trade Expansion Act*, le projet de force multilatérale n'a pas été mené à son terme, en raison des réticences des Britanniques et de la très ferme opposition du Général De Gaulle.

Or, il n'est pas indifférent de rappeler que l'appui des Etats-Unis à la candidature britannique faisait également partie du « grand dessein » et que, pour contrecarrer la politique française d'opposition à l'une et à l'autre, Kennedy a encouragé le vote du préambule « atlantique » au traité franco-allemand, en se rendant en Allemagne fédérale et à Berlin, en vue de resserrer les liens et continuer à y promouvoir le projet de force multilatérale, malgré son rejet.

Quant au projet de « Charte atlantique », il était né de la volonté d'Henry Kissinger, exprimée dans un discours du 23 avril 1973, de « *revitaliser le partnership atlantique* » par des négociations incluant la défense, la détente, les problèmes commerciaux et monétaires. Mais il introduisait toutefois une distinction entre les Etats-Unis, ayant des intérêts et des responsabilités mondiales, et les Européens qui n'auraient que des intérêts régionaux, ce qui a pu suggérer à l'époque qu'il s'agissait en réalité d'un « *partnership entre inégaux* »⁽³⁰⁾. Certes, du côté européen, cette déclaration conduisit la France et la Grande-Bretagne à résister aux prétentions américaines. C'est ainsi que le 23 juillet, les ministres des affaires étrangères des Neuf adoptèrent un texte sur « *l'identité européenne* » qui, tout en rappelant « *qu'actuellement, il n'y a pas d'alternative à la sécurité qu'assurent les armes nucléaires des Etats-Unis et la présence des forces de l'Amérique du Nord en Europe* », demandait que les relations avec les Etats-Unis s'établissent sur une « *base d'égalité* » et « *n'affectent pas la détermination des Neuf de s'affirmer comme une entité distincte et originale* ».

⁽³⁰⁾ Henry Kissinger.

Toutefois, cette déclaration ne résista pas à l'intervention du premier choc pétrolier ni à celle de la guerre du Kippour, puisque, faute de solidarité entre les Neuf et de politique commune face à l'embargo pétrolier, la Communauté européenne - moins la France - au projet américain de création, au sein de l'OCDE, de l'Agence internationale de l'énergie.

En outre, bien que la « nouvelle Charte atlantique », adoptée par le Conseil d'Ottawa du 19 juin 1974, ait finalement écarté l'idée émise par Kissinger d'instituer une consultation des Etats-Unis par les Européens avant toute décision importante qu'ils pourraient prendre en commun, elle n'en formulait pas moins nettement l'engagement des Etats-Unis de maintenir des troupes en Europe et de ne pas exclure l'emploi des armes nucléaires pour sa défense. Elle reconnaissait également, pour la première fois, que les forces nucléaires française et britannique participaient au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance.

Malgré la fin de la guerre froide, les Etats-Unis n'ont nullement renoncé à des projets analogues à ceux formés par H. Kissinger puisque les années 90 ont été marquées par la relance du dialogue et du partenariat transatlantique.

La déclaration sur les relations entre les Etats-Unis et la Communauté européenne signée à Paris le 20 novembre 1990 constitue ainsi un texte important, car c'est autour de lui que s'est ordonnée la relance active intervenue au cours de la seconde moitié des années 90.

Au-delà de l'affirmation des deux pétitions de principe selon lesquelles le renforcement du partenariat transatlantique doit se faire sur un pied d'égalité et tenir compte de l'identité européenne dans les domaines économique, monétaire et en matière de politique étrangère et de sécurité, cette déclaration comporte deux éléments prémonitoires. Le premier prévoit que les deux parties soutiendront les mesures visant, d'une part, à la libéralisation et à la transparence du système commercial multilatéral et, d'autre part, à la mise en oeuvre des principes du GATT et de l'OCDE relatifs au commerce des biens et services et à l'investissement. Le projet de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement), que j'examinerai dans la deuxième partie apparaissait donc déjà en filigrane, tout comme le projet *NTM* (Nouveau marché transatlantique), puisque les deux parties continueront de développer leur dialogue afin de parvenir à des abaissements tarifaires dans différents secteurs.

En second lieu, cette déclaration pose le principe de consultations bisannuelles entre le Président de la Commission et le Président des Etats-Unis.

Or, ce sont bien ces deux séries de points que le Nouveau programme de travail transatlantique (*New transatlantic agenda*), approuvé au sommet de Madrid de décembre 1995, reprendra et précisera. Il en a d'ailleurs même élargi la portée, puisqu'il a prévu, parallèlement aux consultations politiques, l'instauration d'un dialogue entre hommes d'affaires (*Transatlantic business dialogue - TABD*).

Il est, au demeurant, très intéressant de noter que, s'agissant des relations transatlantiques, Mme E. Frost a marqué sa préférence pour le NATEC (Communauté économique de l'Atlantique Nord), ainsi défini : « Une initiative pionnière et globale basée sur la clause de la nation la plus favorisée, ainsi que sur un programme commercial ambitieux qui comprendrait les problèmes de politique étrangère liés au commerce »⁽³¹⁾, cette communauté devant, à ses yeux, être le pendant de l'OTAN dans le domaine économique et commercial⁽³²⁾.

(2) Les tentatives des Etats-Unis d'imposer l'alignement des Européens sur leur politique étrangère à l'égard des Etats tiers

S'estimant investis de la mission de défendre le « monde libre » face au « bloc communiste », les Etats-Unis n'ont cessé d'agir pour que les Européens s'alignent, en ce domaine, sur leur politique étrangère.

Ainsi, depuis 1950, les pays membres de l'Alliance atlantique (moins l'Islande) - rejoints par le Japon et l'Australie - sont convenus d'appliquer un contrôle sur les exportations de biens et de technologies à caractère stratégique vers l'URSS et ses propres alliés, qu'ils soient membres du Pacte de Varsovie ou non (dans ce dernier cas, la Mongolie, la Corée du Nord et le Vietnam) et vers la Chine.

Les dix-sept membres conviennent, au sein du Comité de coordination pour le contrôle multilatéral Est/Ouest (COCOM), situé à Paris, de prévoir dans leur réglementation nationale l'obligation d'obtenir une licence d'exportation pour certains biens et technologies à caractère stratégique. Cette autorisation administrative préalable, rendue formellement obligatoire vers tout pays, ne peut être délivrée, lorsque la destination finale est un pays visé par le COCOM, qu'après accord

⁽³¹⁾ E. Frost, ouvrage précité, page 81.

⁽³²⁾ E. Frost, ouvrage précité, page 82.

unanime des autres membres de cette instance, à laquelle sont soumis en principe tous les projets d'exportation figurant sur des listes - de biens et technologies - définies en commun. Ce principe de décision unanime équivalait bien à donner un droit de veto à chaque Etat membre.

Ainsi, après l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS et au cours du premier mandat de M. Reagan, les Américains ont utilisé à fond la règle de l'unanimité pour bloquer des réformes voulues par les Européens, alors opposés à la volonté américaine, qui se traduisait par une tentative d'organiser un retard technologique général sous prétexte de préoccupations stratégiques.

De même ont-ils exercé des pressions en vue de dissuader certains Etats européens d'établir des relations diplomatiques avec la Chine dont ils ne se privaient pas, quant à eux.

De même, enfin, mais sans succès, le Président Reagan avait-il voulu non seulement imposer aux Européens des mesures d'embargo sur l'exportation d'équipements destinés au gazoduc sibérien, ce qui conduisit d'ailleurs la Grande-Bretagne et la France à se doter d'une législation spécifique destinée à protéger leurs entreprises. Mais en outre, le Président Reagan avait proposé aux Européens de s'associer à son projet d'initiative stratégique de défense, dans le cadre de la guerre des étoiles.

(3) Le tropisme atlantiste de nombreux Etats membres

L'idée gaullienne d'une Europe qui ait sa personnalité propre et soit indépendante des blocs n'a jamais été pleinement partagée par les partenaires européens de la France. Certes, l'Allemagne fédérale - qualifiée pourtant au temps de la guerre froide comme le « *meilleur élève de la classe atlantique* » - a signé le Traité de l'Elysée, qui devait permettre le développement de la coopération franco-allemande. En outre, comme on l'a vu, l'Allemagne, notamment, a soutenu la France dans les projets Airbus et Ariane. Certes encore, les partenaires de la France - y compris la Grande-Bretagne - n'ont pas hésité à s'opposer aux prétentions américaines lorsque celles-ci leur paraissaient excessives, comme, par exemple, l'engagement que Kissinger voulait obtenir des Européens de consulter les Etats-Unis avant toute décision importante qu'ils pourraient prendre en commun. Certes enfin, la déclaration du 23 juillet 1973 sur « l'identité européenne » que j'ai citée précédemment, ou encore la position unitaire affichées lors des négociations commerciales illustrent la capacité des Européens à surmonter leurs divisions.

Mais les cas faisant apparaître un conflit d'intérêts entre la solidarité atlantique et l'appartenance à la Communauté européenne et dans lesquels la première l'a emporté sur la seconde sont très nombreux, comme le montre l'attitude des Britanniques à l'égard des programmes Airbus et Ariane.

Il est vrai que les Américains savent parfaitement jouer des divisions entre les Européens et, en particulier, de leur réticence à adopter une attitude d'opposition avec les Etats-Unis. Au fond, beaucoup de partenaires de la France considèrent que la solidarité atlantique et leur appartenance à la Communauté européenne coïncide en tous points.

En vérité, tout le problème réside dans le concept d'hégémonie. Le problème se situe là : l'accepter ou non.

Ainsi, pour M. Jacques Adda⁽³³⁾, “ *dans un cadre dépourvu par définition d'instance souveraine disposant du monopole de la force coercitive et capable de fixer les règles régissant les relations internationales, la notion d'hégémonie permet de décrire la façon dont une puissance dominante énonce les données de l'ordre souhaitable en termes universels et le présente comme un ordre profitable pour tous. Les bases matérielles de l'hégémonie se situent dans les trois domaines de la production, du commerce et de la finance.* ”

3) *D'autres organisations internationales renforcent indirectement l'influence des Etats-Unis en Europe*

Pour s'accorder le brevet de « puissance européenne » et influencer la construction européenne, les Etats-Unis sont présents dans divers institutions de l'Europe.

a) L'OCDE : un relais d'influence considérable des Etats-Unis

Tant par sa composition que par son fonctionnement, l'OCDE a constitué - et constitue toujours, comme en témoignent notamment les vives controverses sur l'AMI (accord multilatéral sur l'investissement) - un forum qui a permis aux Etats-Unis de développer une stratégie allant dans le sens de ses intérêts, laquelle a eu pour effet majeur d'encourager une « dérive normative » de l'OCDE.

⁽³³⁾ Ouvrage précité.

En se substituant à l'OECE, chargée à l'origine de gérer les crédits du plan Marshall, puis de poursuivre la libéralisation des échanges entre les Européens, mais sans toutefois parvenir à créer un marché unique européen comme l'avaient souhaité les Américains, l'OCDE a perdu son statut d'organisation européenne pour devenir une sorte de club atlantique. En 1960, elle comprenait, en effet, outre les dix-huit membres de l'OECE⁽³⁴⁾ - dont tous les Etats membres de l'OTAN et les six du Marché commun - les Etats-Unis et le Canada. L'élargissement de l'OCDE au Japon en 1964, à la Finlande en 1970, à l'Australie en 1971 et à la Nouvelle-Zélande en 1973 lui confère le statut de club des pays industrialisés. Y adhéreront par la suite le Mexique en 1994, la République tchèque en 1995, la Hongrie, la Pologne et la Corée en 1996.

Outre sa composition homogène - qui tranche avec celle des autres organisations internationales à vocation économiques tels que le FMI, le GATT ou la CNUCED - les règles de fonctionnement de l'OCDE ont facilité le développement d'une stratégie d'influence par les Etats-Unis. Tout d'abord, on relèvera qu'ils sont le plus gros contributeur, leur contribution ayant été plafonnée à 25 % du budget de l'OCDE, à l'origine, pour éviter qu'ils ne jouissent d'une sorte de droit de veto, alors que, compte tenu de leur PIB, leur cotisation devrait être fixée à 32 % du budget. Ceci a d'ailleurs pour effet d'accroître la contribution des autres Etats membres⁽³⁵⁾. En second lieu, les Etats-Unis savent parfaitement user des mécanismes offerts par l'OCDE pour appuyer leurs propositions et les faire déboucher sur des décisions.

Plus un Etat membre participe activement aux réunions des différents groupes de travail et sous-groupes qui composent les comités spécialisés, plus il multiplie ses chances de faire adopter une résolution par un comité afin que celui-ci se voie confier un mandat par le Conseil en vue de l'étude de ses propres propositions et d'une prise de décision.

Or, les Etats-Unis ont parfaitement compris que l'OCDE est une institution au sein de laquelle non seulement les Etats membres se concertent beaucoup et presque constamment, au point de ressembler, selon une formule célèbre, à une « *conférence économique internationale en session permanente* »⁽³⁶⁾. Mais, par ailleurs, l'OCDE possède

⁽³⁴⁾ L'Allemagne fédérale, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Espagne.

⁽³⁵⁾ Ainsi, celle des Etats membres de l'Union européenne représente-t-elle, au total, 41 % du budget, alors que le poids de leur PIB est de 33 %.

⁽³⁶⁾ D'après ce qui a pu m'être indiqué, une vingtaine de réunions se déroulent chaque jour à l'OCDE.

l'avantage de disposer d'une capacité d'expertise sur des sujets que ne traitent pas d'autres organisations internationales, tels que la fiscalité ou encore la concurrence.

Les Etats-Unis parviennent d'autant plus facilement à utiliser efficacement ces différents leviers que la capacité de proposition des Etats de l'Union européenne est faible ; il ne coordonnent pas leur action et agissent de manière dispersée.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que les Etats-Unis soient parvenus à faire adopter par le Conseil la décision du 15 novembre 1974 portant création, au sein de l'OCDE, d'une Agence internationale de l'énergie. Son rôle est d'élaborer un programme de coopération à long terme afin de réduire la dépendance des pays consommateurs de pétrole et, en cas d'urgence, d'adopter des mesures de restriction de la demande et de répartition du pétrole disponible. C'est donc un organisme aux pouvoirs supranationaux où l'influence des Etats-Unis est très forte, mais non exclusive, du fait du système de vote. Celui-ci confère aux Etats-Unis, 44 % des droits de vote afférents à la consommation de pétrole. La France avait refusé, à l'origine, d'y adhérer - elle ne l'a fait qu'en 1992 - alors que les huit autres partenaires de la Communauté européenne d'alors s'étaient opposés à ce que cette dernière y soit représentée en tant que telle.

Cet exemple est instructif à deux titres. D'une part, les Etats-Unis sont parvenus, par cette voie, à atteindre leur objectif qui consistait à aborder le problème des relations avec l'OPEP après avoir réalisé un groupement des pays consommateurs - Amérique du Nord, Europe occidentale et Japon - afin de se trouver en position de force. D'autre part, cet épisode met en relief les conséquences s'attachant au tropisme atlantiste des partenaires de la France. Car la France s'était opposée au projet américain, craignant de voir compromettre sa politique d'amitié avec les pays arabes et redoutant qu'à l'occasion de la crise énergétique, les Etats-Unis n'étouffent toute velléité d'indépendance de l'Europe. Aussi demanda-t-elle l'élaboration d'une politique énergétique commune et l'ouverture d'une conférence euro-arabe sur les problèmes pétroliers. Un certain rapprochement eut lieu entre les Neuf dans cette affaire. Mais à la conférence de Washington de février 1974, à laquelle la Communauté participait en tant que telle, la solidarité de principe disparut ; les partenaires de la France, très désireux de ne pas s'éloigner des Etats-Unis et ayant estimé qu'une action efficace n'était pas envisageable sans leur concours - c'était surtout le cas de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne - acceptèrent la proposition américaine.

- La dérive normative de l'OCDE

La configuration de l'OCDE en fait donc un “ club de pays riches ” où l'influence des Etats-Unis est prépondérante. Dès lors, les négociations menées en son sein sont marquées par un face-à-face avec les Etats-Unis, singulièrement pour les pays appartenant à l'Union européenne.

Il est très difficile pour la France, une fois qu'une négociation est lancée à l'OCDE, de rester à l'écart : le risque serait de voir conclure un accord important dont la France serait exclue. Notre pays est alors entraîné dans des négociations qu'elle ne souhaite pas et auxquelles elle peut même être opposée. La position de repli, faute d'avoir pu ou su s'opposer à l'ouverture des négociations, est alors de participer aux négociations pour s'en tirer au mieux. Le Rapporteur se félicite de la décision courageuse du Gouvernement français de sortir de la négociation sur l'**Accord multilatéral sur l'investissement** (AMI), décision qui, pour une fois, en a sonné le coup de grâce.

De nombreuses conventions ont été signées dans le cadre de l'OCDE : transactions des invisibles, mouvements de capitaux, investissements, concurrence, environnement, tourisme, fiscalité ... On évoquera certaines d'entre elles.

L'OCDE a été, l'an dernier, le cadre d'une négociation sur “ *la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* ”. Les Etats-Unis voulaient imposer à tous les pays de l'OCDE leurs propres conceptions et leurs propres règles en la matière. Par exemple, le droit américain dispose que l'on ne peut être attaqué en justice pour des faits délictueux qui ont été avoués au juge. Une réaction salutaire de la France et de l'Allemagne a fait échec à ces projets et, une fois n'est pas coutume, c'est le projet soutenu par ces deux pays - et non le projet américain - qui a été signé le 17 décembre 1997. La mise en œuvre de cette convention entraînera en France des modifications de la législation fiscale et de la législation pénale⁽³⁷⁾. Cependant les Etats-Unis n'ont toujours pas ratifié la convention.

De même, les Etats-Unis n'ont pas plus ratifié la convention de l'OCDE relative aux aides publiques à la construction navale, alors qu'ils avaient été à l'origine de cette négociation. On se rappelle que cette convention, qui avait été ratifiée par le Parlement français, prévoit la suppression des subventions publiques à la construction navale. L'Union

⁽³⁷⁾ Projet de loi relatif à la corruption d'agents publics étrangers déposé au Sénat le 28 janvier sous le numéro 172-98/99.

européenne avait obtenu des délais permettant de programmer les reconversions des entreprises concernées.

On peut également mentionner l'arrangement OCDE sur les lignes directrices dans le domaine des **crédits à l'exportation** bénéficiant d'un soutien public⁽³⁸⁾. Les Etats-Unis ont été à l'origine de cet arrangement : n'ayant pas de système de crédit à l'exportation, sauf pour l'agriculture et les matériels militaires, ils souhaitent limiter ces pratiques chez leurs concurrents. Dans le secteur militaire, la politique américaine de crédits à l'exportation est très sélective et repose sur des critères stratégiques. Pour l'agriculture, les Etats-Unis pratiquent une politique très généreuse, pouvant aller jusqu'à sept ans de crédit pour les ventes de blé au Maroc. Pour cette raison, la négociation sur les disciplines relatives aux crédits à l'exportation en matière agricole est bloquée depuis quatre ans. L'équivalent américain de la COFACE en matière agricole n'est pas notifié auprès de l'OCDE.

Les ministres des vingt-neuf pays de l'OCDE réunis à Ottawa du 7 au 9 octobre 1998 ont adopté trois déclarations de principe qui serviront de base à la coordination internationale des transactions commerciale sur le **commerce électronique**. C'est une étape dans l'élaboration d'un plan mondial pour le commerce électronique, qui comportera des retombées normatives en matière de protection de la vie privée et de fiscalité (TVA). Malgré ces déclarations, les positions des Américains et des Européens restent divergentes, dans un domaine où les Etats-Unis sont en position hégémonique. Alors que les Etats-Unis souhaitent en rester aux grands principes, l'Union européenne préconise un maximum d'engagements en faveur d'un programme de travail commun. A la vision plus libérale américaine (des codes de conduite conçus par les entreprises doivent permettre de résoudre une bonne partie des problèmes), s'oppose une vision plus legaliste de la plupart des pays européens, soucieux de garantir sur les réseaux les mêmes droits à leurs citoyens que dans le commerce traditionnel.

b) La BERD

Leur participation à la *BERD* (**Banque européenne pour la reconstruction et le développement**), dont ils détiennent 10 % du capital, permet aux Etats-Unis d'être au fait de diverses opérations - ou même d'y contribuer -, telles que les privatisations intervenant dans les PECO ou les Etats membres de la CEI. Il est quelque peu excessif d'affirmer, sur ce point, que « *l'argent européen [de la BERD] finance la*

⁽³⁸⁾ Voir le rapport d'information (n° 1099) de la Délégation, du 24 septembre 1998.

mise aux normes américaines des Bourses russes, des privatisations polonaises ou des codes de marchés publics en Europe centrale. Et de préférence aux normes allemandes, françaises ou italiennes... »⁽³⁹⁾. D'après les renseignements disponibles, les normes adoptées, par exemple dans le domaine comptable, par les PECO sont des normes européennes. Il reste néanmoins que la BERD est un forum où les Américains exercent une forte influence auprès des PECO, notamment en ce qui concerne l'approche économique et juridique des problèmes.

B. Les Etats-Unis mènent à l'encontre de l'Europe une politique commerciale destinée à maintenir leur domination économique

Selon les propos de Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission européenne, tenus au cours d'un entretien avec le Rapporteur, les Etats-Unis et l'Union européenne ont chacun - cela a été signalé précédemment - des obstacles aux échanges, aussi nombreux les uns que les autres. Le nombre de problèmes commerciaux transatlantiques est d'ailleurs à la mesure de la quantité impressionnante des échanges.

Quant à MM. Gunnar Wiegand et Zampetti, de l'unité des relations avec les Etats-Unis (DG1) de la Commission européenne, ils ont indiqué au Rapporteur qu'il est difficile de dire si les relations économiques transatlantiques sont équilibrées et si les barrières américaines au commerce sont plus importantes ou non que celles de l'Union européenne.

M. Renato Ruggiero, Directeur général de l'OMC, nous a dit que les Etats-Unis n'ont jamais été pris en violation des règles de l'OMC. Le secrétariat de l'OMC, qui élabore les rapports du mécanisme d'évaluation des politiques commerciales (MEPC), ne veut pas se prononcer sur le fait de savoir si les Etats-Unis sont ou non plus protectionnistes que l'Union européenne. Le rapport sur la politique commerciale de l'Union européenne (1997) et le rapport sur la politique commerciale des Etats-Unis (1996) portent des appréciations très largement positives, même si les deux zones souffrent, dans le détail, des mêmes critiques protectionnistes : textiles, agriculture, *antidumping*, accords régionaux ...

Le rapport du secrétariat de l'OMC juge satisfaisante la politique commerciale des Etats-Unis. L'ouverture interne et externe de l'économie américaine est bonne. Malgré leur propension à l'unilatéralisme ("*section 301*"...), au bilatéralisme et au régionalisme (fortes pressions

⁽³⁹⁾ Pascal Lorot, Etats-Unis : « *La diplomatie du 'négoce'* », *Politique internationale*, 1997, n° 4, page 30.

sur les partenaires des Etats-Unis tels que le Canada), les Etats-Unis ont été contraints de respecter les règles de l'OMC. Une exception notable est constituée par les lois extra-territoriales “ *Helms-Burton* ” et “ *D'Amato* ”. Certains aspects de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) inquiètent néanmoins le secrétariat de l'OMC : barrières supplémentaires à l'importation, avantages réservés aux Etats-Unis... Les secteurs américains les plus protectionnistes sont le textile, la chaussure, l'agriculture et l'automobile. Les Etats-Unis utilisent aussi à grande échelle les procédures *antidumping* y recourent systématiquement. Les entreprises pour des causes protectionnistes inavouées. Les Etats-Unis procèdent à un véritable harcèlement juridique : ils lancent une enquête *antidumping* sur la plupart des importations. On cite le cas du bois en provenance du Canada où les frais d'avocat se sont élevés à 100 millions de dollars. Les Etats-Unis utilisent aussi, dans certains cas, leur force commerciale, comme pour obtenir satisfaction sur le saumon en provenance de Norvège.

Cette vision relativement équilibrée – de la Commission européenne et de l'OMC - ne correspond pas pleinement à la réalité. Les pratiques commerciales et économiques américaines mêlent **protectionnisme, extra-territorialité** et crainte **du multilatéralisme**. Comme un observateur attentif des relations économiques internationales nous l'a dit, les Etats-Unis appliquent, quand cela les arrange - et quand cela les arrange seulement - le libre-échange qu'ils professent par ailleurs constamment. Leur libre-échange n'est pas universel mais à la carte, selon leurs intérêts étroits. Depuis la présidence Reagan, les Etats-Unis sont engagés dans la reconquête de leur marché intérieur, et les moyens pour y parvenir ne sont pas toujours conformes aux règles multilatérales du GATT, puis de l'OMC.

Examinons, afin d'étayer notre opinion sur la réalité, ces différents points.

1) Cette politique est très protectionniste

Point n'est besoin ici de rappeler en détail la profession de foi américaine en faveur du libre-échange, constante depuis la fin de la seconde guerre. Issu des principes des économistes classiques comme David Ricardo et fondé sur la théorie des avantages comparatifs, le libre-échange est élevé au rang de règle universelle par les Etats-Unis. Le corollaire en est la dénonciation par les Etats-Unis de la “ forteresse-Europe ”.

Les Etats-Unis critiquent tout d'abord les subventions européennes à l'agriculture. Ils ont demandé et obtenu, avec l'Accord de Marrakech concluant le cycle d'Uruguay du GATT, la limitation des exportations subventionnées européennes et une certaine limitation des soutiens internes. Leur volonté est toujours, à l'occasion des prochaines négociations de l'OMC commençant en l'an 2000, de limiter encore ces soutiens à l'agriculture communautaire.

Si les Etats-Unis reconnaissent que la plupart des barrières tarifaires sur les produits manufacturés ont été abaissées de manière significative, ils estiment que les barrières non tarifaires continuent d'entraver les échanges transatlantiques, les plus importantes résultant pour eux des législations, normes et procédures d'évaluation de la conformité divergentes qui régissent de nombreux produits agricoles et manufacturés.

Les Etats-Unis critiquent les accords régionaux de l'Union européenne, tels que les accords préférentiels conclu par cette dernière avec les pays d'Europe centrale et orientale ou les pays méditerranéens.

Les Etats-Unis publient chaque année un rapport sur les barrières au commerce extérieur érigées par les autres pays du monde. Le dernier de ces rapports insiste sur les points suivants, sur lesquels ils estiment rencontrer des difficultés avec l'Union européenne :

- politique d'importation (classification douanière, mise en œuvre de l'Accord de Marrakech pour les céréales, riz, quotas audiovisuels, vins, fourrure et pièges à mâchoire, bananes) ;

- normes, tests, étiquetage et certification (accords de reconnaissance mutuelle, produits de l'agriculture biotechnologique, viande aux hormones, équivalence vétérinaire, label écologique, normes d'étiquetage) ;

- marchés publics (secteurs de l'eau, des transports, de l'énergie et des télécommunications) ;

- subventions à l'exportation (agriculture) ;

- défaut de protection de la propriété intellectuelle (logiciels informatiques, pièces détachées de voitures, contrefaçons, droits d'auteur, cassettes audio vierges, brevets, biotechnologies) ;

- services (services de réservation par ordinateur, services de manutention d'aéroport, services postaux, TVA discriminatoire, services

juridiques en France, audit en Grèce, transport maritime en Espagne, télécommunications) ;

- investissements (restrictions de propriété, dispositions réciproques, accès aux subventions gouvernementales, pratiques nationales) ;

- autres barrières (fruits en boîte, réglementation française relative à l'élevage des poulets, subventions à Airbus, subventions à la construction navale, protection des données personnelles).

La simple énumération de ces "barrières" européennes montre l'étendue des contentieux bilatéraux, vus du côté américain.

Si les Etats-Unis s'affichent comme les champions du libéralisme, il faut néanmoins y regarder de plus près. En fait, ils sont très protectionnistes et fortement interventionnistes. Sait-on l'importance des crédits publics civils et surtout militaires accordés à leurs industries aéronautique et spatiale, à la recherche ? Les Etats-Unis ont initié les négociations relatives à l'AMI mais ont présenté, en novembre 1997, quelques quatre cents pages de réserves qui sont en fait très discriminatoires.

L'excellent **rapport annuel de la Commission européenne sur les obstacles américains aux échanges et aux investissements**⁽⁴⁰⁾, fourmille de cas mettant en évidence le protectionnisme américain. Le Rapporteur en cite quelques-uns, complétés éventuellement par des témoignages directs.

• Extra-territorialité

L'Union européenne s'oppose fermement aux clauses extra-territoriales de certaines législations américaines qui entravent le commerce et les investissements internationaux en tentant de contrôler le commerce de l'Union européenne avec des pays tiers effectué par des entreprises installées hors des Etats-Unis. Selon le rapport, il s'agit d'un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur, notamment dans les domaines comme l'environnement, la banque, la fiscalité et le contrôle des exportations. Sont particulièrement préoccupantes actuellement les récentes initiatives américaines concernant Cuba, l'Iran et la Libye (ces lois extra-territoriales américaines font l'objet d'un développement spécifique dans le présent rapport).

⁽⁴⁰⁾ " *Report on United-States barriers to trade and investment - 1998*", Commission européenne, novembre 1998. Voir en annexe le texte de ce rapport.

- **Unilatéralisme**

L'unilatéralisme dans la législation commerciale américaine reste un sujet souligné par la Commission européenne. Tandis que les Etats-Unis ont en pratique fait un usage extensif du nouveau système de règlement des conflits de l'OMC, ils conservent par-devers eux la possibilité d'appliquer leurs mesures commerciales unilatérales incompatibles avec le système internationalement approuvé de règles commerciales de l'OMC. Selon la Commission européenne, la question a pris une nouvelle dimension avec la récente émergence de la querelle sur le régime d'importation communautaire de la banane (cet unilatéralisme maintenu fait également l'objet d'un développement spécifique dans le présent rapport).

- **Barrières tarifaires**

Si les tarifs ont été réduits de manière substantielle au cours des négociations successives du GATT, les préoccupations du Conseil européen perdurent sur un nombre relativement élevé de "pics tarifaires", c'est-à-dire des droits de douane encore élevés, et d'autres droits de douane importants, pour lesquels moins de progrès ont été effectués (produits alimentaires, textile, chaussures, cuir, bijouterie, céramique, verre, camions...). Or, malgré l'accord de l'OMC sur les technologies de l'information (ATI), les Etats-Unis ont, jusqu'à présent, refusé de l'appliquer aux fibres optiques, pour lesquels ils souhaitent maintenir un niveau de protection élevé. Les tubes d'ordinateur sont, quant à eux, exclus de l'accord.

- **Autres barrières douanières**

Les exportations communautaires se heurtent aussi à un certain nombre d'obstacles douaniers supplémentaires, tels que les taxes d'usagers des services de douanes et les conditions de facturation excessives pesant sur les importateurs, ce qui alourdit les coûts de la même manière que les tarifs douaniers. Selon le rapport, les formalités en matière de facturation pour certains produits exportés vers les Etats-Unis sont parfois excessives. Les obligations en matière de déclaration sont beaucoup plus exigeantes que les procédures douanières ou tarifaires normales. Citons, à titre d'exemple, la redevance pour la maintenance portuaire (*Harbour maintenance tax*), prélevée dans les ports américains pour les importations et exportations maritimes. Les Etats-Unis ont également changé récemment leurs règles d'origine, engendrant des problèmes spécifiques pour de nombreux produits textiles et d'habillement européens qui ne peuvent plus afficher leur origine

nationale. Concrètement, cela signifie que pour justifier le statut de pays d'origine de la Communauté européenne, les entreprises communautaires doivent fournir des informations supplémentaires et se soumettre à des procédures plus complexes susceptibles d'augmenter les coûts.

• **Entraves techniques au commerce**

Les exportateurs européens continuent de se heurter à de multiples obstacles. La prolifération des réglementations au niveau des Etats fédérés engendre des problèmes particuliers pour les sociétés européennes, qui continuent de buter contre de multiples tracasseries. Ainsi, les équipements utilisés sur le lieu de travail sont souvent soumis à une autorisation du ministère américain du travail aux normes des installations électriques d'un comté, aux règlements spécifiques de grandes villes, ou encore à d'autres exigences en matière de sécurité prévues par les sociétés d'assurance. La situation est aggravée par le flou qui subsiste entre les réglementations de base et les normes de qualité optionnelles.

De plus, certaines normes de ces Etats diffèrent des normes internationales, ce qui signifie que les fabricants ne peuvent pas exporter directement aux Etats-Unis des produits fabriqués aux normes européennes, qui, elles, sont basées sur les normes internationales. D'autres difficultés constatées concernent les conditions de l'étiquetage et la délégation excessive des procédures de certification par des tiers. Autre exemple, le *Fastener quality Act* de 1990 impose des critères de conformité qui gonflent sensiblement les coûts, ce qui a pour conséquence de dissuader l'importation sur le marché américain d'éléments d'assemblage industriels inférieurs aux normes. Cette disposition législative opère une discrimination à l'égard des fournisseurs hors ALENA, car elle leur impose plusieurs obligations comme effectuer un test en laboratoire, attacher une attestation de conformité à chaque lot d'importation, enregistrer les logos des produits auprès du *Patent and Trademark Office*, ou encore accréditer le laboratoire qui effectue le test auprès du *National Institute of Standards and Technology*. Les procédures d'agrément sanitaire de la *FDA (Food and drugs administration)* continuent de présenter des obstacles aux sociétés qui ne sont pas basées aux Etats-Unis. Dans le secteur agricole, certaines des procédures sanitaires et phytosanitaires demeurent une source significative de difficultés, même si certaines d'entre elles peuvent être résolues par l'accord d'équivalence vétérinaire qui vient d'être conclu.

Les Etats-Unis sont, pour M. Conrad Eckenschwiller (MEDEF-international), les champions du grand art en matière d'obstacles non

tarifaires aux échanges en jouant sur l'ensemble d'un registre (structure fédérale, agences indépendantes, marchés publics ...).

Pour M. Francis Delemotte, de l'Union des industries chimiques (UIC), ce sont les problèmes techniques qui provoquent le plus de difficultés aux exportateurs européens ; par exemple, quelques dix-neuf règles existent en matière d'origine des produits, en fonction des pays et souvent à partir de critères politiques.

• **Marchés publics**

Au moment même de la signature de l'accord sur les marchés publics de l'Accord de Marrakech, l'Union européenne et les Etats-Unis avaient conclu un accord bilatéral plus ambitieux. Ces deux accords accroissent sensiblement pour les deux parties les occasions de participer à des appels d'offre. Cependant, l'Union européenne reste préoccupée par la grande variété de clauses d'achat américain (*Buy America provisions*) qui persistent et auxquelles sont en train d'être ajoutées celles prévues pour des programmes d'équipement financés au niveau fédéral. Le problème a été aggravé par l'introduction de nombreuses lois sous-fédérales sélectives restreignant la capacité d'acquisition des sociétés, européennes ou autres, qui sont en relations d'affaires avec certains pays, à participer à des appels d'offres dans plusieurs Etats et villes (Massachusetts, Connecticut, Californie, Texas, ville de New York).

Les nombreuses lois américaines, notamment les *Buy America Act* et *Small business Act*, accordent une préférence aux entreprises nationales (quand bien même leurs prix sont supérieurs de 6 à 25 %) et une préférence générale aux PME locales. Elles contiennent des mesures discriminatoires et des exigences de contenu local (un soumissionnaire doit faire effectuer sur place un certain pourcentage du volume des travaux). De plus, l'accord sur les marchés publics de l'OMC n'a été accepté que par 39 Etats fédérés sur 50.

Comme l'a dit au Rapporteur Mme Claudine Segelle (*EDF*), l'application des règles de l'OMC en matière de marchés publics est affectée par un déséquilibre manifeste entre les règles respectées par l'Union européenne et celles appliquées par les Etats-Unis.

• Les restrictions de sécurité nationale

Bien que le principe de “ sécurité nationale ” ait une longue tradition en matière de politique commerciale⁽⁴¹⁾, l'Union européenne a manifesté à plusieurs reprises sa préoccupation au sujet de son usage intensif par les Etats-Unis. Parfaitement arbitraire, il s'agit d'une forme déguisée de protectionnisme, s'agissant en particulier des restrictions à l'importation, aux marchés publics et aux investissements, comme de l'application extra-territoriale des restrictions à l'exportation. En application de la « section 232 » de la loi américaine de 1962 sur l'expansion commerciale (*Trade expansion Act*), les industriels américains peuvent réclamer la restriction des importations originaires de certains pays tiers pour motif de sécurité nationale. Cette disposition législative permet en fait aux entreprises américaines de se protéger contre la concurrence.

• Traitement national conditionnel

En outre, les dispositions de traitement national conditionnel dans diverses législations américaines, notamment dans le domaine de la recherche scientifique et technologique, restent, aux yeux mêmes de la Commission européenne, gênantes.

• Mesures fiscales

Les préoccupations relatives aux mesures fiscales fédérales se concentrent sur la nature des conditions requises et la manière spécifique de calculer ce qui est dû. Toutefois, de manière plus significative, les dispositions fiscales à “ vocation mondiale (“ *world-wide* ”) édictées par les Etats fédérés sont incompatibles avec les obligations des Etats-Unis issues de leurs conventions fiscales avec les pays tiers. La législation sur les filiales d'entreprises américaines implantées dans les paradis fiscaux (*foreign sales corporations*) a provoqué, de la part de la Commission européenne, la demande de constitution d'un groupe spécial à l'OMC.

Selon la Commission, les obligations de déclaration imposées par le fisc américain à l'égard de certaines entreprises étrangères reviennent à opérer une discrimination entre les sociétés nationales et étrangères. Ces règles s'appliquent aux succursales étrangères et à toute entreprise dont au moins 25 % du capital est détenu par des actionnaires étrangers. Des sanctions très sévères sont prévues en cas de non-respect de ces obligations d'information. De plus, ces dispositions renchérissent les coûts. Bien que l'objectif de cette réglementation - la prévention de la

⁽⁴¹⁾ L' article XXI de l' accord GATT prévoit une telle clause de “ *sécurité nationale* ”.

fraude fiscale - soit raisonnable, elle pèse lourdement sur les activités des sociétés étrangères opérant aux Etats-Unis, souligne le rapport. Certaines dispositions du code fiscal (*Internal Revenue Code 163j*) limitent la déductibilité fiscale des intérêts versés à des « parties apparentées » qui ne sont pas soumises à l'impôt américain ainsi que celle des intérêts acquittés sur les prêts garantis par ces mêmes « parties apparentés » qui, dans la pratique, sont la plupart du temps des sociétés étrangères.

- **Propriété intellectuelle**

A la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord de Marrakech, un certain nombre de changements positifs ont été introduits – ou pourraient l'être - dans la législation américaine. Pour le moment, néanmoins, quelques problèmes subsistent, ainsi ceux relatifs à l'information des détenteurs de droits en cas d'utilisation gouvernementale de brevets, comme ceux relatifs aux désignations géographiques. Par exemple, les Etats-Unis continuent d'usurper certaines appellations d'origine, notamment de vins français (*Chablis* ou *Champagne* de Californie...).

- **Abus des procédures *antidumping***

Multiplication des actions *antidumping* et antisubvention. Les producteurs européens d'acier, en particulier, sont affectés depuis le début de la décennie par l'engagement de procédures protectionnistes. Ces actions portent sur différents produits plats et longs, courants ou spéciaux. Des nouvelles procédures ont été lancées en 1998 en matière de fil inox (*antidumping*) et de tôles fortes inox bobinées (*antidumping* et antisubvention).

- **Protections sectorielles**

- Construction aéronautique

En dépit de l'existence de l'accord bilatéral de 1992 sur les gros porteurs, la Commission européenne souligne le niveau des aides indirectes aux constructeurs aéronautiques américaines. C'est également un terrain pour l'action multilatérale et des progrès ont besoin d'être réalisés sur l'accord sur les avions civils qui reste bloqué.

- Construction navale

L'accord OCDE de 1994 sur la construction navale aurait beaucoup de chemin à faire pour bannir les pratiques déloyales dans cette industrie. Le refus américain de ratifier l'accord conclu pourtant au sein de l'OCDE,

tout comme les politiques de subventions et de taxation, restent des sujets de préoccupation pour l'Union européenne.

- Télécommunications

L'accord sur les télécommunications récemment conclu dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS) a conduit à des engagements significatifs sur l'accès au marché. Néanmoins, l'Union européenne relève les obstacles considérables que la législation américaine impose aux sociétés non américaines et de propriété étrangère souhaitant investir dans les infrastructures de radio-télécommunications et offrir des services de téléphonie mobile et satellitaire. De plus, la Commission fédérale des communications (*FCC*) pratique un haut degré d'autonomie et de discrétion dans son activité réglementaire, incluant des procédures d'autorisation fondées sur la réciprocité.

En matière de télécommunications, les Etats-Unis ont adopté en 1996 une loi de libéralisation, mais elle n'est toujours pas appliquée. Il n'y a pas de symétrie des conditions du commerce des services de télécommunications dans l'Union européenne et les Etats-Unis. Pour M. Moine (France-Télécom), il faudrait demander l'application d'un " principe de réciprocité "

- Services professionnels

L'entrée en vigueur des prescriptions de l'accord AGCS pour les services professionnels a conduit à quelques améliorations dans l'accès au marché. Cependant, certains problèmes, particulièrement dûs à la réglementation au niveau des Etats fédérés, restent à remettre en ordre pour assurer un accès plus transparent et ouvert aux Etats-Unis.

- Transports aériens

Certaines questions continuent de créer des problèmes, ainsi les préférences du système de réservation informatique pour les transporteurs américains et les restrictions appliquées aux compagnies étrangères.

- Transports maritimes

L'Union européenne a regretté que les négociations supplémentaires de l'OMC sur les transports maritimes, au cours desquelles les Etats-Unis n'ont jamais mis la moindre offre sur la table, n'aient pu être conclues avec succès. De plus, il n'y a eu aucun progrès dans l'élimination des réglementations imposant que les cargaisons liées à l'application de

programmes fédéraux américains soient transportées sur des navires battant pavillon américain ; au contraire, cette réglementation a été étendue aux exportations de pétrole d'Alaska.

*
* *

Les Etats-Unis ne sont donc pas le marché ouvert si souvent imaginé. Ils usent et surtout abusent des différences de législation entre leurs Etats et multiplient les réglementations techniques, parfois discriminatoires, notamment au niveau de leurs “ agences indépendantes ” (*FDA, FCC...*) On a déjà vu qu'ils n'ont réussi à engager que 39 Etats sur 50 dans l'accord sur les marchés publics de l'OMC ! Les Etats-Unis, construits sur une structure fédérale, permettent ce type de comportement, alors que l'Union européenne, qui est loin d'avoir atteint le même niveau d'intégration, engage systématiquement tous ses Etats membres et leurs collectivités locales à respecter les accords internationaux.

La Commission européenne n'a toutefois pas abordé la question des fluctuations du dollar, qui ont atteint jusqu'à 20 % dans la période récente et sont largement supérieures à celles des droits de douane (7 %). Leurs effets néfastes pour les pays tiers sont directement proportionnels. On peut, à ce sujet, valablement parler de la “ **diplomatie du dollar** ”, en ce sens où la décision politique domine le simple facteur financier.

2) Cette politique repose sur la propension à édicter des législations à caractère extra-territorial

L'extra-territorialité - c'est-à-dire le fait pour un Etat de conférer à sa législation un champ d'application dont les effets se déploient au-delà de son propre territoire - est une tradition plus que centenaire du droit américain. En effet, c'est en 1890 que le Congrès américain a, pour la première fois, usé de sa compétence pour réglementer le commerce entre les Etats de l'Union et avec les nations étrangères en votant le *Sherman Act*. Il résulte de ses articles premier et 2 que toute pratique commerciale restrictive d'une entreprise étrangère est assujettie à la législation américaine, dès l'instant où la conduite anticoncurrentielle touche le commerce entre les Etats-Unis et l'étranger. Ceci est confirmé par l'article 8, qui définit la notion de « personne » comme englobant les entreprises américaines et étrangères.

L'exemple du droit communautaire montre que, dans un système économique international dépourvu de code international de la concurrence, l'extra-territorialité de la législation de la concurrence peut être un mal nécessaire, la puissance publique devant pouvoir y assujettir les firmes multinationales, mais parfois au prix d'atteintes à la souveraineté d'autres Etats. Force est toutefois de constater qu'elle tient une place moindre que dans le droit américain.

Le législateur et le juge américains n'ont pas eu de tels états d'âme, même si, parallèlement, ce dernier a appliqué, dès la fin du siècle dernier, la doctrine de la courtoisie internationale, qui est plutôt respectueuse de la souveraineté des Etats⁽⁴²⁾.

La **prolifération des lois extra-territoriales américaines portant sanctions économiques** constitue actuellement le principal point d'achoppement des relations transatlantiques. M. Laurent Zecchini, journaliste au Monde, parlait de “ *L'Amérique malade des sanctions* ”⁽⁴³⁾.

Cette récente prolifération s'explique par l'attitude radicale du Congrès américain, actuellement à majorité républicaine et opposé au Président démocrate, qui, sous l'influence de groupes de pression, adopte des mesures de **boycott** à l'égard de tel ou tel pays (Cuba, Iran, Birmanie ...) ou de **sanctions** contre les pays tiers qui ne respecteraient pas ces consignes (**embargos secondaires**).

De nombreuses entreprises américaines se sont élevées contre les lois extra-territoriales adoptées par le Congrès au motif qu'elles les pénalisent plus que les entreprises étrangères ; elles ont même créé une association, “ *USA engaged* ”, dont l'objet est de les combattre. Cette association et le *National foreign trade council* regroupant des entreprises américaines investissant à l'étranger ont entamé une procédure devant la Cour suprême américaine pour faire déclarer inconstitutionnelles les lois de l'Etat du Massachusetts contre la Birmanie. Le juge fédéral a déclaré, le 4 novembre 1998, que la loi de cet Etat était contraire à la Constitution américaine parce qu'elle empiétait sur les prérogatives fédérales en matière de politique étrangère. L'Etat du Massachusetts a annoncé qu'il allait faire appel contre les conclusions du juge fédéral. Selon les industriels américains, si le jugement était confirmé en appel, il s'appliquerait aux autres lois de boycott édictées par les entités locales. L'Institut de l'économie internationale (*Institute for international economics* - Washington) a récemment publié une étude dans laquelle il

⁽⁴²⁾ Voir *infra*, Deuxième partie.

⁽⁴³⁾ *Le Monde*, 30 juillet 1998.

estime que les sanctions américaines ont réduit les exportations américaines d'un montant pouvant atteindre 20 milliards de dollars en 1995.

Les lois extra-territoriales américaines constituent des atteintes à la souveraineté des autres Etats, ainsi que la violation caractérisée des règles multilatérales instaurées par l'OMC. La Commission des relations économiques extérieures du Parlement européen s'en est émue : elle a organisé, le 24 juin 1998, une audition publique sur "*les lois extra-territoriales comme sanctions unilatérales*". Les interventions ont été centrées autour de quatre thèmes : la nature des lois extra-territoriales et le contexte international actuel, les effets des lois extra-territoriales, les réactions engendrées et les alternatives dans le cadre du système multilatéral⁽⁴⁴⁾.

Or une telle pratique a d'autant plus été jugée abusive par les Etats européens qu'elle a été le fait des autorités fédérales et de plusieurs entités sous-fédérales.

Les lois à caractère extra-territorial ont répondu à plusieurs objectifs.

(1) Le souci d'assurer la cohérence et l'efficacité des politiques internes : l'exemple de la législation antitrust

La législation antitrust n'est pas le seul domaine où les autorités américaines ont voulu répondre à ce souci de cohérence et d'efficacité. A cette fin, d'autres lois ont été également appliquées de façon extra-territoriale, telles que les lois fédérales relatives aux valeurs mobilières (« *securities* »), dont le but est de protéger l'épargne et de réprimer les fraudes, les lois en matière fiscale, les lois relatives au commerce des stupéfiants, les lois *antiboycott*, ainsi que celles réprimant la corruption.

Mais, si le Rapporteur privilégie tout particulièrement l'exemple de la législation antitrust, c'est parce que sa mise en oeuvre reflète parfaitement les conditions dans lesquelles apparaît le problème de l'extra-territorialité des lois. Trois éléments sont, à cet égard, très significatifs : l'ordre donné par une autorité étatique à une partie ou un témoin de produire des documents situés à l'étranger ; la décision prise par le législateur ou par un tribunal d'étendre le champ d'application de la loi à une situation de caractère international ; l'ordre donné par une

⁽⁴⁴⁾ Voir le compte-rendu de ces auditions dans le document du Parlement européen PE227.849.

autorité étatique à une partie, soumise à sa juridiction, d'exécuter un acte à l'étranger pour se conformer à la loi en question.

1. Aujourd'hui, dans le domaine antitrust, le contentieux entre les Etats-Unis et les Etats européens reste surtout alimenté par les mesures américaines ordonnant à une entreprise, américaine ou étrangère, la communication de documents situés hors du territoire des Etats-Unis. De tels ordres, assortis de sanctions, sont donnés par la division antitrust du Département de la justice, la *Federal Trade Commission* (commission fédérale du commerce) un « *grand jury* » - si l'enquête mise en oeuvre par le Département de la justice est de nature pénale - ou un juge fédéral au cours de la phase d'enquête ou d'instruction préalable au procès antitrust lui-même (*pre-trial discovery*). En vertu de plusieurs textes⁽⁴⁵⁾, ces ordres peuvent être adressés à toute personne de nationalité américaine ou étrangère qui relève de la compétence personnelle d'un tribunal ; la notion de compétence personnelle a pour fonction de justifier l'autorité de la juridiction envers le défendeur pour pouvoir le soumettre à sa décision. Les entreprises étrangères qui commercent avec les Etats-Unis, soit directement, soit par une filiale, satisfont normalement à cette condition.

Ces ordres de produire des documents ont très souvent provoqué des réactions hostiles de la part des Etats où les documents étaient situés. C'est la raison pour laquelle les Etats européens - dont la France et la Grande-Bretagne - mais aussi le Canada et l'Australie, ont adopté des contre-législations (« *blocking statutes* ») qui interdisent la communication de renseignements économiques à des autorités étrangères.

Plusieurs raisons expliquent les réactions hostiles des Etats européens. La principale réside dans une différence de philosophie dans la conduite du procès et dans la recherche des éléments de preuve. Or, trois aspects au moins de la procédure américaine de découverte (*discovery*) peuvent paraître exorbitants à beaucoup d'Européens.

Tout d'abord, les règles de procédures américaines permettent que des dépositions prennent place tant aux Etats-Unis que dans un Etat

⁽⁴⁵⁾ *L'antitrust Civil Process Act* de 1988 énonce clairement qu'une requête civile - permettant au Département de la justice d'ordonner la production de l'information - peut être délivrée à l'encontre d'une personne résidant à l'étranger : « *Une telle requête peut être notifiée à toute personne qui ne peut être trouvée sur un territoire relevant de la compétence d'un tribunal des Etats-Unis, selon les méthodes prescrites par les règles fédérales de procédure civile pour la notification dans un pays étranger* ». De même, une loi de 1980 a-t-elle modifié celle instituant la *FTC* pour lui attribuer les mêmes pouvoirs d'enquête que ceux détenus par le Département de la justice.

étranger⁽⁴⁶⁾, à la différence du droit communautaire, qui ne prévoit rien de tel. Le règlement du Conseil 17/62 du 6 février 1962, organisant la procédure de contrôle des ententes et des positions dominantes, limite les pouvoirs d'enquête de la Commission au territoire communautaire, le juge communautaire ayant rappelé vigoureusement ce principe⁽⁴⁷⁾. C'est pourquoi, lorsque la Commission veut enquêter sur la pratique anti-concurrentielle d'une entreprise située à l'étranger, elle recherche les informations auprès de ses filiales établies dans l'Union européenne.

En second lieu, les enquêtes américaines, sauf contrôle éventuel du juge, sont conduites par les parties - publiques ou privées - ces dernières étant à l'origine de 90 % des actions antitrust. La Cour suprême a reconnu que les objectifs de la politique de la concurrence sont parfaitement atteints dès lors que les actions privées constituent une menace réelle envers toute personne cherchant, par son comportement, à violer la législation⁽⁴⁸⁾. Dans le même esprit, le Département d'Etat a indiqué, dans une note diplomatique adressée en 1979 au gouvernement britannique, que le procès privé constitue un élément essentiel de la mise en oeuvre du droit antitrust des Etats-Unis. Ceci marque une différence culturelle fondamentale avec les systèmes juridiques européens et l'approche adoptée par la Communauté, pour qui la recherche de l'information demeure une fonction judiciaire et ne peut être conduite par les parties au litige.

Enfin, le champ matériel des enquêtes autorisées par le droit américain est très étendu, puisqu'elles peuvent porter, entre autres, sur

⁽⁴⁶⁾ La règle 28-b du code fédéral de procédure de 1988 dispose expressément : « *En pays étranger, les dépositions peuvent être reçues (1) par le moyen d'une mise en demeure, devant la personne autorisée à faire prêter serment au lieu où l'interrogatoire est tenu, selon la loi applicable en ce lieu ou selon la loi des Etats-Unis, ou (2) devant une personne mandatée par le tribunal et une personne ainsi mandatée doit avoir autorité en vertu de sa commission à faire prêter serment si nécessaire et à prendre témoignage ou (3) par le moyen d'une lettre rogatoire ... Il n'est pas nécessaire, afin de pouvoir délivrer une commission ou une lettre rogatoire, qu'un autre moyen de recevoir la déposition soit impossible ou mal commode* ».

⁽⁴⁷⁾ « *Que ce soit en droit pénal ou, comme dans les présentes affaires, dans le cadre d'une procédure administrative, les juridictions ou les autorités administratives d'un Etat - et mutatis mutandis de la Communauté - ne sont certes pas fondées, au regard du droit des gens, à prendre en dehors de le sphère de compétence territoriale aucune mesure coercitive, ni même aucune mesure d'instruction, de vérification ou de contrôle, dont l'exécution se heurterait inévitablement à la souveraineté interne de l'Etat sur le territoire duquel elles prétendraient agir* ». Conclusion de l'avocat général Mayras dans l'affaire des **matières colorantes**, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, page 819.

⁽⁴⁸⁾ *Perma Life Mufflers, Inc. v. International Parts Corp.*, 392 US 134 (1968), page 139.

l'examen physique ou mental⁽⁴⁹⁾, et d'une manière générale, sur toute question se rapportant à l'objet du litige, ce qui est de nature à encourager les dérives, que l'on a désignées sous le terme de « parties de pêches ». Certes, des amendements ont été introduits en 1983 dans les règles fédérales de procédure civile, pour permettre au juge de limiter l'étendue de l'enquête, lorsque celle-ci aurait un caractère anormal ou se révélerait excessivement lourde et coûteuse, et à une partie de demander au juge de limiter et de préciser les conditions de l'enquête. En outre, la Cour suprême a elle-même rappelé les devoirs du juge américain de contrôler l'étendue des enquêtes privées, dans une affaire mettant en cause la société Aérospatiale⁽⁵⁰⁾. Toutefois, il est choquant qu'une entreprise étrangère se voie adresser un ordre d'une vaste portée, assorti d'une mesure de contrainte, alors qu'elle n'a pas encore été et ne sera peut-être pas citée à comparaître comme défenderesse dans une action civile ou comme inculpée dans une procédure de nature pénale. En revanche, la procédure communautaire permet d'éviter d'aussi graves inconvénients car, malgré l'étendue des pouvoirs conférés à la Commission⁽⁵¹⁾, ceux-ci sont plus strictement encadrés, puisqu'ils sont conduits par la seule autorité administrative et ne peuvent porter que sur l'objet du litige.

2. La décision prise par le législateur ou par un tribunal d'étendre le champ d'application de la loi à une situation de caractère international est une seconde illustration de la propension du droit américain à l'extra-territorialité. C'est ainsi qu'en 1945, dans une affaire où tous les membres d'un cartel étaient des entreprises étrangères, l'accord lui-même étant exécuté à l'étranger et aucune activité restrictive de concurrence ne s'étant réellement déployée aux Etats-Unis⁽⁵²⁾, la Cour n'hésita pas à affirmer l'applicabilité du *Sherman Act* à une entreprise étrangère en raison des

⁽⁴⁹⁾ La règle 26(a) des règles fédérales de procédure civile dispose que « *Les parties peuvent obtenir l'information par une ou plusieurs des méthodes suivantes : dépositions fondées sur examen oral ou questions écrites ; interrogatoires écrits ; production de documents ou d'objets ou permission d'entrer sur tout terrain ou propriété, notamment en vue d'une inspection ; examen physique ou mental et recours aux prétentions de l'adversaire pour sa propre défense* ».

⁽⁵⁰⁾ *Société Nationale Industrielle Aérospatiale v. United States District Court*, 107 S. Ct 2542 (1987). La Cour suprême considère notamment que « *Les tribunaux américains, en contrôlant les procédures préliminaires [au procès], doivent faire preuve d'une attention particulière pour protéger les parties étrangères du danger qu'une enquête inutile ou exagérément lourde ne les mettent dans une situation désavantageuse* ».

⁽⁵¹⁾ Selon l'article 14, paragraphe 1, du règlement 17/62 « *la Commission peut procéder à toutes les vérifications nécessaires auprès des entreprises et associations d'entreprises. A cet effet, les agents mandatés par la Commission sont investis des pouvoirs ci-après :*

- a) contrôler les livres et autres documents professionnels ;*
- b) prendre copie ou extrait des livres et documents professionnels ;*
- c) demander sur place des explications orales ;*
- d) accéder à tous les locaux, terrains et moyens de transport des entreprises ».*

⁽⁵²⁾ *United States v. Aluminium Co. of America*, 148 F 2d 416 (d Circ. 1945).

seuls **effets de ses activités à l'étranger sur le jeu de la concurrence aux Etats-Unis**⁽⁵³⁾. La théorie des effets a suscité beaucoup de critiques avant que ne se développe la politique de la concurrence de la Communauté européenne, et que la Cour de justice des Communautés européennes n'adopte également cette même théorie, quoiqu'en des termes nuancés⁽⁵⁴⁾. De telles critiques peuvent se comprendre, car une interprétation extensive de la notion d'effet pouvait amener dans le champ du droit américain de nombreux accords ou des pratiques ayant peu ou pas d'attaches avec le marché américain et parfaitement licites hors des Etats-Unis. Or, les conséquences de la violation du droit antitrust américain sont graves. L'entreprise coupable s'expose à des sanctions pénales, à la confiscation des biens - toutefois rarement ordonnée dans des affaires antitrust internationales - et au paiement de dommages triples dans le cas des procès privés. Les montants susceptibles d'être accordés en la circonstance peuvent être si excessivement élevés que ces dommages-intérêts représentent, à bien des égards, de véritables peines privées ayant pour effet d'assimiler ces affaires civiles à des procès pénaux⁽⁵⁵⁾.

Un courant jurisprudentiel apparu dans les années 70 a certes fait apparaître une sensibilité plus grande des tribunaux américains aux implications internationales de leurs décisions, au travers de l'application de la méthode dite de la balance des intérêts (« *interest balancing test* »). Elle a ainsi conduit le juge à décider que, même en présence d'effets sur le commerce des Etats-Unis, une comparaison devait être menée, sur la base d'une série de facteurs⁽⁵⁶⁾, en vue de déterminer l'intérêt respectif des Etats-Unis et d'autres Etats à appliquer leur loi et, au terme de cette comparaison, de décliner ou de s'abstenir d'exercer sa compétence.

⁽⁵³⁾ La Cour conclut que le *Sherman Act* était applicable, en l'espèce, au motif que « *les accords auraient été clairement illégaux s'ils avaient été conclus sur le territoire des Etats-Unis et, [en l'espèce], ils ont été illégaux bien que conclus à l'étranger, s'ils ont été conclus dans l'intention d'affecter les importations, et s'ils les ont en fait affectées* ».

⁽⁵⁴⁾ Arrêt *Ahlström Osakeyhtiö et autres. c. Commission des Communautés européennes* 27 septembre 1988 - Affaire dite des **Pâtes de bois**. Dans ces conclusions, l'Avocat Général Darmon conclut « *à la conformité aux règles du droit des gens de la prise en compte de la localisation des effets en tant que fondement de la compétence étatique* ».

⁽⁵⁵⁾ *In re Uranium Litigation - affaire du cartel de l'uranium* - 617 F.2d.1248 (7th Cir. 1980) *in re Ocean Shipping Antitrust Litigation* : pour chacune de ces deux affaires, les dommages-intérêts alloués ont excédé un milliard de dollars.

⁽⁵⁶⁾ Aux termes de cette jurisprudence, les facteurs à prendre en considération sont : l'importance du comportement et des effets sur le territoire de chacune des parties ; la nationalité des parties ; la possibilité pour le demandeur d'un recours à l'étranger ; l'existence d'un traité entre les Etats-Unis et les Etats étrangers ; la portée et l'efficacité de l'injonction ; l'importance des intérêts des Etats étrangers et la réalité du conflit d'intérêts et enfin les questions de politique étrangère en jeu.

Toutefois, cette méthode a été très sévèrement critiquée au cours des années 80⁽⁵⁷⁾, certaines juridictions refusant d'y voir une règle les obligeant à prendre en compte les intérêts des Etats étrangers et estimant, au contraire, que la théorie des effets fondait leur compétence. Cette jurisprudence renouait ainsi avec une conception ex-traterritoriale du droit américain, ce qui ne manqua pas de provoquer de très vives tensions diplomatiques entre les Etats-Unis et plusieurs Etats étrangers.

3. Enfin, un dernier exemple d'extra-territorialité est fourni par les décisions des tribunaux enjoignant aux défendeurs étrangers l'accomplissement d'actes sur le territoire de leur Etat d'origine, en vue de rétablir la concurrence dans le commerce d'importation des Etats-Unis, comme l'illustre l'arrêt *Imperial Chemical Industries (ICI)*⁽⁵⁸⁾. Dans cette affaire, la société américaine *Dupont de Nemours* et la société britannique ICI avaient opéré un partage des marchés américain et britannique par la cession croisée de brevets anglais et américains. Or, non seulement la Cour affirma clairement qu'une telle entente, dont l'objet était de diviser le marché mondial, affectait le commerce américain et, de ce fait, violait le *Sherman Act*, mais, en outre, elle enjoignit à la société britannique d'autoriser l'exploitation de ses brevets étrangers en contrepartie du droit qui lui a été accordé d'exploiter les brevets américains, afin qu'elle ne puisse se prévaloir d'un droit exclusif d'exploitation en Grande-Bretagne, ce qui aurait eu pour effet de prolonger les effets anticoncurrentiels de l'accord. En somme, le juge américain avait tenté de contrôler les droits étrangers de propriété industrielle.

(2) Les mesures inspirées par des considérations de politique étrangère

Les Etats-Unis n'ont pas été le seul Etat à avoir recouru, en temps de paix, à l'arme économique dans un but politique. Lors de la guerre des Malouines, la Communauté européenne a imposé des sanctions économiques à l'Argentine. Mais ces sanctions n'avaient pas un caractère extra-territorial, à la différence des sanctions imposées par les Etats-Unis dans l'affaire du gazoduc sibérien.

Dans le souci d'influencer le comportement de l'Union soviétique vis-à-vis des anciens Etats communistes européens, ainsi que l'attitude des alliés européens vis-à-vis de l'Union soviétique, le gouvernement américain adopta en 1981 et 1982, en vertu de *l'Export Administration*

⁽⁵⁷⁾ *In re Uranium Antitrust Litigation* (affaire du cartel de L'uranium), 617 F 2d 1248 (7th. Cir. 1980) et *Laker Airways Ltd. v. Sabena*, 731 F 2d. 905 (D.C. Cir. 1984).

⁽⁵⁸⁾ *US v. Imperial Chemical Industries*, 145 F. Supp. 215 (S.D.N.Y. 1952).

Act de 1979, des mesures d'embargo économique qui comportaient deux dimensions extra-territoriales. D'une part, toute personne soumise à la « juridiction » des Etats-Unis - c'est-à-dire non seulement les personnes physiques et les sociétés américaines, mais aussi toute société contrôlée par des intérêts américains quel que soit le lieu de son siège - se voyait interdire l'exportation de matériel pétrolier ou gazier vers l'Union soviétique. D'autre part, les Etats-Unis interdisaient aux entreprises établies hors des Etats-Unis et non contrôlées par des intérêts américains, l'exportation vers l'Union soviétique de matériel pétrolier ou gazier obtenu à l'aide de la technique américaine, lorsque l'entreprise étrangère était le licencié d'une entreprise américaine ou lorsqu'elle avait, par contrat, accepté de se soumettre à la réglementation américaine relative aux contrôles d'exportation. Ce dispositif s'appliquait donc, en quelque sorte de façon rétroactive à des contrats conclus bien avant leur adoption. Le non-respect de l'embargo était frappé de diverses sanctions, en particulier l'interdiction pour la firme contrevenante d'avoir accès au matériel et à la technique d'origine américaine.

Plusieurs gouvernements européens firent savoir que leurs entreprises n'avaient pas à se plier aux dispositions américaines et que des mesures seraient prises pour que les contrats soient exécutés. C'est ainsi que, pendant l'été 1982, une demi-douzaine d'entreprises établies en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie, exécutèrent des livraisons à destination de l'U.R.S.S., spontanément ou sur réquisition⁽⁵⁹⁾. Le gouvernement américain répliqua en mettant à exécution la menace de placer ces entreprises sur une « liste de refus » en matière de licences d'exportation, les empêchant ainsi de s'équiper sur le marché américain⁽⁶⁰⁾.

Quant à la Communauté européenne, elle adressa aux Etats-Unis une note de protestation dans laquelle elle insistait sur le caractère illicite, au regard du droit international public, des bases de compétence extra-territoriale invoquées par les Etats-Unis.

⁽⁵⁹⁾ La Société Dresser-France, qui devait livrer des compresseurs, fut réquisitionnée le 23 août, en application de loi de 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre. En Grande-Bretagne, les sociétés intéressées reçurent l'instruction de ne pas se plier aux mesures américaines, en vertu du *Protection of Trading Interests Act* de 1980.

⁽⁶⁰⁾ Cette mesure, d'abord générale, fut rapidement restreinte au matériel énergétique ; mais, même ainsi réduite, elle était de nature à condamner à plus ou moins brève échéance certaines des entreprises visées. Ainsi, la société Dresser avait entrepris, sans succès, d'obtenir la levée des sanctions auprès des tribunaux américains (*Dresser Industries Inc. and Dresser (France) S.A. v. Baldrige*, 549 F. Supp. 108, 1982).

Cet embargo fut rapporté dans des circonstances obscures⁽⁶¹⁾ au mois de juin 1982. Sur le plan politique et diplomatique, ces mesures paraissent avoir été un échec, car elles constituaient une tentative grossière d'influencer négativement les politiques commerciale et extérieure des Etats européens. Or, même si elles avaient été limitées aux seules filiales américaines en Europe, elles seraient néanmoins restées critiquables, dans la mesure où elles aboutissaient en temps de paix à mobiliser des entreprises au service d'une politique étrangère autre que celle de l'Etat sur le territoire duquel elles opéraient.

En outre, l'affaire du gazoduc - comme plus tard les lois « *Helms-Burton* » et « *D'Amato* » - n'a pas été sans dommage pour les intérêts économiques des Etats-Unis⁽⁶²⁾. La sécurité des contrats conclus avec des entreprises américaines a été mise en question, tandis que la demande des Etats-Unis de voir leurs investissements traités de façon non discriminatoire par les Etats tiers avait également moins de chance d'être entendue, du fait de l'accent mis par les Etats-Unis sur la « nationalité » américaine de leurs filiales étrangères.

En août 1998, l'association américaine « *USA engaged* » recense **trente-six lois fédérales** comportant des sanctions économiques : Syrie, Chine, Iran, Biélorussie, Soudan, Egypte, Arabie saoudite, Iraq, Corée du Nord, Laos, Cuba, Russie, Cambodge, Nigeria, Libye, Turquie, ou tous pays (liberté religieuse, travail des enfants, démocratie et droits de l'homme, droit à l'émigration). **Cinq de ces lois**, au moins, ont des **effets extraterritoriaux** :

- la loi « *Helms-Burton* » de 1996, qui sanctionne les entreprises qui investissent ou commercent avec Cuba⁽⁶³⁾ ;

- la loi « *D'Amato* » ou « *ILSA* »⁽⁶⁴⁾ de 1996, qui punit les entreprises qui investissent dans les secteurs pétrolier et gazier au-delà de 20 millions de dollars en Iran ou en Libye. On se rappelle l'émotion qui avait prévalu pendant toute la période où la société *Total* était nommément menacée de

⁽⁶¹⁾ Les Etats-Unis déclarèrent qu'en échange de l'abandon des sanctions, leurs partenaires européens avaient accepté de se montrer dorénavant plus stricts en ce qui concerne l'exportation de produits de haute technologie vers l'U.R.S.S. Mais la France fit savoir qu'elle n'était pas partie à ce qui n'était, sans doute, pas un accord ...

⁽⁶²⁾ C'est ainsi qu'un rapport de la Chambre des Représentants préconisant la levée des sanctions contre les entreprises européennes, mettait l'accent sur le caractère contestable des mesures extra-territoriales, en évoquant, notamment, ce que serait la réaction américaine si des gouvernements européens entendaient appliquer des mesures de cette nature aux Etats-Unis (Rapport n° 97 - 1982 - page 7).

⁽⁶³⁾ *Cuban liberty and democratic solidarity Act.*

⁽⁶⁴⁾ *Iran and Libya sanctions Act.*

sanctions, alors même que l'on savait que les Etats-Unis pouvaient à tout moment mettre ces menaces à exécution ;

- la loi du 26 novembre 1997 contre les relations commerciales avec la Russie si ce pays aide les programmes nucléaires iraniens ou limite la liberté de religion ;

- la loi “ *Lott* ” du 22 mai 1998 qui sanctionne les sociétés qui aident l'Iran à développer leur technologie en matière de missiles⁽⁶⁵⁾ ;

- la loi sur la liberté religieuse internationale adoptée en octobre dernier⁽⁶⁶⁾.

Cette loi permet au Président américain d'imposer des sanctions contre tout pays convaincu de “ persécution religieuse ” : protestation diplomatique, sanctions commerciales, blocage de toute aide financière. La “ liberté religieuse ” à laquelle il est fait référence dans cette loi pourrait s'appliquer à l'activité des sectes, éventuellement en France.

Deux lois ont particulièrement retenu l'attention, les lois “ *D'Amato* ” et “ *Helms-Burton* ”.

- **La loi “ *D'Amato* ”**

Promulguée en 1996 pour une durée de cinq ans, elle prévoit des sanctions contre les entreprises qui investiraient plus de 40 millions de dollars dans des projets pétroliers en Iran ou en Libye, ce plafond ayant été ramené à 20 millions de dollars en août 1997. En cas d'infraction, la loi « *D'Amato* » laisse au Président américain le choix entre six catégories de sanctions (limiter les importations ou fournitures aux Etats-Unis, interdiction d'être désigné comme opérateur primaire ou dépositaire de fonds du gouvernement américain, refus d'accès à des prêts des institutions financières américaines, restrictions à l'exportation imposées par les Etats-Unis, refus d'assistance par l'*EXIM-Bank*).

La loi « *D'Amato* » prévoit une procédure en deux temps : d'abord la détermination de l'entreprise sanctionnable, ensuite une période de quatre-vingt-dix jours (renouvelable une fois), pendant laquelle l'Administration américaine cherche à convaincre l'entreprise de renoncer à son investissement et à l'issue de laquelle l'Administration peut soit

⁽⁶⁵⁾ Cette loi est certes adoptée en application d'un engagement international.

⁽⁶⁶⁾ *International religious freedom Act*.

appliquer la sanction soit adopter une dérogation (*waiver*). Elle permet deux types de dérogations en faveur :

- de toutes les entreprises d'un pays si ce dernier a rejoint la politique des Etats-Unis vis-à-vis de l'Iran et après rapport du Congrès (article 4C) ;

- d'une entreprise passible de sanctions mais qu'on n'applique pas, pour des raisons d'intérêt national, après justification auprès du Congrès (article 9C).

Une dérogation permanente en application de l'article 4C pour toutes les entreprises européennes est bien sûr le minimum acceptable pour l'Union européenne. Le Rapporteur pense qu'il faut néanmoins continuer de récuser cette loi contraire au droit international.

Est actuellement en projet la construction d'un oléoduc qui doit traverser l'Asie centrale. Le moyen le plus économique et le plus écologique serait de passer par l'Iran, mais les Etats-Unis bloquent le projet en s'efforçant de favoriser un tracé passant par la Turquie.

L'affaire *TOTAL*

Un premier contrat gazier de *TOTAL* avec l'Iran de 600 millions de francs avait été signé en juillet 1995. A l'origine ce contrat devait être signé par l'entreprise américaine *CONOCO*, mais un *executive order* du Président américain, d'avril 1995, l'en avait empêché. La loi "*D'Amato*" entre en vigueur en août 1996. L'Union européenne adopte immédiatement une législation miroir (octobre 1996). Un deuxième contrat de *TOTAL* (en partenariat avec *GAZPROM* - Russie - et *PETRONAS* - Malaisie -) avec l'Iran de 2 milliards de francs, a ensuite été signé en septembre 1997. La Commission européenne a finalement soutenu l'entreprise française (intervention de Sir Leon Brittan à partir d'août 1996). Les Etats-Unis se sont engagés dans un document non officiel (*non paper*) à ne pas appliquer les sanctions à *TOTAL*.

Les investisseurs étrangers en Libye sont nombreux : Espagnols, Britanniques, Français, Autrichiens ... Une quarantaine de contrats d'exploitation et de développement devraient être attribués cette année en Iran. *TOTAL* n'a jusqu'à présent pas souffert de préjudices économiques dans ses activités aux Etats-Unis du fait de ce conflit. *TOTAL* est en première ligne pour l'application des lois extra-territoriales de l'Etat du Massachusetts contre la Birmanie et

l'Indonésie. La sanction la plus fréquente est la perte des marchés publics.

Aux dires mêmes des industriels français, l'affaire *TOTAL* est un modèle de coopération entre TOTAL, le Quai d'Orsay, la Commission européenne et l'OMC.

(Entretien avec MM. MM. Alain-Marc Irissou et Joseph Daniel – *Total*).

- La loi “*Helms-Burton*”

Le titre Ier de la loi “*Helms-Burton*” impose le respect de l'embargo économique institué par les Etats-Unis à l'égard de Cuba : ne pas exporter vers les Etats-Unis des biens et services d'origine cubaine ou contenant des matériaux ou des biens originaires de Cuba ; ne pas effectuer de transactions commerciales impliquant des marchandises qui se trouvent ou se sont trouvées à Cuba ou qui ont été transportées de Cuba ou qui ont transité à Cuba ; ne pas réexporter vers les Etats-Unis du sucre originaire de Cuba sans notification de la part de l'autorité nationale compétente de l'exportateur ; ne pas importer aux Etats-Unis des produits à base de sucre sans avoir l'assurance que ces produits ne sont pas des produits cubains ; geler les avoirs cubains et les opérations financières avec Cuba.

Les violations de ces dispositions sont sanctionnées par : l'interdiction pour un navire de charger ou de décharger du fret en tout lieu aux Etats-Unis ou de pénétrer dans un port des Etats-Unis ; refus d'importer des biens ou services originaires du Cuba et d'exporter vers Cuba des biens ou des services originaires des Etats-Unis ; blocage d'opérations financières avec Cuba.

Les titres III et IV de la loi “*Helms-Burton*” comportent l'obligation de mettre fin à toutes les opérations liées à des biens ayant appartenu à des citoyens américains expropriés par le régime cubain ; les contrevenants impliqués dans lesdites opérations sont exposés à des actions judiciaires intentées aux Etats-Unis et aboutissant à des jugements les condamnant à verser des compensations à la partie américaine. Ils risquent aussi un refus d'entrer aux Etats-Unis, y compris pour les conjoints, enfants mineurs et représentants.

La société d'exploitation pétrolière ELF a subi des dommages du fait de la loi “*Helms-Burton*”. Selon ses responsables, l'attitude de la Commission européenne n'offre pas toutes les garanties en la matière. La

loi “ *Helms-Burton* ” empêche un plein déploiement des activités françaises. Même si certaines entreprises françaises bravent l’embargo de Cuba, d’autres sont plus prudentes, d’autant que leurs intérêts aux Etats-Unis sont importants (entretien de M. Davin avec le Rapporteur).

Le Président Bill Clinton a, sous la pression de l’Union européenne, suspendu en 1997 l’application des dispositions extra-territoriales de la loi « *Helms-Burton* ». Cette suspension, qui a été prorogée pour six mois en janvier 1999, a été qualifiée de « *nouvelle erreur grave* » par M. Jesse Helms, co-rédacteur de la loi, qui a estimé qu’en niant aux citoyens américains le droit de poursuivre les « trafiquants étrangers », cette décision revenait à donner « *un consentement tacite à ces trafics et au vol des biens américains à Cuba commis par Fidel Castro* »

Les effets des lois “ *Helms-Burton* ” et “ *D’Amato* ” sont difficiles à chiffrer. Pour un projet arrivé à son terme, combien sont abandonnés sans publicité par les entreprises françaises et européennes ? On parle de tels abandons de projets dans les domaines du pétrole, de la chimie et de la pharmacie à Cuba, de métro et de téléphonie mobile en Iran ...

Ces lois extra-territoriales fédérales sont complétées au **niveau sous-fédéral**. Une source américaine⁽⁶⁷⁾ recensait qu’en juillet 1998 les Etats fédérés ou des villes américaines avaient adopté un total de **trente lois** à effets extra-territoriaux (embargos secondaires), et que quatorze autres étaient en préparation. Seize autres lois à effets extra-territotiaux ont été abrogées ou rejetées en cours d’examen⁽⁶⁸⁾. Ces lois extra-territoriales sanctionnent les entreprises américaines et étrangères qui ne respecteraient pas les embargos décrétés unilatéralement contre la Birmanie (droits de l’homme), le Nigeria, le Tibet, Cuba (expropriations) ou même la Suisse (avoirs juifs). Pour ce dernier pays, la pression exercée au cours de l’été dernier a fortement pesé dans le règlement du conflit et l’acceptation par les banques suisses d’une indemnisation substantielle pour la confiscation des avoirs juifs pendant la dernière guerre.

3) *Cette politique vise la recherche permanente de la libéralisation des échanges et des concessions de la part de l’Europe*

Pour M. Renato Ruggiero, Directeur général de l’OMC, la globalisation de l’économie ne correspond pas seulement à l’intérêt des multinationales. Elle constitue également un progrès pour les peuples en

⁽⁶⁷⁾ *Organization for international investment (OFII)*.

⁽⁶⁸⁾ Voir en annexe la liste de ces lois extra-territoriales.

permettant des investissements dans les pays les plus pauvres et en instaurant une interdépendance entre ces derniers et les pays riches, sur laquelle repose la sécurité. La globalisation, dans ses différentes manifestations - capitaux, idées, espoirs -, aurait une dimension humaine fantastique. Il ne faut pas, selon lui, la combattre, mais la gouverner.

Il ne s'agit certes pas de revenir au protectionnisme ou à l'autarcie. Mais une libéralisation des échanges menée au pas de charge ou mal maîtrisée peut déstabiliser fortement des pays, des régions, des professions, des secteurs. Elle profite généralement à celui qui est en position de force dans l'échange international ; c'est pourquoi les pays nouvellement industrialisés ont tous pratiqué une certaine protection initiale de leurs activités, avant de la réduire progressivement au fur et à mesure de leur développement.

Dans les relations transatlantiques, on peut dresser un parallèle saisissant entre les cycles de négociations du GATT et les différentes étapes de la construction européenne : "cycle de Torquay" en 1951, simultané aux négociations devant aboutir à la création de la CECA, "cycle de Dillon" en 1960 et 1961, après la création de la Communauté économique européenne, "cycle de Kennedy" entre 1964 et 1967, marqué par les confrontations entre les Etats-Unis et la CEE, à la suite de la montée en puissance de cette dernière, "cycle de Tokyo" entre 1973 et 1979 après l'élargissement de la CEE à la Grande-Bretagne, au Danemark et à l'Irlande, et enfin "cycle d'Uruguay" entre 1986 et 1994 après l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal et l'Acte unique européen. Les Etats-Unis ont constamment utilisé une stratégie leur permettant de contrecarrer, par une libéralisation des échanges au niveau mondial, la construction d'une entité économique européenne.

Un observateur venu de Mars ou d'une autre planète éloignée se demanderait sans doute si la gestion actuelle du commerce agricole n'est pas irrationnelle. Coexistent, en effet, des milliards de personnes qui ne sont pas en mesure de manger à leur faim, et une petite partie du monde, dont l'Europe occidentale et les Etats-Unis, où le problème est celui d'une disponibilité alimentaire excessive. Or, la politique commerciale internationale semble ne poursuivre qu'un objectif : obliger l'Europe à ouvrir davantage son marché.

Toute la pression du monde pèse sur l'Europe pour qu'elle s'ouvre à une concurrence qui obligerait ses agriculteurs à renforcer leur compétitivité, en détruisant les efforts en faveur d'une agriculture européenne respectueuse de la nature, alors que l'activité agricole est devenue, dans certaines régions, plus polluante que l'industrie. Personne

n'ose reconnaître que la " petite " Europe - 6 % des terres de la planète et 4 % de la population mondiale - ne peut pas être le débouché des surplus agricoles d'un monde qui doit faire face aux famines.

L'Europe a absolument besoin de conserver son activité agricole pour sauvegarder à la fois sa nature, déjà mise à mal, l'équilibre de son territoire et ce qui reste de ses paysages traditionnels : en un mot sa civilisation. Elle ne peut le faire qu'en protégeant partiellement son marché de la concurrence de pays qui ont des espaces illimités et des coûts de production incomparablement plus bas.

Il faut surmonter l'obstination presque théologique des Etats-Unis et des pays du groupe de Cairns, ses traditionnels alliés, qui érigent en dogme la libéralisation des échanges agricoles mondiaux.

A la veille de nouvelles négociations agricoles de l'OMC au début de l'an 2000, l'intérêt de l'humanité et de la nature devrait prévaloir sur toute autre considération.

4) Cette politique est réticente à l'égard du multilatéralisme

Les Etats-Unis réaffirment volontiers leur attachement au multilatéralisme et leur respect des règles de l'OMC. Ainsi, le représentant des Etats-Unis pour le commerce (USTR) déclarait-il, le 2 mars 1998, dans un discours sur l'agenda de politique commerciale des Etats-Unis : « *Il y a 50 ans, les Etats-Unis étaient en première ligne pour la mise en place d'un nouveau système commercial (...). Il est essentiel pour le système que les Etats-Unis continuent d'assumer un rôle de premier plan (...)* ». Ils soutiennent également que leurs actions bilatérales ou régionales ne sont pas en contradiction avec la dynamique et les disciplines multilatérales : « *l'Administration conduit sa politique sur le continent en utilisant de manière coordonnée les cadres multilatéraux, régionaux ou bilatéraux. Nos positions dans le cadre de l'OMC, de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), de l'ALENA et de nos relations bilatérales se confortent mutuellement. Les thèmes fédérateurs sont l'ouverture des marchés et l'extension de règles commerciales compatibles avec les pratiques américaines* » (USTR)⁽⁶⁹⁾.

Qu'en est-il de la pratique rapportée au discours ?

⁽⁶⁹⁾ Représentant des Etats-Unis pour le commerce (USTR).

a) *Une attitude ambiguë vis-à-vis de l'OMC*

Les Etats-Unis ont toujours maintenu une attitude ambiguë envers les organisations internationales en charge du commerce.

Ce sont eux qui, dans la foulée des accords de *Bretton Woods* en 1944, ont suscité la Conférence qui s'est tenue à La Havane en 1947 et qui devait aboutir à la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC). Le traité créant cette organisation était signé et plusieurs pays étaient sur le point de le ratifier, quand il apparut que la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants des Etats-Unis n'en autoriserait jamais la ratification. Celle-ci procéda, au cours de l'année 1950, à plusieurs dizaines de réunions et d'auditions. Le Rapporteur a eu accès aux textes de ces réunions, conservés sur plusieurs centaines de micro-fiches. Il ressort que les parlementaires américains étaient extrêmement divisés entre partisans et adversaires du libre-échange et qu'en outre ils s'opposaient majoritairement à la création d'une organisation internationale qui porterait atteinte à la souveraineté nationale des Etats-Unis.

A l'issue de cet échec, il fut décidé entre les pays signataires de l'accord de La Havane de détacher du projet de traité sa partie matérielle, dénuée d'aspects institutionnels, pour la faire entrer en vigueur sous la forme d'un accord qui deviendra l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les pays signataires de l'accord du GATT ont néanmoins accepté la mise en place d'un secrétariat permanent, installé à Genève dans un ancien bâtiment de la SDN, qui devait en faciliter l'application. Cette structure durera près de cinquante ans, jusqu'à la création de l'OMC le 1^{er} janvier 1995.

Contrairement à une idée trop largement répandue, ce ne sont pas les Etats-Unis qui ont demandé la création de l'OMC. Ceux-ci se seraient sans doute contentés du maintien, avantageux pour eux, de la situation transitoire dans laquelle on était depuis la fin des années quarante. Ce sont les autres pays – et singulièrement l'Union européenne et, en son sein, la France – qui ont demandé que cesse cet état précaire où le pays le plus puissant du monde pouvait tirer parti d'une situation où la règle de droit internationale n'était pas suffisamment établie et respectée.

Les Etats-Unis ont finalement accepté la création de l'OMC et le Congrès en a ratifié l'accord, à la fin de l'année 1994. Comme on le verra plus loin, le renforcement du système multilatéral était demandé par les pays autres que les Etats-Unis, pour permettre d'établir des règles de droit équitables. Pour les Etats-Unis, ce nouveau système multilatéral allait se

construire sur l'acquis de près de cinquante années de " système GATT ", qui avait été largement sous leur domination. Le Congrès américain a cependant exprimé les mêmes réticences qu'en 1950 : groupes de pression protectionnistes et crainte d'une atteinte à la souveraineté nationale. La loi américaine autorisant la ratification de l'accord de Marrakech a été assortie de conditions laissant quelque peu douter de la volonté des Etats-Unis de respecter le nouveau système mis en place. En effet, cette loi de ratification, toujours en vigueur, prévoit que le Congrès américain peut demander de sortir de l'OMC si les Etats-Unis sont condamnés trois fois dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'OMC ! Il s'agit là d'une pression non négligeable sur le cours des procédures contentieuses impliquant les Etats-Unis devant l'OMC.

Pour autant, leurs législations commerciales unilatérales incompatibles avec l'OMC sont maintenues, leurs lois à effets extra-territoriaux prolifèrent et ils continuent d'user au gré de leurs intérêts des approches multilatérales, régionales ou bilatérales.

b) Un unilatéralisme maintenu

En outre, les Etats-Unis n'ont pas abrogé leurs législations **unilatérales** permettant d'imposer des sanctions commerciales aux pays qui gêneraient leurs exportations ou investissements : " *section 301* " de la loi américaine sur le commerce de 1974 (*Trade Act*), " *super 301* " pour les barrières qui pèsent sur les exportations américaines les plus susceptibles de se développer, " *special 301* " sur l'application des droits de la propriété intellectuelle, " *section 1377* " de la loi sur le commerce et la concurrence de 1988 (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*), législation sur les télécommunications et titre VII de la loi de 1988 portant application de l'accord sur les marchés publics (OMC).

Rappelons que les Etats-Unis ont, par le passé, fait un usage fréquent de ces législations unilatérales : on peut citer, pour la France, les menaces sur le Cognac, les vins ou les céréales.

Les Etats-Unis ont reconnu eux-mêmes, lors de la signature de l'Accord de Marrakech, que dans les cas où des procédures de règlement des différends font défaut (pays non-membres de l'OMC ou secteurs ou matières non couverts par l'OMC), ils continuent à faire le plus possible usage de ces lois commerciales en complément de leur stratégie contentieuse. Selon des sources américaines, l'Administration Clinton a obtenu satisfaction dans plus de soixante-quinze cas au cours des cinq années 1993-1997 en combinant les procédures devant l'OMC et les lois commerciales américaines.

Le secrétariat de l'OMC estime qu'on est encore au stade du rodage du système mis en place avec l'Accord de Marrakech. On est toujours sous la menace d'une sortie des Etats-Unis de l'OMC après trois procédures défavorables de règlement des différends.

La création de l'OMC a certes empêché les Etats-Unis, jusqu'au 10 novembre 1998, d'adopter, sur la base du *Trade Act*, de telles sanctions unilatérales contre les pays membres de cette organisation et au titre des secteurs couverts par l'OMC, mais la menace n'était pas définitivement écartée, surtout dans un système où c'est le Congrès qui impose souvent ses vues à l'Administration.

Or les Etats-Unis ont annoncé, le **10 novembre 1998**, que si l'Union européenne ne modifiait pas sa réglementation en matière d'**OCM-banane**, ils appliqueraient des **sanctions commerciales**, consistant en des droits de douane d'un montant de 100 %, à une vaste liste de produits exportés par les Etats membres de l'Union européenne aux Etats-Unis. Les Etats-Unis ont également indiqué qu'ils envisageraient aussi des sanctions si l'Union européenne ne modifiait pas rapidement sa réglementation sur le boeuf aux hormones, pour se conformer aux conclusions de l'OMC. Cette liste initiale comprenait les produits suivants : fromages ; pain et autres pâtisseries ; jus de fruits ; vins ; déodorants, *after-shave* et autres produits cosmétiques ; bougies ; feuilles de plastique industrielles ; certains produits de la maroquinerie ; accessoires de vêtements ; papiers et cartons ; cartes postales et images ; *pull-overs* et *sweaters* ; vêtements de femme ; linge de lit ; ciseaux de tailleur ; centrifugeuses ; machines à coudre ; accumulateurs ; articles électroménagers ; équipement électriques de signalisation ; appareils et équipements photographiques et cinématographiques ; lampadaires ; poupées ; jouets ; farces et attrapes ; stylos⁽⁷⁰⁾. Alors que le journal *Les Echos* accusait les Etats-Unis de “ *relancer la guerre de la banane* ”, *La Tribune* déclarait que “ *Clinton [était] prêt à l'affrontement commercial avec l'Europe* ”⁽⁷¹⁾.

Une liste définitive a été publiée le 21 décembre 1998, seulement trois jours après la fin du sommet transatlantique : fromage *Pecorino* de lait de brebis non destiné à être râpé ; biscuits sucrés, gaufres et gaufrettes ; produits pour le bain autres que les sels de bain ; bougies et cierges ; plaques, feuilles, film, papier aluminium non adhésifs, non cellulaires, non renforcés ou combinés à d'autres matériaux ou polymère ou propylène ; sacs à main avec ou sans bandoulière ou sans poignée, surface externe en plastique ; articles normalement portés en poche ou

⁽⁷⁰⁾ Liste publiée le 10 novembre 1998 dans le *Federal Register* (Journal officiel).

⁽⁷¹⁾ *Les Echos* et *La Tribune*, 11 novembre 1998.

dans un sac, surface externe en plastique renforcé ou laminé ; papiers et cartons recouverts en rouleaux ou feuilles ; cartons, boîtes ou caisses de papier non ondulé ou de carton ; cartes imprimées, sauf cartes postales avec, vœux, messages, annonces, avec ou sans enveloppes ou parements, lithographies sur papier ou carton de 0,51 mm d'épaisseur maximum imprimées il y a vingt ans maximum lors de l'importation ; gilets, pulls, *sweatshirts*, vestes et articles similaires tricotés ou crochetés en cachemire ; literie ni tricotée ni crochétée imprimée en coton sans dentelle, galon, broderie, liseré, passementerie, applique ou passepoil ; batteries plomb-acier autres que celles utilisées pour le démarrage des moteurs à piston ou comme source primaire d'énergie des véhicules électriques ; machines à café et à thé électrothermiques à usage domestique ; lustres et autres plafonniers et appliques murales électriques autres que ceux utilisés dans les espaces publics, pas en métal commun. Au-delà de cette énumération, la Commission a évalué la part des exportations communautaires directement touchées par ces mesures à plus de 500 milliards d'euros. Les principaux Etats membres touchés par ces mesures unilatérales américaines seraient, selon la Commission, le Royaume-Uni (qui représente 21 % des produits retenus), l'Italie (21 %), la France (19 %), l'Allemagne (14 %), la Belgique (7 %), l'Espagne (4 %), la Grèce, le Danemark, le Portugal, le Pays-Bas (2 % chacun), l'Autriche et la Suède (1 % chacun). L'inclusion de la viande porcine et de l'huile d'olive dans la liste des produits est également envisagée par l'Administration américaine.

Le Rapporteur regrette que les Etats-Unis succombent de nouveau à leurs vieux démons. Ce conflit est le plus grave depuis la création de l'OMC le 1^{er} janvier 1995 et depuis l'affaire *Total*. Ces menaces de sanctions constituent une violation manifeste des règles de l'OMC. En effet, l'Union européenne a modifié son OCM-banane pour se mettre en conformité avec les conclusions de l'organe de règlement des différends de l'OMC⁽⁷²⁾. Si les Etats-Unis contestent la réforme de l'OCM-banane, ils doivent à nouveau entamer une procédure de règlement des différends devant l'OMC. Dans l'attente, ils ne doivent pas adopter de sanctions unilatérales. En effet, **l'article 22 du mémorandum sur la procédure de règlement des différends** annexé à l'Accord de Marrakech stipule qu'un membre de l'OMC doit demander à l'organe de règlement des différends **l'autorisation d'imposer des sanctions**, c'est-à-dire d'augmenter certains droits de douanes. Faisant preuve d'esprit de conciliation, Sir Leon Brittan proposait même à son homologue américaine,

⁽⁷²⁾ Voir la proposition d'acte communautaire n° E 1004, le rapport d'information (n° 738) de la Délégation et la résolution (n° TA 146) adoptée par l'Assemblée nationale en séance publique le 4 juin 1998.

Mme Charlene Barshefsky, le 3 décembre 1998, que le délai de cette dernière procédure soit porté de 489 jours à 170 jours, incluant le rapport du groupe spécial, un appel et le droit de réponse. Celle-ci lui répondait qu'elle souhaitait que la procédure n'excède pas 90 jours, c'est-à-dire soit terminée le 3 mars 1999, calendrier qualifié par Sir Leon Brittan « *d'artificiel* » et de « *ridicule* », en ce sens qu'il ne donne pas un délai raisonnable aux experts pour se prononcer ni à l'accusé pour se défendre. D'autre part, le même article 22 du mémorandum stipule que les sanctions doivent porter d'abord dans le même secteur, en l'espèce la banane ; à défaut, soit qu'il y aurait impossibilité, soit que cela ne serait pas efficace, les sanctions doivent viser les secteurs connexes (agriculture). Ce n'est que lorsqu'il n'est pas possible ou efficace d'agir de la sorte que la suspension peut porter sur des concessions ou d'autres obligations relevant d'autres secteurs (en l'occurrence les produits industriels).

Le Rapporteur se félicite néanmoins de ce que la réaction française et européenne ait été rapide et ferme pour dénoncer cette menace. Sir Leon Brittan, pour la Commission européenne, a déclaré, le 10 novembre 1998, que cette action unilatérale américaine est politiquement inopportune et contraire aux obligations de l'OMC. Pour le commissaire européen, aucun membre de l'OMC n'a le droit de juger unilatéralement la mise en conformité d'une autre membre. En recourant à une action unilatérale, les Etats-Unis se placent au-dessus des lois et font jouer le principe selon lequel "*la force prime sur le droit*". L'action envisagée par les Etats-Unis menace ainsi de porter atteinte au système de règlement des différends de l'OCM. Le Président de la Commission européenne, a envoyé le même jour une lettre au Président Clinton dans laquelle il rappelle qu'une action de cette sorte serait une claire violation par les Etats-Unis de ses engagements à l'OMC.

Pour la France, M. Jacques Dondoux, secrétaire d'Etat au commerce extérieur, a publié le 11 novembre 1998 un communiqué dans lequel il regrette la publication par les Etats-Unis de cette liste de sanctions. Il rappelle que si les Etats-Unis contestent l'interprétation qui est faite par l'Union européenne des conclusions de l'organe de règlement des différends de l'OMC, ils sont tenus d'en saisir l'OMC à nouveau, celle-ci étant la seule habilitée à se prononcer sur la compatibilité des mesures prises par l'Union européenne avec les règles multilatérales. Pour le secrétaire d'Etat, l'imposition de sanctions unilatérales serait contraire à la lettre et à l'esprit des accords de Marrakech.

Plusieurs arbitrages de l'OMC ont été demandés. La Commission européenne a, le **25 novembre 1998**, annoncé son intention de demander l'**ouverture de procédures de règlement des différends** à l'OMC contre

les mesures et les législations unilatérales américaines. Elle a demandé, le 21 décembre 1998, l'ouverture d'une procédure afin que les experts de l'OMC statuent sur la compatibilité de son nouveau système d'importation de bananes avec les règles multilatérales ; cette procédure de révision, également demandée par l'Equateur, a été acceptée par l'OMC le 12 janvier 1999, et le groupe spécial à 90 jours pour se prononcer, c'est-à-dire avant le **12 avril 1999**. Sir Leon Brittan a également indiqué qu'il allait demander l'ouverture d'une procédure de règlement des différends pour juger de la conformité de la « section 301 » de la loi américaine sur le commerce avec les règles de l'OMC ; les résultats de cette procédure ne sont pas attendus avant plusieurs mois. La Commission européenne a en outre demandé, le 29 janvier 1999, l'ouverture d'une procédure de règlement des différends pour juger de l'adéquation du montant des sanctions américaines au préjudice qui serait éventuellement subi par les Etats-Unis.

Profitant de l'absence de précédent – aucune procédure de l'OMC n'a été aussi loin –, les Etats-Unis continuent de menacer l'Union européenne de sanctions avant le **3 mars 1999**. Dans le même temps, Sir Leon Brittan proposait que le Conseil général de l'OMC statue sur les imprécisions des textes juridiques relatifs à l'application de la procédure de règlement des différends, ce qui était refusé par les Etats-Unis. Les Etats-Unis demandaient alors l'inscription à l'ordre du jour de l'organe de règlement des différends du 25 janvier 1999 l'autorisation d'imposer à l'Union européenne les sanctions envisagées, mais La Dominique, Sainte Lucie et la Côte-d'Ivoire s'opposaient à cette demande.

Parallèlement, les Etats-Unis ont réactivé, à la fin du mois de janvier 1999, la section « super 301 » de leur loi sur le commerce, qui permet une action systématique contre les barrières au commerce jugées prioritaires.

Le Parlement européen a inscrit à l'ordre du jour de sa session plénière de la mi-février l'examen d'une proposition de résolution sur les mesures commerciales unilatérales prises par les Etats-Unis.

c) La multiplication des négociations bilatérales

Les Etats-Unis multiplient également les accords bilatéraux (Japon, Chine, Union européenne ...) et privilégient les intégrations régionales (Accord de libre-échange nord-américain - ALENA sur le continent américain, *Asian pacific economic council* - APEC avec l'Asie). Dans les deux cas, ils instrumentalisent ainsi leur puissance pour obtenir des concessions de pays tiers, se réservant les avantages ainsi obtenus, tout cela au détriment du multilatéralisme.

Prenons quelques exemples.

Le déséquilibre bilatéral du commerce nippo-américain qui s'accroît à partir de 1993 du fait de l'écart conjoncturel creusé par la récession nipponne et la reprise américaine a mis aux prises le **Japon** et les Etats-Unis. Ceux-ci ont concentré leurs efforts sur les obstacles structurels aux échanges, autrement dit sur les conditions d'accès de leurs entreprises au marché japonais. Ils ont obtenu de leurs interlocuteurs des engagements précis concernant le partage du marché japonais de certains produits (téléphones cellulaires, par exemple). Cette gestion administrée des échanges bilatéraux ne donnera cependant que des résultats limités, provoquant une escalade de tensions commerciales en 1994. En 1997, les Etats-Unis et le Japon concluent plusieurs accords commerciaux bilatéraux importants qui ont notamment touché aux pratiques portuaires japonaises et à la taxe discriminatoire japonaise sur les spiritueux.

Au total, l'Administration Clinton a conclu trente-quatre accords avec le Japon, en plus de ceux conclus par les administrations précédentes, dont certains dans les secteurs commerciaux clés, comme l'automobile et les pièces automobiles, les télécommunications, les semi-conducteurs, les assurances, les services financiers⁽⁷³⁾ et le verre. L'"Initiative globale renforcée" sur la politique de déréglementation et de concurrence, annoncée conjointement par le Président Clinton et le Premier ministre Hashimoto en juin 1997, reflète une volonté de promouvoir une déréglementation importante visant à ouvrir à la concurrence un plus grand nombre de secteurs de l'économie japonaise.

L'autre pays avec lequel les Etats-Unis ont multiplié les accords commerciaux est la **Chine**. Ce pays est le quatrième partenaire commercial des Etats-Unis et provoque un déficit commercial bilatéral de 50 milliards de dollars en 1997. Si on inclut les échanges de services, le déficit commercial avec la Chine dépasse celui enregistré avec le Japon. Les deux pays ont notamment conclu des accords bilatéraux en matière d'accès au marché (1992), de droit de la propriété intellectuelle (1995 et 1996), d'accès au marché textile (1997) et de services financiers (1997).

On peut trouver aussi un exemple du bilatéralisme américain dans le secteur financier. A la suite de l'Accord de Marrakech, des négociations complémentaires avaient eu lieu dans ce secteur. En juillet 1995, un accord était conclu, duquel les Etats-Unis se retirèrent à la dernière minute, à la surprise de tous, au motif que certains pays (asiatiques) n'avaient pas fait suffisamment de concessions. Leur stratégie consista

⁽⁷³⁾ Cet accord été ultérieurement " multilatéralisé ".

alors à tenter des négociations bilatérales avec les pays les plus intéressants (pays émergents, Asie du Sud-Est ...), pour en tirer des bénéfices exclusifs ou avant les autres. Malheureusement, cette tactique échoua en grande partie car aucun de ces pays n'entra dans ce jeu. Poussée par le secteur bancaire, l'Administration américaine accepta de participer à une nouvelle négociation sur les services financiers et, cette fois-ci, la conclut, en décembre 1997⁽⁷⁴⁾.

d) Le régionalisme

Régionalisme et multilatéralisme peuvent être complémentaires ou opposés, selon que la zone régionale approfondit ou non le libre-échange au profit de ladite zone sans ou avec détournement des circuits d'échanges.

La régionalisation de la politique commerciale américaine s'est développée plus systématiquement depuis quelques années (ALENA, continent américain, Asie-Pacifique ...).

Depuis la mise en place de l'**ALENA** (Association de libre-échange nord-américaine), les droits de douane mexicains sur les produits américains sont tombés d'une moyenne de 10 % à moins de 3 %. En 1997, le Mexique a supplanté le Japon, devenant le deuxième marché d'exportation, après le Canada, l'autre partenaire des Etats-Unis dans l'ALENA. Le processus d'élimination des droits de douane s'accélère en 1998 et les Américains s'attaquent maintenant aux obstacles non tarifaires aux échanges, comme les restrictions sanitaires et phytosanitaires appliquées aux produits agricoles américains, l'application de la protection de la propriété intellectuelle et les législations ou procédures complexes en matière de douanes et de certification des normes des produits. Parmi les innovations concernant l'ALENA, figurent les accords sur la coopération dans les domaines du travail et de l'environnement, afin de favoriser un commerce responsable envers les salariés et l'environnement.

Il faut garder à l'esprit que les exportations américaines en direction de l'Amérique latine, au sens large, progressent deux fois plus vite que celles à destination du reste du monde. Elles devraient même dépasser cette année, pour la première fois, celles à destination de l'Union européenne.

⁽⁷⁴⁾ Voir cet accord dans le rapport d'information (n° 1099) de la Délégation du 24 septembre 1998.

Face aux diverses tentatives de regroupement des pays latino-américains entre eux, les Etats-Unis tentent de promouvoir le libre-échange sur tout le continent américain, avec le projet de **ZLEA** (zone de libre-échange des Amériques). Après son lancement à Miami, en décembre 1994, ce projet n'a pas encore dépassé sa phase préparatoire. L'objectif est de conclure des négociations en l'an ... 2005. Dans l'intervalle, les Etats-Unis sont attachés à la conclusion d'un accord complet de libre-échange avec le Chili. Les Etats-Unis attendent de ces accords régionaux, outre une baisse des droits de douanes, une meilleure protection de la propriété intellectuelle, une plus grande transparence des marchés publics et une meilleure protection des investissements et le Président Clinton a tenté de relancer le processus lors de son voyage au Brésil à l'automne dernier.

Il s'agit pour eux de bénéficier du dynamisme des quatre pays membres (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) et des deux pays associés (Chili et Bolivie) dans un espace de libre-échange et une union douanière, le marché commun du cône sud, **MERCOSUR**. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995, cet espace régional de 200 millions d'habitants constitue la forme la plus spectaculaire de la mutation qui s'est opérée ces dernières années. Ce marché représente plus de 60 % de la richesse de l'Amérique latine ; plus de 30 millions des consommateurs de ce marché disposent d'un revenu annuel de l'ordre de 55 000 francs. Parmi les autres marchés régionaux du continent américain, le MERCOSUR s'est affirmé comme un espace économique intégré, cohérent et dynamique. Entre avril 1991, date de la signature du traité, et le 1^{er} janvier 1995, date de son entrée en vigueur, les échanges intrazone avaient déjà triplé. L'Union européenne est le premier partenaire commercial du MERCOSUR et le premier investisseur étranger.

Pour autant, le développement des relations bilatérales entre le MERCOSUR et l'Union européenne, fortement poussée par le commissaire européen Manuel Marin, comporte un risque certain pour la politique agricole commune, s'agissant de la libéralisation des échanges en provenance de zones à forte capacité exportatrice. L'agriculture et les produits de la pêche représentent un secteur majeur de l'économie des pays du MERCOSUR (entre 25 et 80 %) ; les principales productions sont directement concurrentes de celles de l'Union européenne (céréales, oléagineux, sucre, pommes, lait, viande bovine et volailles). Quant aux prix pratiqués, ils sont particulièrement compétitifs : inférieurs à ceux de la Communauté de 12 % pour le blé argentin, de plus de la moitié pour le sucre brésilien, de 30 % pour le poulet brésilien ou de près de 50 % pour la viande bovine. L'Union européenne enregistre un déficit important avec le MERCOSUR dans ce domaine : en 1996, ses exportations ont

représenté 930 millions d'écus, alors que les importations se montaient à 7 780 millions d'écus.

Une libéralisation inconsidérée des échanges entre l'Union européenne et le MERCOSUR, telle qu'elle est impulsée par la Commission européenne, suit toujours la même mauvaise logique qui consiste à libéraliser sans réglementer ; dans ce cas précis, la PAC n'y aurait que des points à perdre. A quelques mois des échéances importantes de l'OMC, la voie multilatérale représente, une fois de plus un meilleur cadre de négociations.

En Asie, les Etats-Unis utilisent l'**APEC** comme catalyseur de la libération commerciale et des investissements. Les dirigeants de l'APEC (*Asian pacific economic council*) ont pris l'engagement, en 1997, d'ouvrir les marchés mondiaux dans quinze secteurs-clés, avec pour objectif de parvenir à un résultat pour neuf d'entre eux dès la fin 1998.

Le dernier sommet de l'APEC a réuni, du 14 au 18 novembre 1998, les 21 membres de l'organisation à Kuala Lumpur (Malaisie). Ce sommet a été un échec pour les Etats-Unis, dans la mesure où les déclarations du Vice-Président Al Gore en faveur des réformes politiques en Asie ont été qualifiées d'« irresponsables » et d'« ingérence grossière » par le Premier ministre malais qui était directement visé. Il a été un échec tout court en ce sens qu'aucune riposte concertée à la crise asiatique n'a pu être définie.

Les Etats-Unis cherchent aussi des accords régionaux avec les pays africains, dans le cadre du "*Partenariat pour la croissance*" et de l'"Initiative économique en **Afrique**". Le partenariat prévoit une plus grande ouverture du marché américain aux importations en provenance d'Afrique sous-saharienne, des financements américains garantis pour aider au développement du secteur privé et des infrastructures, des initiatives de réduction de dettes et la tenue annuelle d'une conférence économique (ministérielle) américano-africaine pour institutionnaliser le dialogue intergouvernemental en matière de politique commerciale. Le Partenariat accompagnera les efforts de l'Administration américaine pour accroître et diversifier les échanges. Les Etats-Unis, cinquième fournisseur industriel de l'Afrique, demeurent le principal marché d'exportation du continent africain (pétrole principalement). Les Etats-Unis cherchent à négocier des accords de protection des investissements et à s'attaquer aux barrières commerciales qui entravent les exportations américaines.

5) *Cette politique favorise la multiplication des contentieux entre l'Union européenne et les Etats-Unis*

a) *Les contentieux traditionnels*

Le Rapporteur distinguera tout d'abord trois contentieux « traditionnels » : l'agriculture ; l'aéronautique et l'application des lois extra-territoriales.

(1) **L'agriculture**

L'**agriculture** est sans doute le secteur dans lequel les contentieux transatlantiques sont les plus connus : subventions, céréales (maïs, soja, colza ...), banane, boeuf aux hormones, fromage au lait cru ...

On sait la dure bataille livrée par les Etats-Unis contre la politique agricole commune. Ceux-ci n'acceptent pas que l'Europe ait pu non seulement devenir autosuffisante en matière alimentaire mais aussi constituer un sérieux concurrent sur les marchés à l'exportation (céréales, élevage...). Ils incriminent la politique agricole commune, et principalement les aides communautaires. Le volet agricole de l'Accord de Marrakech, conclu dans le climat tendu que l'on sait, donne lieu à des multiples conflits d'application de part et d'autre de l'Atlantique.

Deux contentieux récents ont focalisé l'attention : la banane et le boeuf aux hormones. Dans ces deux différends, l'organe d'appel de l'OMC a donné raison aux Etats-Unis et condamné l'Union européenne.

L'enjeu du différend sur la banane - déjà évoqué - est la défense du modèle européen : refus de l'hyper-exploitation des travailleurs agricoles, refus de l'utilisation de pesticides néfastes pour les individus et pour l'environnement, refus de l'utilisation massive d'engrais destructeurs pour l'environnement, soutien à des exploitations agricoles traditionnelles dans des zones (DOM-TOM) où le taux de chômage est très élevé, solidarité avec les pays participant aux accords de Lomé.

Quant à la **viande bovine** américaine et canadienne, l'Union européenne refuse depuis près de dix ans les importations provenant de bétail traité aux **hormones**. Ces deux pays avaient initialement pris des mesures unilatérales de rétorsion, que l'Union européenne avait fait lever après une procédure de règlement des différends devant le GATT (avant la création de l'OMC). Les Etats-Unis et le Canada avaient alors déposé une nouvelle plainte devant l'OMC, et l'Organe d'appel de cette

organisation a confirmé, le 13 février 1998, la condamnation de l'Union européenne en première instance par le groupe spécial.

L'interprétation de cet arbitrage est très complexe : s'il ne nie pas le droit d'un pays ou d'un groupe de pays d'interdire l'importation de denrées dangereuses pour la santé humaine, il condamne l'Union européenne pour n'avoir pas su apporter la preuve scientifique de la nocivité de ces hormones. Il se fonde sur les recommandations du *Codex alimentarius* qui n'interdisent pas expressément les hormones.

Conformément aux règles de l'OMC, l'Union européenne a confirmé qu'elle entendait se conformer aux conclusions de l'arbitrage. Cette obligation fait cependant l'objet de divergences d'interprétation, d'abord sur le mode de comptabilisation du délai de quinze mois⁽⁷⁵⁾, ensuite sur les mesures que devra prendre l'Union européenne pour se conformer à l'arbitrage de l'OMC. Pour les Etats-Unis, il s'agit purement et simplement d'autoriser les importations, dans l'Union européenne, de bœuf aux hormones. Selon M. Peter Scher, négociateur américain pour le commerce agricole, « *le cas de la banane constitue un clair signal pour celui des hormones* ». Pour lui, il est clair que « *si l'Union européenne ne lève pas l'embargo, les Etats-Unis appliqueront des sanctions [...]. Pour l'instant, l'Union européenne cherche partout des scientifiques qui puissent approuver l'embargo et ne les trouve pas [...]. Si l'Union européenne était préoccupée par la santé des consommateurs, elle aurait demandé l'interdiction des hormones dans les viandes de cheval ou de poulet dans lesquelles on trouve les mêmes hormones que celles incriminées dans le cas du bœuf. Or, elle ne l'a pas fait* ». Le Rapporteur estime qu'accepter l'interprétation que font les Etats-Unis serait lourd de conséquences : ainsi, à chaque fois que l'Union européenne voudrait protéger la santé de ses consommateurs, elle risquerait de se faire condamner par l'OMC ou de devoir payer des compensations. Pour l'Union européenne, il s'agit de mettre à profit ce délai pour apporter la preuve scientifique de la nocivité des hormones, et ainsi de continuer à interdire, dans des conditions restant encore à définir, l'importation des denrées qui en contiennent. Le commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, a annoncé aux ministres de l'agriculture que neuf études scientifiques sur les effets de la viande aux hormones seraient présentées en 1999. Les premiers résultats devraient être disponibles dans le courant du mois de février, mais l'essentiel sera disponible ultérieurement et certaines études ne seront sans doute pas prêtes avant l'année 2000. Dans une communication adoptée le 10 février 1999, la

⁽⁷⁵⁾ Un accord est finalement intervenu sur la date du 13 mai 1998.

Commission a décidé de soumettre au Conseil et au Parlement européen trois options pour respecter le calendrier de l'OMC :

- proposer des compensations commerciales aux Etats-Unis en maintenant l'embargo ;
- étiqueter la viande aux hormones d'un label spécifique ;
- modifier certains aspects de l'embargo.

Dernier développement en cette matière, il apparaît que les autorités américaines peinent à contrôler la viande qu'ils exportent. L'année dernière, les inspecteurs de l'Union européenne avaient constaté de sérieuses lacunes dans les procédures utilisées aux Etats-Unis pour tester les résidus d'hormones, antibiotiques et autres substances chimiques dans la viande. En juillet 1998, la Commission a envoyé une seconde équipe d'experts pour évaluer les améliorations apportées depuis au système, mais celle-ci, en octobre, a conclu que les mesures prises pour remédier à la situation étaient encore insuffisantes et qu'il fallait donc interdire ces importations dans l'Union européenne. La Commission a confirmé le 1er novembre que des négociations se poursuivaient avec les responsables américains et que toute action ne serait prise qu'après la fin de ces entretiens. Après avoir discuté des problèmes liés à l'existence de résidus de médicaments dans la viande et à la lumière du scepticisme que suscite, dans l'Union européenne, l'actuel système de contrôle des résidus aux Etats-Unis, le Comité vétérinaire permanent de l'Union européenne a décidé, le 26 janvier 1999, de prolonger pour une durée maximale de trois mois, et non de douze comme c'est habituellement le cas, la durée de validité de la liste des abattoirs américains autorisés à exporter leur viande sur les marchés de l'Union. Il convient de préciser que douze abattoirs ont été rayés de la liste à la demande expresse des Américains. Les Etats-Unis exportent annuellement pour quelque 100 millions d'écus de viande vers l'Union européenne ; celle-ci exporte vers les Etats-Unis environ 230 millions d'écus par an.

Ce contentieux sur les hormones pose également le problème du rôle de la commission du *Codex alimentarius*, placée sous la double autorité de la FAO (*Food and agriculture organization*) et de l'OMS (Organisation mondiale de la santé), qui adopte des orientations non contraignantes en matière sûreté alimentaire. L'Union européenne dénonce l'omniprésence de l'industrie et du gouvernement américains au sein des différentes commissions du Codex, avec laquelle contraste la trop faible représentation des consommateurs. Elle critique également l'incorporation du Codex dans les sources de droit prises en compte par l'OMC, alors que les lignes de conduite du Codex ne sont que des

orientations qui ne sauraient avoir la valeur de règles de droit. Cette dérive paralyse d'ailleurs les travaux de la commission du Codex, qui craint l'utilisation contentieuse qui pourrait être faite de ses travaux.

D'autres contentieux agricoles disparaissent et resurgissent périodiquement, comme le commerce des céréales : soja, oléagineux, résidus d'amidon de maïs - *corn gluten feed* - mesures sanitaires et phytosanitaires, fruits et légumes, exportations européennes de fromages, AOC, foie gras ...

(2) L'aéronautique

Le Rapporteur craint fort que le contentieux de l'aéronautique - né depuis plusieurs années déjà, à mesure qu'Airbus gagnait des parts croissantes de marché - ne soit appelé à s'intensifier.

Certes, l'accord euro-américain du 17 juillet 1992 sur les avions de plus de 100 places, que j'examinerai en détail ultérieurement⁽⁷⁶⁾, est destiné à encadrer les aides accordées à l'aéronautique civile. Mais il n'est en fait, depuis sa signature, qu'un véritable *lit de Procuste*, tant sont inégales les conditions dans lesquelles se trouvent les deux parties. Car d'un côté, Airbus bénéficie d'aides remboursables pouvant - parce qu'elles figurent dans des documents budgétaires - donner lieu à un contrôle - d'ailleurs très sourcilieux - de la part des Américains. De l'autre, *Boeing* - dont les dirigeants affirment qu'elle ne bénéficie d'aucun soutien du Gouvernement!⁽⁷⁷⁾ - jouit d'avantages considérables mais difficiles à évaluer, résultant d'aides indirectes à la recherche provenant de la *NASA* et du Département de la Défense et de « programmes noirs » (*black programs*), c'est-à-dire de programmes de technologies duales combinant applications militaires et civiles, dont l'existence est tenue secrète.

Or, c'est dans ce contexte pour le moins déséquilibré qu'est intervenue la décision de la Commission du 30 juillet 1997 autorisant la fusion de *Boeing* et de *McDonnell Douglas*, après celle rendue - dans le même sens - le 1er juillet 1997, par la *FTC*, la Commission Fédérale pour le Commerce. Ces décisions ont ainsi consacré la position dominante de *Boeing*, puisque celle-ci est créditée de 70 % des parts de marché contre 30 % pour Airbus.

⁽⁷⁶⁾ Voir *infra*, Deuxième partie.

⁽⁷⁷⁾ C'est ce qu'a déclaré expressément M. Stanley Ebner, Vice-Président de *Boeing*, dans un témoignage écrit adressé à l'*International Trade Commission*.

Très largement discutées au cours des entretiens organisés par le Rapporteur, ces décisions illustrent parfaitement le climat de rapports de forces évoquant la métaphore du pot de terre contre le pot de fer. C'est que les Américains estiment devoir y jouer indéfiniment à tout le moins d'une position dominante. Pour cette raison, les succès d'Airbus et le lancement éventuel de l'A3XX - l'avion gros porteur destiné à concurrencer le B 747 sur le segment des avions de 500 places - sont regardés comme le fruit d'une concurrence déloyale, imputable aux subventions versées au consortium européen. Dès lors, il leur paraît impérieux d'y faire face par tous moyens.

Pour ce qui la concerne, la *FTC* ne pouvait ignorer cet ensemble de données, bien qu'elle affirme que sa décision d'autoriser la fusion n'est nullement motivée par le moyen invoqué par *Boeing*, selon lequel « ... *les Etats-Unis, en vue d'être compétitifs sur ce marché (celui de l'aviation civile) ont besoin de se doter d'une entreprise unique et puissante, destinée à être un « champion national »*. La *FTC* ne pouvait pas non plus ne pas tenir compte de la pression « nationaliste »⁽⁷⁸⁾ qu'avait suscitée la détermination affichée par le commissaire Karel Van Miert, chargé de la concurrence, au printemps 1997, à s'opposer à la fusion⁽⁷⁹⁾.

C'est pourquoi une décision d'interdiction était difficilement concevable, d'autant que, comme le Rapporteur l'a rappelé précédemment, la *FTC* ne s'était, jusqu'alors, opposée à aucune fusion intervenue au cours des années 90 dans le secteur des industries de défense.

Pour justifier sa décision, la *FTC* constate que, s'agissant du secteur de l'aviation civile, *McDonnell Douglas* y a cessé d'être compétitif. En ce qui concerne le secteur militaire, la *FTC* estime que la fusion ne représente pas non plus une menace pour la concurrence, car « *bien que Boeing et McDonnell Douglas fabriquent des avions de combat, il n'existe, ni actuellement, ni dans l'avenir, de marchés du département de la défense, dans lesquels les deux entreprises seraient susceptibles d'entrer en compétition* ».

Pour autant, *in fine*, la *FTC* exprime son inquiétude, car « *nous (la FTC) jugeons que les contrats d'exclusivité conclus récemment, pour une*

⁽⁷⁸⁾ Les titres des journaux avaient fort bien exprimé cette pression : par exemple, le *Journal of Commerce* du 24 avril 1997 avait adopté le titre-résumé suivant : « *Le Commissaire européen à la concurrence adopte une attitude déloyale sur la fusion Boeing-McDonnell Douglas* ».

⁽⁷⁹⁾ Ainsi, le *Wall Street Journal* du 28 avril 1997 écrivait-il « *M. Van Miert a menacé d'infliger à Boeing des amendes de 4 milliards de dollars si la fusion - déclarée contraire à la législation communautaire - de Boeing et de McDonnell Douglas se réalisait* ».

durée de vingt ans, par Boeing avec trois grandes compagnies aériennes constituent potentiellement une source de problèmes ». Pour cette raison, elle indique que « nous avons l'intention de surveiller les atteintes que ces contrats d'exclusivité et ceux qui seront conclus dans l'avenir, pourraient porter à la concurrence ».

La Commission européenne aurait-elle pu statuer autrement ? Avant qu'elle ne rende sa décision, le Sénat américain avait voté une motion à l'unanimité dans laquelle il avait condamné l'action de la Commission. « On lui reproche d'agir pour des raisons politiques, n'ayant que de lointains rapports avec les règles de la concurrence, de ne penser qu'à privilégier les intérêts d'Airbus »⁽⁸⁰⁾. Par ailleurs et surtout, le Président Clinton est intervenu le 17 juillet 1997 pour menacer l'Union européenne de représailles commerciales dans le cas où la Commission interdirait la fusion car, jusqu'à la mi-juillet 1997, une telle éventualité était évoquée⁽⁸¹⁾.

Or, il convient de souligner que cette intervention politique a eu lieu précisément parce que, d'une part, ni la *FTC* ni la Commission européenne n'ont réussi à mettre en oeuvre les dispositions de la « courtoisie active » et, d'autre part, un comité consultatif de l'Union européenne, composé de quinze membres, a décidé à l'unanimité, le 4 juillet 1997, que la fusion devait être bloquée si aucune nouvelle concession n'était faite par *Boeing*.

Les dispositions de la courtoisie dite active - traduction de l'expression anglaise *positive comity* - sont prévues à l'article V de l'accord du 23 septembre 1991 conclu par les Etats-Unis et l'Union européenne sur l'application de leurs règles de concurrence.

En vertu de cette disposition, chacune des parties peut inviter l'autre à prendre, sur la base de la législation de cette dernière, des mesures appropriées concernant les activités contraires à la concurrence exercées sur son territoire et qui affectent les intérêts importants de la partie demanderesse.

Cette procédure s'oppose à celle prévue à l'article VI, relative à la *traditional comity* - courtoisie passive - en vertu de laquelle chacune des parties s'engage à tenir compte des intérêts importants de l'autre

⁽⁸⁰⁾ M. Philippe Lemaître, *Le Monde*, 19 juillet 1997.

⁽⁸¹⁾ « Cette décision (d'interdiction) serait juridiquement contraignante. Dans l'hypothèse où Boeing et McDonnell Douglas ne renonceraient pas à leur projet, le nouveau groupe ainsi créé serait considéré comme illégal par les Européens » avait alors déclaré M. Willy Hellin, porte-parole de M. Van Miert, cité par M. P. Lemaître, *Le Monde*, 19 juillet 1997.

lorsqu'elle prend des mesures visant à appliquer ses règles de concurrence.

Contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire *Microsoft*, la *FTC* et la Commission n'ont pu mettre en oeuvre la procédure de « courtoisie active ». En effet, ces deux autorités ne sont pas parvenues à un accord sur l'effet de la fusion au niveau de la concurrence.

Pour la *FTC*, *McDonnell Douglas* a cessé d'être compétitif sur le marché, notamment sur celui des jets commerciaux internationaux. La *FTC* a donc considéré, conformément aux critères du droit américain, que la fusion ne risquait pas de diminuer, de façon significative, la concurrence sur un marché pertinent.

En revanche, la législation communautaire relative aux fusions fonde son analyse sur la question de savoir si la concentration projetée sera ou non de nature à créer ou à renforcer une position dominante. C'est pourquoi la Commission européenne s'est inquiétée tout particulièrement du fait que « *les contrats exclusifs obtenus par Boeing, qui représentaient environ 11 % de la demande pour les compagnies aériennes, mettraient les trois compagnies aériennes en question (American Airlines, Continental Airlines et Delta Airlines) dans l'impossibilité de s'adresser sérieusement à Airbus quant à des projets futurs ... La seule façon de mettre un terme à cette situation - plus grave encore dans l'hypothèse où d'autres contrats exclusifs auraient été signés - étant de faire échouer le projet A 3XX* ».

On a suggéré une autre explication de l'échec de la procédure de courtoisie active, les faits de l'espèce ne précisant pas s'il en a été jamais fait application. En effet, lorsque la *FTC* et la Commission, après avoir engagé leurs enquêtes respectives, ont tiré des conclusions différentes sur l'impact qu'aurait la fusion sur la concurrence, l'Union européenne n'a pas tenté de mettre en oeuvre l'article V relatif à la procédure de courtoisie active pour demander à la *FTC* de prendre des mesures d'exécution appropriées à l'encontre de *Boeing*⁽⁸²⁾.

Dès lors, la Commission et la *FTC* ne pouvaient que recourir à la procédure de courtoisie passive ou traditionnelle, ce que rappelle la Commission dans sa décision du 30 juillet 1997 : « *La Commission s'est efforcée de prendre en considération les intérêts nationaux importants*

⁽⁸²⁾ M. Franck Romano, « *La fusion Boeing-MDD et l'accord conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur l'application de leurs lois antitrusts* », *Revue du droit des affaires internationales*, 1998, n° 4-5.

des Etats-Unis d'Amérique, notamment ceux qui découlent de la restructuration du secteur américain de la défense » et qu'« elle (la Commission) a demandé à la Federal Trade Commission de prendre en considération les intérêts importants de l'Union européenne, à savoir la préservation de la concurrence sur le marché des avions "civils de grande capacité" ».

Quoi qu'il en soit, la décision de la Commission a autorisé la fusion sous réserve des engagements pris par *Boeing* sur cinq points :

- la levée des contrats d'exclusivité actuels et futurs, ceux-ci désignant l'engagement contractuel du client de ne pas acheter ou louer d'avions d'un autre constructeur ou de ne pas acquérir un certain pourcentage d'avions auprès d'un constructeur ;

- le maintien, pendant dix ans, du statut d'entité juridique distincte de *DAC (Douglas Aircraft Corporation)*, *Boeing* devant présenter à la Commission un rapport certifié par un auditeur indépendant qui fera état des performances et des résultats commerciaux obtenus par *DAC* dans le cadre de la poursuite de ses activités dans le secteur civil ;

- l'accès pour les autres constructeurs d'avions aux brevets ;

- l'engagement de ne pas abuser des relations avec les acheteurs et les fournisseurs ;

- l'engagement de faire un rapport annuel à la Commission sur les projets de R&D dans l'aéronautique militaire et civile bénéficiant d'un financement public.

Cette décision a fait l'objet d'appréciations très contrastées de la part des interlocuteurs du Rapporteur. Certains ont souligné que la Commission n'aurait pu aller au-delà de ces dispositions et, nullement, en tout cas, jusqu'au point d'envisager une décision d'interdiction. A leurs yeux, la Commission ne pouvait engager la Communauté dans une guerre commerciale, dont les conséquences auraient été, en effet, difficiles à maîtriser. En outre, il était tout aussi délicat d'envisager une éventuelle action contentieuse ou une saisie de l'OMC. L'issue de la première - qu'elle fût introduite auprès des tribunaux américains ou de la Cour de justice des Communautés européennes - s'avérait hasardeuse, non seulement en raison de la longueur des procédures, mais aussi de l'incertitude des effets d'une interdiction, la *FTC* ayant autorisé la fusion. Quant à la saisine de l'OMC, elle apparaissait impossible, l'organisation ne connaissant que des questions d'accès au marché.

D'autres personnalités ont soutenu que la décision de la Commission avait attesté que l'Europe n'était pas dépourvue d'instruments juridiques. Tel ne fut pas l'avis de Mme Edith Cresson, commissaire européen à la recherche, qui a déploré en des termes sévères l'absence de « *force de frappe juridique* » de la Communauté européenne⁽⁸³⁾. Aux yeux de ces personnalités, la Commission s'est référée au règlement (CEE) n° 4064/89, relatif au contrôle des opérations de concentrations entre entreprises. En outre, et surtout, elle en a consacré une application extra-territoriale, à l'exemple des tribunaux américains en ce qui concerne le *Sherman Act*, puisque, d'emblée, elle a estimé que cette fusion entre deux entreprises américaines n'en était pas moins une « *opération communautaire* » au sens du règlement sur les concentrations⁽⁸⁴⁾. Elle a, en effet, « *une incidence sur le marché mondial des avions à réactions commerciaux de grande capacité, dont l'EEE (Espace économique européen) est une partie intégrante et importante* ».

Le professeur Frédéric Jenny, Vice-Président du Conseil de la concurrence, a fait observer au Rapporteur que la Commission s'était ainsi départie de sa position antérieure - et plus encore de celle de la Cour de justice des Communautés européennes. Car, jusqu'à cette décision, elle était réticente à s'aligner totalement sur la conception extrême de la théorie des effets consacrée par le juge américain en raison des atteintes à la souveraineté des Etats étrangers auxquelles pouvait donner lieu son application⁽⁸⁵⁾. Or, en la circonstance, comme le juge américain, la Commission a examiné dans quelle mesure les contrats d'exclusivité signés par *Boeing* était ou non susceptibles de réduire la capacité d'exportation d'Airbus sur le marché américain. Pour mieux souligner la portée de cette décision, Maître Antoine Winckler s'est demandé quelle aurait été la réaction des Européens si les autorités américaines avaient procédé de la même manière au sujet d'une fusion qui aurait concerné deux entreprises européennes.

Pour autant, on peut craindre que la décision de la Commission ne soit qu'un « morceau de bravoure ». Car, d'une part, il faut voir que la fusion achève de fausser définitivement les conditions d'application de

⁽⁸³⁾ Audition de Mme Edith Cresson par la Délégation pour l'Union européenne le 28 septembre 1997.

⁽⁸⁴⁾ La Commission constate notamment que *Boeing* et *MDD* réalisent, en ce qui concerne chacun d'entre eux dans la Communauté, un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'écus (soit près de 1,7 milliard de francs), ce chiffre étant le seuil fixé par le règlement.

⁽⁸⁵⁾ Cette théorie, issue de la jurisprudence américaine, consiste pour le juge ou une autorité administrative à apprécier dans quelle mesure une pratique localisée à l'étranger et concernant des opérateurs étrangers peut être regardée comme anticoncurrentielle et relever de leur compétence, au motif qu'elle affecterait le commerce extérieur ou intérieur de l'Etat en cause.

l'accord euro-américain du 17 juillet 1992 sur les avions de plus de 100 places. Il est, en effet, clair que cette opération constitue une circonstance de fait, dont la nouveauté aurait normalement dû entraîner la renégociation de l'accord, ce que les Américains ont refusé de faire.

D'autre part, on peut s'interroger sur la capacité réelle de la Commission à contraindre *Boeing* au respect de *tous* ses engagements. Tout en affirmant que les contrats d'exclusivité de *Boeing* avec des compagnies aériennes n'auraient aucune validité, le commissaire Karel Van Miert n'en a pas moins convenu qu'il était très difficile de savoir si le fait, pour l'une d'entre elles, d'acheter exclusivement des avions à *Boeing* - ce qui serait son droit - relevait éventuellement d'un contrat illicite. Au demeurant, la Commission examine le cas de la compagnie *Delta Airlines*, qui aurait déclaré avoir maintenu la clause d'exclusivité avec *Boeing*⁽⁸⁶⁾. De même, peut-on émettre des doutes sérieux quant à la portée réelle de l'engagement de *Boeing* en matière de transparence des projets de R&D auxquels elle participe. Que vaut, en effet, un tel engagement, puisque la décision de la Commission en exclut les projets touchant à la défense nationale ? Or, l'un des axes de la politique poursuivie par l'Administration Clinton depuis 1992 a été de soutenir massivement le développement de la R&D dans le domaine des technologies duales, c'est-à-dire ayant à la fois des applications militaires et civiles. A ce titre, *Boeing* en bénéficie au travers des « programmes noirs » (*black programmes*), d'un montant pouvant atteindre plusieurs milliards de dollars.

Tous ces faits permettent de prendre la mesure des difficultés auxquelles la Commission ne manquera pas de se heurter dans l'accomplissement de sa tâche. C'est ainsi que *Boeing* lui a bien communiqué les rapports visés dans sa décision du 30 juillet 1997 et dont la Commission a fait parvenir une synthèse aux Etats membres au mois de décembre dernier. Il est toutefois particulièrement révélateur que la Commission rappelle, dans ce document, avoir demandé un complément d'informations à *Boeing* sur les résultats financiers et le profit tiré de chaque modèle vendu, ainsi que sur le prix de chacun d'entre eux et l'identité de l'acheteur. Or, sur ce point, *Boeing* a notamment répondu : « *De telles informations revêtent un caractère sensible dans le domaine de l'industrie de l'aéronautique civile, dont la divulgation causerait un préjudice important à Boeing. En outre, Boeing considère qu'elle n'est nullement tenue de satisfaire à une telle obligation et que, en tout état de cause, cette information n'entre pas dans l'objet du contrôle 'exercé par la Commission)* ».

⁽⁸⁶⁾ Agence Europe, 7 mars 1998.

En second lieu, Maître Xavier de Roux, avocat à la Cour d'appel de Paris, a fait valoir que fort peu de concentrations seraient interdites si la décision de la Commission devait faire jurisprudence, tandis que le professeur Frédéric Jenny doute que l'objet du droit de la concurrence consiste à prononcer de telles interdictions, faisant observer que la Commission avait pris peu de décisions dans ce sens. En outre, il semble que le Gouvernement français ait été favorable, lors des discussions sur le règlement relatif aux concentrations, à la constitution de « champions nationaux », c'est-à-dire de grands groupes, permettant aux entreprises européennes d'affronter la concurrence internationale.

Pour autant, le Rapporteur estime qu'il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si le mouvement de fusions ou d'alliances intervenu au cours de ces derniers mois favorise réellement la concurrence et si - comme dans le cas de *Microsoft* - il ne risque pas, au contraire, de l'étouffer. Le Rapporteur note, en tout cas, que les autorités américaines commencent à partager cette interrogation, puisque - rompant avec la politique du laissez-faire qui a prévalu depuis le début des années 90 - elles ont décidé récemment de s'opposer à la fusion de *Lockheed-Martin* et de *Northrop* - le constructeur des avions de combat *F-16* et *F-22* et de déposer une plainte contre *Microsoft* pour abus de position dominante.

Au total, il apparaît clairement qu'en l'absence d'un droit international de la concurrence, c'est la loi du plus fort qui prédomine. Il est vrai toutefois que, comme le montrent les déboires actuels de *Boeing*, cette « loi » - tout en étant un facteur de désordre - ne garantit pas nécessairement une compétitivité ni une efficacité sociale accrues à ceux qui s'en font les avocats.

(3) L'application des lois extraterritoriales

L'application par les Etats-Unis de leurs lois extraterritoriales n'a pas manqué - fort légitimement d'ailleurs - de susciter des réactions de la part des Européens, en ordre dispersé jusqu'en 1996 et de manière plus unitaire, au travers d'un règlement pris en 1996 pour riposter aux lois dites « *Helms-Burton* » et « *D'Amato-Kennedy* ».

La contestation des Etats européens des lois extra-territoriales a revêtu deux aspects : d'une part, les juridictions européennes ont refusé de coopérer avec les Etats-Unis pour faire exécuter les décisions de leurs tribunaux ; d'autre part, plusieurs Etats européens ont adopté des lois dites de « blocage » destinées à contrecarrer toute tentative d'application extra-territoriale du droit américain.

- **Le refus de coopérer opposé par les juridictions européennes**

Dans la plupart des cas, ce refus était justifié par le fait que les arrêts rendus par les tribunaux américains violaient la souveraineté des Etats européens, les juges britanniques ayant, en la matière, manifesté les réactions les plus hostiles.

De même, dans le domaine de la recherche de la preuve, les tribunaux étrangers ont souvent refusé d'autoriser les enquêtes conduites par les parties américaines. Ainsi, dans l'affaire du *cartel de l'uranium*, la société *Westinghouse* et le Département de la justice américain avaient demandé, en leur adressant à cet effet des lettres rogatoires, l'assistance des tribunaux britanniques afin d'obtenir l'information située en Grande-Bretagne. Toutefois, la Chambre des Lords estima que les lettres rogatoires adressées par *Westinghouse* ne devraient pas être exécutées à l'encontre des entreprises britanniques, étant donné que la prétention des Etats-Unis à étendre leur législation hors du territoire portait atteinte à la souveraineté du pays⁽⁸⁷⁾. Dans cette affaire, le refus de la Chambre des Lords fut principalement justifié par le fait que le Département américain de la justice espérait obtenir l'information recherchée par le *grand jury* dans le cadre de la procédure pénale grâce aux lettres rogatoires adressées par *Westinghouse* au titre de la procédure civile engagée simultanément, alors que ces lettres ne peuvent être utilisées en matière pénale.

- **L'adoption par les Etats européens de contre-législations (*blocking statutes*)**

Dès les années 60, plusieurs Etats, dont la France, se dotèrent de lois destinées à contrecarrer l'exercice d'une compétence extra-territoriale par les Etats-Unis. Ces lois interdisaient aux nationaux et aux personnes établies sur le territoire national de communiquer les documents ou de fournir des informations touchant au commerce maritime à des autorités étrangères⁽⁸⁸⁾. Elles avaient pour objet de faire échec à la volonté de la *Federal Maritime Commission* de connaître les accords conclus au sein des Conférences maritimes, en vue d'examiner, dans la mesure où ils affectaient le commerce extérieur des Etats-Unis, leur compatibilité avec le droit américain de la concurrence. Dans certains Etats, de telles lois

⁽⁸⁷⁾ *Rio Tinto Corp. v. Westinghouse Elec. Corp.* (1978) 1 All Er 434 (H.L. 1977).

⁽⁸⁸⁾ Loi française du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et de renseignements à des autorités étrangères dans le domaine de la compétence maritime ; loi britannique de 1964 « *Shipping Contracts and Documents Act* », loi belge du 27 mars 1965.

furent ensuite étendues au domaine du transport aérien⁽⁸⁹⁾.

La fin des années 70 et le début des années 80 ont été marquées par l'apparition de « contre-législations » de portée plus générale, en Grande-Bretagne et en France.

- **Le règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996**

Rompant avec la dispersion précédente, la **riposte européenne** aux deux lois extra-territoriales - dites « *Helms-Burton* » et « *D'Amato* » - a été ferme, et la Commission et le Conseil ont réagi très vite et très fort. Deux textes ont été adoptés, le règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 « *portant protection contre les effets de l'application extra-territoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant* », ainsi qu'une action commune adoptée le même jour par le Conseil sur la base des articles J3 et K3 du Traité sur l'Union européenne. Le Conseil adoptait également des conclusions très fermes condamnant les lois extra-territoriales américaines.

Le règlement offre une base juridique aux entreprises européennes pour refuser de se soumettre à ces lois. Son article 9 prévoit que chaque Etat membre détermine les sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à imposer en cas d'infraction à toute disposition du règlement. En mars 1997, le Gouvernement français déposait un projet de loi établissant des sanctions pénales en application du règlement communautaire, mais l'interruption de la Xème législature en empêcha son adoption. Par la suite, le Rapporteur a déposé, avec plusieurs de ses collègues, une proposition de loi reprenant, en les renforçant, ces dispositions nationales d'application du règlement communautaire⁽⁹⁰⁾. La ministre de la justice a assuré personnellement et par écrit le Rapporteur de son accord avec cette proposition, dont il attend, par conséquent, l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée.

⁽⁸⁹⁾ Ce fut le cas en Belgique, où une loi du 21 juin 1976 élargit le champ d'application de la loi du 27 mars 1969. La loi ainsi modifiée a été mise en oeuvre par un arrêté royal du 6 février 1979, qui interdit la communication de renseignements, déclarations ou documents concernant directement ou indirectement une réglementation en matière de concurrence, de puissance économique ou de pratiques commerciales restrictives dans le domaine du transport international maritime ou aérien.

⁽⁹⁰⁾ Proposition de loi (n° 803) du 31 mars 1998 (voir en annexe le texte de cette proposition de loi).

Parallèlement, la Commission européenne entamait une procédure de règlement des différends contre la loi “ *Helms-Burton* ” devant l’OMC, abandonnée en mai 1998, lors du dernier sommet transatlantique. La Commission européenne justifie le retrait de sa plainte devant l’OMC par le fait qu’il faudrait prendre en considération ce qui est politiquement acceptable par le Congrès américain. Elle suit le raisonnement selon lequel, si l’OMC condamne les Etats-Unis, le Congrès américain risque de ne pas se soumettre, ce qui créerait une situation inextricable. Pour leur défense, les Etats-Unis invoquent le recours à l’exception de “ sécurité nationale ” prévue à l’article XXI de l’Accord GATT, qui permet de déroger aux règles de l’OMC si la sécurité nationale d’un pays est menacée. Ils affirment également que l’invocation de la sécurité nationale est à la discrétion des pays de l’OMC et que l’organe de règlement des différends de l’OMC ne peut empêcher un pays d’y recourir.

La Commission européenne a entamé, en septembre 1998, une procédure de règlement des différends devant l’OMC contre la loi extra-territoriale de l’Etat du Massachusetts restreignant l’accès aux marchés publics pour les entreprises investissant en Birmanie (défense des droits de l’homme). Cette loi fait également l’objet d’une procédure judiciaire aux Etats-Unis, à l’initiative des industriels américains, pour la faire déclarer non conforme à la Constitution américaine. L’affaire est maintenant en appel devant les tribunaux du Massachusetts, un premier jugement ayant déclaré en novembre dernier cette loi contraire à la Constitution. La plainte devant l’OMC a été jugée recevable le 21 octobre dernier et un groupe spécial (*panel*) de trois experts a été désigné. Le Rapporteur estime qu’il s’agit d’une procédure particulièrement opportune à l’encontre d’un des Etats fédérés américains qui a adopté le plus grand nombre de lois extra-territoriales – faculté au demeurant contestée aux Etats-Unis mêmes devant la Cour suprême - et qui a édicté des dispositions contraires à l’accord sur les marchés publics de l’OMC. Il regrette cependant la décision de la Commission européenne, le 8 février 1999, de suspendre cette procédure devant l’OMC au motif que la loi américaine a été déclarée inconstitutionnelle en première instance.

(4) Les autres contentieux

Les Etats-Unis accordent des **avantages fiscaux discriminatoires** aux “ *foreign sales corporations* ”, qui sont les filiales d’entreprises américaines situées dans les paradis fiscaux (Iles Vierges et Guam, par exemple). La Commission européenne s’est plainte d’un programme de défiscalisation d’un total de 2 milliards d’euros par an pour ces sociétés, qui s’analysent comme des subventions à l’exportation ; elle a récemment

demandé l'ouverture d'une procédure de règlement des différends à l'OMC à ce sujet.

L'**acier** est un domaine récurrent de conflits transatlantiques, notamment en ce qui concerne l'utilisation systématique par les Etats-Unis de leur législation *antidumping*. La loi *antidumping* américaine de 1916 a été invoquée par la société américaine *Geneva Steel* contre une filiale du sidérurgiste allemand *Thyssen*. La Commission européenne estime que la législation de 1916 est contraire à l'accord OMC sur l'*antidumping*. Après l'échec des consultations bilatérales, la Commission a demandé, le 25 novembre 1998, l'ouverture d'une procédure de règlement des différends à l'OMC, et un groupe spécial a été constitué le 1^{er} février 1999.

Cette loi américaine, promulguée en 1916 et rarement utilisée, autorise les sociétés ou particuliers américains à réclamer des dommages matériels ou des peines d'emprisonnement à l'encontre d'entreprises qu'ils accusent de nuire aux marchés en pratiquant des prix de *dumping*. La Commission a indiqué que cette disposition législative permettait aux tribunaux fédéraux d'imposer des sanctions pénales aux importateurs, alors même que la réglementation de l'OMC stipule que les droits *antidumping* sont les seules mesures applicables en l'espèce. *Geneva Steel* (Utah) a intenté une action en justice en réclamant, au titre de la loi de 1916, 90 millions de dollars (81 millions d'écus) de dommages-intérêts à une filiale de l'entreprise sidérurgique allemande *Thyssen*. Un autre producteur sidérurgique américain a également saisi les tribunaux de l'Etat de l'Ohio, en alléguant l'existence d'une concurrence déloyale en raison des importations de produits sidérurgiques à bas prix. Les tribunaux ont rejeté récemment la requête, mais selon la Commission, il y a de fortes chances que l'affaire soit portée devant un tribunal fédéral au titre de la loi de 1916.

La démarche de l'Union européenne fait suite à la plainte déposée par Eurofer, l'association qui représente les intérêts des producteurs sidérurgiques européens. Selon Eurofer, dont les membres produisent environ 140 millions de tonnes d'acier brut par an et représentent 90 % de la production sidérurgique de l'Union européenne, l'industrie a exporté 4,9 millions de tonnes d'acier aux Etats-Unis en 1997, pour une valeur de 2,8 milliards de dollars (2,3 milliards d'écus). Par contre, les exportations vers le marché américain ont chuté de 230.000 tonnes au cours des cinq premiers mois de 1998, soit une baisse de 10,5 %. La tension est montée d'un cran cette année avec la surabondance de l'offre de produits sidérurgiques sur les marchés communautaire et américain. Les deux marchés ont enregistré une brusque hausse des importations sidérurgiques

originaires de l'Europe de l'Est, du Moyen-Orient et des pays d'Asie du sud-est. Eurofer redoute, à ce titre, que si les Américains imposent des droits élevés sur ces importations, la pression sera d'autant plus forte sur le marché européen.

Selon les responsables américains, la loi de 1916 est une loi *antitrust* et non un acte *antidumping*, et elle n'est donc pas contraire au règlement de l'OMC, un jugement, précisent-ils, constamment confirmé par les tribunaux du pays ? A cela, la Commission européenne réplique que la décision du tribunal à Utah reconnaît que la loi de 1916 est à la fois une loi *antitrust* et une disposition commerciale. Dans sa plainte, l'Union européenne identifie six aspects de la législation qui sont contraires aux règles de l'OMC :

- l'OMC stipule que les droits *antidumping* constituent les seules mesures à adopter en cas de *dumping*, tandis que la loi de 1916 prévoit des actions permettant de tripler les dommages-intérêts et les amendes et/ou peines d'emprisonnement ;

- l'OMC impose l'ouverture d'une procédure d'enquête avant le prélèvement d'un quelconque droit, alors que les mesures prévues au titre de la loi de 1916 sont appliquées immédiatement, en l'absence de toute enquête ;

- la réglementation de l'OMC prévoit que le prix réel dans le pays exportateur est le principal critère pour le calcul de la valeur normale, tandis que les critères visés dans la loi de 1916 sont interchangeable ;

- selon l'OMC, la vente de produits sur un autre marché constitue une condition préalable à l'existence d'un *dumping*, alors qu'en vertu de la loi de 1916, les ventes réelles sur le marché américain ne sont pas nécessaires et la simple mention d'une entreprise étrangère est considérée comme suffisante ;

- la loi de 1916 se réfère simplement à un critère de préjudice quelconque, mais l'OMC mentionne spécifiquement la notion de « préjudice matériel » ;

- l'OMC fixe des exigences bien définies pour l'industrie nationale qui dépose la plainte, mais la loi de 1916 autorise les particuliers à entamer une action en justice.

La Commission européenne a décidé, à la fin du mois de décembre 1998, de demander l'ouverture de consultations formelles à l'OMC à

propos du régime américain de *copyright*. L'Union européenne conteste un article de l'*US Copyright Act* qui exempte les bars et magasins diffusant de la musique de payer des droits d'auteurs. Cette exemption dite « domestique » a été élargie dans la loi « *Fairness in Music Licensing Act* », adoptée en octobre par le Congrès et entrée en vigueur le 26 janvier dernier. Au terme de cette loi, les magasins de détaillants de moins de 2.000 m² et les bars de moins de 3.750 m² pourront bénéficier de cette exception, ce qui représente, selon les calculs de la Commission, 70 % des bars et 87 % des détaillants. Les services de la Commission ont calculé que ce régime représente une perte de revenus directs de 3,8 à 6,8 millions de dollars par an pour les titulaires de droits d'auteurs de la Communauté, soit 13 à 24 % des versements effectués chaque année par les sociétés américaines de perception des droits d'exécution en faveur des sociétés communautaires de gestion des droits d'auteurs.

Cette décision est le résultat d'une procédure ouverte en juin 1997 au titre du règlement communautaire sur les obstacles au commerce, à la demande de l'*Irish Music Rights Organisation*. Des consultations informelles ont été menées en vain avec les Etats-Unis. La Commission européenne a attendu l'adoption formelle de la nouvelle loi pour pouvoir la porter devant l'OMC. Les parties ont soixante jours pour poursuivre les consultations formelles à partir de leur ouverture, après quoi l'Union européenne pourra passer à la seconde phase de la procédure de règlement des différends et demander la constitution d'un groupe spécial.

b) Les contentieux nouveaux

(1) Les organismes génétiquement modifiés

Deux séries de faits révèlent l'importance que les OGM prennent aux yeux des Américains et l'ampleur du contentieux les opposant à l'Union européenne. Il y a d'abord les déclarations faites au mois de mai dernier par le Président Clinton et Mme Charlene Barshefsky - Chef de la délégation américaine à l'OMC et Représentante pour le Commerce des Etats-Unis (*USTR*)- sur le contenu et la méthode des négociations agricoles internationales qui commenceront en 1999. Ainsi, le Président Clinton a-t-il déclaré : « *En commençant l'année prochaine, nous devons entamer avec énergie les négociations sur les réductions tarifaires, les subventions et les autres distorsions qui réduisent la productivité agricole. Nous devons mettre en place des règles, enracinées dans la science, qui encouragent la fructification des biotechnologies* »⁽⁹¹⁾. Expliquant les priorités américaines dans le domaine agricole, Mme

⁽⁹¹⁾ Agence Europe, 23 mai 1998.

Barshefsky a, pour sa part, souligné que « *les biotechnologies recèlent un potentiel très important pour améliorer la productivité des exploitations agricoles, en leur permettant de conserver l'habitat et en assurant l'approvisionnement alimentaire. La principale menace, ce sont les politiques d'importation et d'étiquetage des produits biotechnologiques qui ne sont pas basées sur la science ...* »⁽⁹²⁾.

En second lieu, lors de la visite du Premier ministre aux Etats-Unis, au mois de juin dernier, la France et les Etats-Unis ont décidé de créer un groupe mixte d'experts et de responsables pour réfléchir à la question des OGM et tenter de désamorcer les tensions qu'elle suscite entre les deux pays. Le contentieux euro-américain résulte, en effet, de la position dominante qu'occupent les Etats-Unis dans la production des OGM, qui les pousse à demander l'ouverture des marchés. Or, ils reprochent aux Européens d'adopter une réglementation et des positions protectionnistes.

Ce contentieux représente des enjeux financiers considérables. Les potentialités du marché des OGM sont estimées entre 120 et 3000 milliards de francs à l'horizon 2010, d'après la revue *Alternatives économiques*⁽⁹³⁾, ce qui suscite la guerre implacable que se livrent les grands groupes agrochimistes. Selon l'ISAAA, un organisme qui regroupe les entreprises intéressées pour l'application des biotechnologies à l'agriculture, 48 milliards de francs auraient déjà été dépensés par les grands groupes mondiaux de l'agrochimie pour des acquisitions, des fusions et la constitution de partenariats les associant à des semenciers et à des petites entreprises opérant dans le domaine des biotechnologies. Par exemple, l'entreprise américaine *Monsanto* a consacré plus de 12 milliards de francs au cours des trois dernières années pour s'assurer une position dominante dans ce secteur. A cette fin, elle a acquis *Calgene*, la société qui a donné naissance à la première plante transformée génétiquement - une tomate « longue conservation » - commercialisée aux Etats-Unis en 1994, puis *Agacetus*, spécialisée dans la recherche sur la résistance aux insectes et le semencier *Asgrow*.

⁽⁹²⁾ Agence Europe, 23 mai 1998.

⁽⁹³⁾ *Alternatives économiques*, n° 160, juin 1998, page 24. S'agissant de cette fourchette, cette revue indique : « *la première hypothèse repose sur le seul chiffre d'affaires de la vente des semences ; la seconde sur la totalité des revenus engendrés par la mise au point de ces nouvelles cultures, qui s'adressent aujourd'hui aux agriculteurs, mais qui entreront demain dans la composition de produits alimentaires, voire de molécules destinées à la chimie, aux matériaux, à la pharmacie ...* ».

**LES GRANDS GROUPES INDUSTRIELS ENGAGES
DANS LES BIOTECHNOLOGIES**

Groupe	Pays	Début de l'engagement
Zeneca	Royaume-Uni	début des années 1970
DowElanco	Etats-Unis	1978
DuPont	Etats-Unis	1979
Monsanto	Etats-Unis	1979
Rhône Poulenc	France	1979
Cyanamid	Etats-Unis	1980
Novartis (fusion Ciba + Sandoz)	Suisse	1980 (Sandoz)
AgrEvo	Allemagne	1981
Bayer	Allemagne	1981
Sanofi	France	1982

Source : ministère de l'agriculture.

Le même mouvement de fusions d'acquisitions ou d'alliances est intervenu en Europe. En effet, les groupes *Hoechst* et *Schering*, alliés au sein d'une société mixte *AgrEvo* spécialisée dans le domaine de la protection des plantes, ont acquis, pour 2,7 milliards de francs, l'entreprise belge de biotechnologie *PGS*, première à avoir mis au point un tabac génétiquement modifié, dont la culture a été autorisée dès 1994 par l'Union européenne. Quant à la société française *Limagrain*, troisième semencier mondial et premier européen, associé à *Pau-Euralis*, au sein de *Biogemma*, elle a passé un accord de partenariat avec *Rhône-Poulenc*.

Ces diverses opérations, qui débouchent rapidement sur la constitution de groupes géants, permettent la mise en commun du budget de R&D, le coût de la mise au point de nouvelles variétés étant estimé à dix fois celui des variétés industrielles⁽⁹⁴⁾.

Ce niveau élevé de dépenses de R&D a pour effet principal d'accroître très rapidement les surfaces cultivées en OGM, puisqu'elles sont passées à 12,8 millions d'hectares en 1997 contre 2,8 millions en 1996. 64 % des superficies concernées se trouvaient aux Etats-Unis l'année dernière, 14 % en Chine, 11 % en Argentine, 10 % au Canada et moins de 1 % en Australie et au Mexique. 40 % de ces cultures

⁽⁹⁴⁾ « Pour rester dans la course, les industriels cherchent à constituer des mégagroupes réalisant un chiffre d'affaires compris entre 5 et 10 milliards de dollars, ce qui leur permet d'investir de 500 millions à 1 milliard de dollars », déclare M. Pierre-Benoît Joly, chercheur à l'INRA, cité par *Alternatives économiques*, n° 160, juin 1998, cette revue indiquant par ailleurs que « A titre de comparaison, *Pioneer*, numéro un mondial de la semence, dispose d'un budget de recherche de 136 millions de dollars ».

concernent le soja. Viennent ensuite le maïs (25 %), le tabac (13 %), le coton (11 %), le colza (10 %) et les tomates (moins de 1 %). En 1998, entre 30 et 35 millions d'hectares pourraient être concernés, estime la société Novartis. Le soja transgénique représenterait 15 millions d'hectares aux Etats-Unis, soit plus de 50 % de la surface totale consacrée à cette culture dans ce pays, tandis que pour le maïs, ce taux de 50 % pourrait être atteint en 2000. Rien ne semble pouvoir freiner le développement des OGM : selon Rhône-Poulenc, en 2000, les surfaces cultivées s'élèveraient à 60 millions d'hectares, dont 81 % en Amérique du Nord, 8 % en Amérique latine, 10 % en Asie et 1 % seulement en Europe.

LES PRINCIPALES ESPECES CULTIVEES

Espèces	Pays	Surfaces en millions d'hectares	
		1997	1998*
Soja	Etats-Unis	5,45	15,0
	Argentine	1,0	2,0
Maïs	Etats-Unis	4,75	8,0
	Europe	-	0,03
	Argentine	-	0,1
	Etats-Unis	1,32	2,0
	Australie	0,2	0,3
Colza	Etats-Unis	0,1	0,3
	Canada	1,0	2,0
Potagères	Etats-Unis	0,44	0,5
TOTAL		14,26	30,23

* Prévisions

Source : Sival 98, FIS.

La place très modeste de l'Europe - surtout au regard des Etats-Unis - s'explique par les vives résistances des mouvements de consommateurs et d'écologistes aux plantes transgéniques, que la réglementation communautaire n'a pu ignorer. Or, bien que la Commission européenne ait autorisé, depuis quatre ans, la mise sur le marché de divers produits végétaux OGM, comme le rappelle le tableau ci-dessous, elle subit néanmoins la pression et les critiques des Etats-Unis, du fait de sa réglementation que ces derniers jugent trop protectionniste et tatillonne, comme l'illustrent les propos précités du Président Clinton et de Mme Barshefsky, ainsi que les observations du rapport américain pour 1998 sur les obstacles au commerce⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹⁵⁾ « Foreign Trade Barriers, European Union », avril 1998, pages 103 et 104.

VARIETES AUTORISEES EN EUROPE

Date d'autorisation et Etat membre demandeur	Variétés concernées	Champ d'application de l'autorisation
8 juin 1994, FRANCE	tabac ITB 1000 0X résistant aux herbicides	semences
6 février 1996, ROYAUME-UNI	colza hybride tolérant aux herbicides	culture pour l'obtention de semences ; l'autorisation ne s'étendait pas à l'utilisation pour l'alimentation animale ou humaine
3 avril 1996, ROYAUME-UNI	fèves de soja résistantes à l'herbicide glyosate	importation des fèves de soja, mise sur le marché et stockage et transformation de ces dernières en graines de soja non viables
20 mai 1996, PAYS-BAS	chicorée partiellement résistante à l'herbicide glufosinate-ammonium	culture ; l'autorisation ne s'étend pas à l'alimentation humaine ou animale
23 janvier 1997, FRANCE	maïs présentant une autoprotection contre la pyrale et une tolérance accrue à l'herbicide glufosinate-ammonium	
6 juin 1997, FRANCE	colza (la France avait reçu le dossier en 1995 avant le Royaume-Uni) *	culture et transformation du produit en fractions non viables
6 juin 1997, FRANCE	colza , pour une autre partie du dossier reçu en 1995 *	culture et transformation du produit en fractions non viables

* Ces deux décisions communautaires n'ont pas fait l'objet d'une mise en oeuvre par la France. Or, en tant qu'Etat membre ayant reçu la demande, c'est elle qui est responsable de la décision de mise sur le marché. Ces colzas ne sont donc pas cultivés.

Les approches américaine et communautaire de la question des OGM diffèrent en ce qui concerne l'examen des demandes d'autorisation et l'opportunité d'instituer un étiquetage.

- Les Etats-Unis, à la différence de l'Union européenne, ne sont pas dotés d'une réglementation spécifique aux semences génétiquement modifiées. En effet, le choix très pragmatique fait à l'époque du Président Reagan - essentiellement justifié par la nécessité de développer les biotechnologies, dont on avait alors souligné l'importance stratégique - a conduit à exempter les phases expérimentales en laboratoire de toute règle spécifique, ces dernières étant seulement soumises aux règles de confinement relatives au caractère éventuellement pathogène des organismes manipulés. Ainsi que le rappelle le rapport américain sur les obstacles au commerce « *les entreprises (américaines) n'ont pas à*

solliciter la certification d'un produit au simple motif qu'il a été fabriqué à l'aide de biotechnologies »⁽⁹⁶⁾. La souplesse du système américain a eu pour effet d'accélérer les processus d'expérimentation et de mise sur le marché des plantes transgéniques, ce qui a contribué à banaliser l'usage des biotechnologies.

Or, une telle banalisation est d'autant plus dangereuse que la différence des méthodes d'évaluation adoptées de part et d'autre de l'Atlantique, peut entraîner des divergences d'évaluation. Ce risque est d'autant plus élevé qu'une étude récente du ministère de l'agriculture sur les OGM⁽⁹⁷⁾ a souligné le caractère rudimentaire des travaux menés sur la dissémination par le pollen et, plus encore, sur le devenir des gènes transférés dans telle ou telle espèce sauvage. Pour ces raisons, cette étude préconise d'ailleurs le développement de la coopération euro-américaine.

La complexité de la procédure de comitologie prévue par la réglementation communautaire suscitent également la critique des Américains. En effet, en l'absence de majorité qualifiée au sein du comité spécialisé, la proposition de décision de la Commission devient une proposition de décision du Conseil, celui-ci disposant de quelques semaines pour statuer. A défaut d'adoption par le Conseil à la majorité qualifiée, le texte revient entre les mains de la Commission – à condition toutefois qu'il n'ait pas été rejeté par le Conseil. Ensuite, l'Etat membre qui est à l'origine de la demande doit encore délivrer l'autorisation selon ses propres règles internes. Cette procédure très lourde entraîne donc des retards qui s'ajoutent à ceux de l'évaluation, ce que le rapport américain sur les obstacles au commerce ne manque pas de relever : « *Plusieurs produits font l'objet d'un examen (dans l'Union européenne) depuis plus de deux ans, alors que la durée moyenne de la procédure s'étage entre six et neuf mois au Canada, au Japon et aux Etats-Unis* »⁽⁹⁸⁾.

- Le renforcement par les Européens des modalités d'étiquetage constitue une deuxième source de conflits avec les Américains. La directive 97/35 du 27 juin 1997 ayant modifié la directive 90/220 relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, oblige désormais chaque demandeur d'autorisation de mise sur le marché d'OGM à proposer un étiquetage signalant la présence d'OGM sur une étiquette ou sur un document joint au produit.

⁽⁹⁶⁾ « *Foreign Trade Barriers, European Union* », avril 1998, page 104.

⁽⁹⁷⁾ Rapport de mission de MM. Chevassus et Coleno aux Etats-Unis du 15 au 27 octobre 1997.

⁽⁹⁸⁾ « *Foreign Trade Barriers, European Union* », avril 1998, page 103.

Cette modification n'est pas rétroactive, c'est-à-dire que les OGM déjà autorisés ne sont pas soumis à cette obligation d'étiquetage. Mais du fait qu'ils étaient déjà autorisés et commercialisés dans la Communauté avant le 15 mai 1997 en tant qu'aliment, un maïs et un soja modifiés ont fait l'objet d'un règlement spécifique - le règlement 1813/97 - entré en vigueur le 1er novembre 1997.

Par ailleurs, le règlement 258/97 du 27 janvier 1997 dit « nouveaux aliments » a prévu qu'un produit contenant des OGM et autorisé en vertu de la directive 90/220 ne peut être commercialisé en tant qu'aliment que si l'autorisation en a été reçue en vertu du règlement sur les nouveaux aliments. Pour autant, ce dernier texte n'avait pas résolu le problème de fond, lié à l'interprétation de la notion d'équivalence entre un aliment issu d'OGM et un aliment traditionnel. En effet, aux termes de la réglementation communautaire alors applicable, l'étiquetage ne s'imposait qu'en l'absence d'équivalence. C'est pourquoi le Conseil des ministres de l'agriculture a adopté, le 26 mai 1998, un règlement précisant que les denrées produites à partir de fèves de soja génétiquement modifié et de maïs génétiquement modifié, destinées à être proposées au consommateur dans la Communauté, devront prochainement porter la mention « produit à partir de soja génétiquement modifié » ou « produit à partir de maïs génétiquement modifié ». En sont toutefois exemptées les denrées ne contenant ni protéine, ni ADN au-dessous d'un seuil à définir ou celles figurant sur une liste. Ce texte, dont l'adoption était vivement souhaitée par la France, est très proche de celui de l'avis émis par le Conseil national de l'alimentation en juin 1997. Il demande cependant, pour être applicable, à être complété par des décisions relatives notamment aux méthodes d'analyses et aux seuils.

Or, dans ce contexte, les conflits avec les Etats-Unis risquent d'être d'autant plus vifs qu'il n'existe pas d'obligation d'étiquetage aux Etats-Unis ; en outre, l'ensemble des importations de maïs et de soja en provenance des Etats-Unis, du Brésil, de l'Argentine et du Canada, ainsi que du colza en provenance du Canada, sont susceptibles de contenir des variétés génétiquement modifiées. En effet, la séparation des filières, qui permettrait de garantir qu'une cargaison arrivant en Europe est exempte de variétés OGM ou même de variétés n'ayant pas reçu d'autorisation de mise sur le marché communautaire est catégoriquement refusée par les Etats-Unis et le Canada. Les flux concernés représentent une moyenne de 900 millions d'écus par an (soit environ 6,3 milliards de francs) pour le maïs américain et 150 millions d'écus (soit environ 1 milliard de francs) pour le colza canadien.

Enfin, la position adoptée par certains Etats membres n'est pas non plus de nature à réduire le risque de tensions. Certains d'entre eux, comme l'Autriche et le Luxembourg, ont interdit la commercialisation de produits transgéniques. La France a adopté une position très nuancée, qui s'ordonne autour des grandes lignes présentées dans la conférence de presse du gouvernement du 27 novembre 1997 : décision après une évaluation au cas par cas ; refus d'autoriser des plantes susceptibles de transférer des gènes à des plantes sauvages, tels que le colza ou la betterave ; mise en place d'un dispositif de biovigilance.

De son côté, le *panel* de citoyens qui s'était exprimé dans le cadre de la conférence organisée en juin dernier à l'Assemblée nationale a réclamé un moratoire en ce qui concerne le maïs transgénique. M. Jean-Yves Le Déaut, Président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, a plaidé quant à lui pour un *statu quo* en ce qui concerne le maïs transgénique et pour un moratoire de deux ans pour le colza transgénique. En outre, il a insisté sur la nécessité de mettre en place un étiquetage lisible et clair pour des seuils supérieurs à 1 %.

En définitive, il s'avère que l'importance accordée par le Etats-Unis à l'ouverture du marché européen est quelque peu disproportionnée au regard de la place qu'il occupe réellement dans les exportations américaines. L'Europe⁽⁹⁹⁾ a importé depuis 1990 environ 5 millions de tonnes de céréales chaque année, riz inclus, ce qui représente 1,4 % de la production américaine totale - laquelle s'était élevée à 357 millions de tonnes en 1994 - et 5,5 % de ses importations. De même, en ce qui concerne le maïs, la France a importé 0,2 million de tonne de graines et 0,3 million de tonne de *Corn Gluten Feed* (résidu d'amidon de maïs) en 1993-1994, alors que la production américaine atteignait 256 millions de tonnes, soit environ 50 % de la production mondiale.

Ces données seraient à détailler et à examiner pour d'autres produits tels que les oléagineux. Mais il est vraisemblable que le débat concerne davantage les autres marchés des Etats-Unis, pour lesquels l'Europe représente un concurrent potentiel et pour lesquels les objections européennes - ou les obligations d'identification - pourraient avoir un effet de contagion et pénaliser les produits américains. Ainsi, la position du Gouvernement français et celle de l'Europe peut-elle être défendue au plan international, y compris au titre de l'accord sur les mesures sanitaires et phyto-sanitaires de l'OMC sur la protection de la santé des végétaux. De même, en ce qui concerne la réglementation de l'étiquetage - dont

⁽⁹⁹⁾ Les statistiques de *Graphagri* pour 1995 se basent sur l'Union européenne à douze Etats membres.

l'objet est de tenir compte de certaines préoccupations d'ordre culturel et éthique, sur lesquelles le Rapporteur reviendra⁽¹⁰⁰⁾ - on observe que les accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce prévoient la possibilité pour les parties de prendre des mesures qui répondent à de telles préoccupations, sous réserve qu'elles ne soient pas disproportionnées et n'entravent pas inutilement le commerce. L'issue d'une procédure de règlement des différends, dans le cas où les Etats-Unis porteraient le conflit devant l'OMC, serait d'autant plus incertaine, que le dispositif communautaire actuel autorise l'importation des principaux produits en ajoutant la mention « peut contenir ».

(2) Le commerce électronique

A ce jour, il n'existe aucune définition universellement reconnue du commerce électronique. Mais il est clair que ce dernier implique des transactions commerciales s'effectuant par le biais de réseaux de télécommunications - au sein desquels Internet occupe une place prépondérante - et des moyens électroniques.

Il s'agit d'un dossier emblématique des relations transatlantiques. Car, tout d'abord, il représente un enjeu économique important. Le commerce électronique est appelé à connaître un développement considérable, puisque le volume des transactions par Internet pourrait atteindre plus de 300 milliards de dollars en 2002, d'après une étude récente du département américain du commerce. Les prévisions de l'OMC sont plus prudentes et tablent sur un montant de 300 milliards de dollars aux alentours de 2008. En second lieu, ce dossier illustre, de manière éclatante, la balkanisation qui caractérise l'approche des problèmes économiques mondiaux, étant examiné au sein de plusieurs institutions⁽¹⁰¹⁾. Il corrobore enfin les observations de Maître Xavier de Roux - avocat à la Cour d'appel de Paris - selon lesquelles la mondialisation est le théâtre d'une « guerre du droit », dans laquelle la puissance dominante - les Etats-Unis - veulent, comme celles qui les ont précédés dans l'Histoire, imposer leur règle de droit, mais que l'Europe n'est pas inéluctablement condamnée à subir, pour peu qu'elle sache organiser sa résistance. Or, c'est bien ce que nous voyons depuis un an, même si les Etats-Unis se considèrent comme le « berceau » d'Internet.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir *infra*, Troisième partie.

⁽¹⁰¹⁾ Outre les discussions dans le cadre transatlantique, les problèmes du commerce électronique font également l'objet d'un examen par l'OCDE et l'OMC. S'y ajoutent l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) et la Commission du droit du commerce international de l'ONU, l'*UNCITRAL*. On pourrait enfin mentionner la réflexion franco-américaine sur les enjeux de l'information dans un document publié à l'occasion de la visite du Premier ministre aux Etats-Unis en juin dernier.

Car, après avoir soutenu une position néolibérale et unilatérale, ils ont été incités à prendre en compte certaines objections émises par l'Union européenne, ce qui a permis l'instauration d'un débat plus équilibré, quoique plusieurs questions importantes restent en suspens.

(a) *L'approche américaine*

Le 1er juillet 1997 du Président Clinton et du Vice-Président Al Gore, publiait un rapport intitulé « *A framework for global electronic commerce* » (Un cadre pour le commerce électronique mondial).

Le cadre proposé a pour objectif de promouvoir, à l'échelle de la planète, la confiance des entreprises et des consommateurs à l'égard d'un marché reposant sur la concurrence et le choix du consommateur. Cette stratégie fait appel à une coordination entre l'industrie, les consommateurs et l'Administration. Dans le cadre de cette stratégie, les principes guidant le soutien des pouvoirs publics au commerce électronique se résument comme suit : limiter leur intervention à un niveau minimum ; laisser l'initiative au secteur privé et favoriser l'auto-réglementation ; promouvoir et mettre en oeuvre un environnement juridique simple et prévisible, coordonné au niveau mondial et revoir les lois et réglementations en vigueur dans le domaine des télécommunications, qui ne sont pas adaptées à Internet.

Sur la base de ces principes, le rapport formule les recommandations suivantes :

- faire d'Internet un environnement exempt de droits de douane et ne pas y introduire de nouvelles taxes ;

- privilégier le suivi, au cas par cas, des expériences en matière de paiement électronique dans le court terme - le rôle de l'Etat se bornant, dans le long terme, à assurer la sécurité des systèmes de paiement électronique ;

- créer un code commercial uniforme pour le commerce électronique, réglant des questions telles que la reconnaissance des contrats électroniques, les mécanismes de règlement des litiges, la responsabilité et les registres électroniques ;

- protéger la propriété intellectuelle par le biais de droits d'auteur, de brevets et de règles concernant les marques ;

- garantir la confidentialité des données à caractère personnel, ceux qui collectent les données devant informer les consommateurs du contenu de l'information collectée et des modalités de son utilisation ;

- assurer la sécurité et la fiabilité de l'infrastructure de l'information planétaire, l'administration devant s'employer à promouvoir la mise en place, par le jeu des mécanismes du marché, d'une infrastructure de base publique permettant une utilisation fiable du cryptage ;

- développer l'infrastructure de télécommunications, les réseaux numériques mondiaux devant éliminer les barrières ;

- encourager l'industrie à s'autoréglementer, pour ce qui est du contenu, et éliminer les réglementations excessivement lourdes, qui engendrent des obstacles non tarifaires aux échanges ;

- confier au marché le soin de déterminer les normes techniques ainsi que les mécanismes nécessaires aux fins d'interopérabilité.

Le 20 février 1998, le Département du Commerce publiait un livre vert intitulé « *Propositions pour améliorer la gestion technique des adresses et noms de domaine sur Internet* ». Ce livre vert fait suite à la consultation lancée auprès du public par le Département du Commerce le 2 juillet 1997, dans le cadre de la mission qui lui a été assignée par l'exécutif de privatiser le système des noms de domaines (DNS), en vue d'accroître la concurrence et de faciliter l'internationalisation de sa gestion.

PRESENTATION DU SYSTEME DES NOMS DE DOMAINES (DNS)

Tout site sur Internet est désigné par un nom de domaine (par exemple « *sncf.fr* »), qui est en quelque sorte l'équivalent du nom abrégé pour les serveurs télématiques (ex. « 3615 SNCF »). Chaque nom de domaine est associé à une adresse « IP » (*Internet Protocol*), c'est-à-dire à l'adresse numérique attribuée à chaque ordinateur raccordé à Internet -par exemple 147.173.81.1). Tout nom de domaine comprend au moins un suffixe (ex. *sncf.fr*), également appelé « domaine de 1^{er} niveau »⁽¹⁰²⁾ ou encore « TLD » (*Top Level Domain*). Ce TLD peut correspondre à un code pays⁽¹⁰³⁾ (par exemple, « .fr » pour la France, « .us » pour les Etats-Unis ...). Mais il peut également s'agir d'un domaine générique appelé « gTLD » (*generic Top Level Domain*) ; ce type de domaine a été développé aux Etats-Unis mais a acquis en pratique

⁽¹⁰²⁾ Par opposition, les noms de domaine tels que « *sncf.fr* » sont parfois appelés « domaine de 2^e niveau » ou encore « SLD » (*Second Level Domain*).

⁽¹⁰³⁾ Ce code est appelé « cc-TLD » (« *country code Top Level Domain* »).

un caractère international. A l'heure actuelle, il existe trois « gTLD »⁽¹⁰⁴⁾ : « .com » pour les entreprises commerciales (ex. coca-cola.com), « .org » pour les organismes à but non lucratif et « .net » pour les organismes dont l'existence même est liée à Internet. Il faut ajouter « .int » qui est réservé aux organisations internationales (ex. *onu.int*).

L'attribution des noms de domaine relève de l'*Internet Assigned Numbers Authority (IANA)* organisme de droit américain qui a reçu un mandat à cet effet de la part du gouvernement américain (*Federal Networking Council*) et de l'*Internet Society (ISOC)*, première association mondiale d'utilisateurs d'Internet.

L'attribution des adresses numériques « IP » a été déléguée par l'IANA à trois organisations régionales : le RIPE pour l'Europe, l'APNIC pour l'Asie-Pacifique et l'ARIN pour l'Amérique et les autres pays.

L'attribution des noms de domaines a, quant à elle, été déléguée à divers organismes. Les domaines nationaux sont gérés par des organes publics ou privés désignés par chaque pays (par exemple l'association AFNIC, sous tutelle de l'Etat, pour le « .fr »). Les domaines « génériques » (gTLD) sont gérés par la *National Science Foundation* américaine. Toutefois, dans la pratique, celle-ci a délégué cette tâche, jusqu'en septembre 1998, à l'entreprise américaine *Network Solutions Inc. (NSI)* pour ce qui concerne l'enregistrement des nouveaux noms de domaine, et à la société ATT pour ce qui concerne la gestion du registre central des noms de domaine (*Domain Names System Root Server*). La structure de coopération entre ces deux sociétés est appelée « *InterNIC* » (*International Network Information Center*).

Pour mieux apprécier l'importance des domaines génériques (gTLD), il faut observer que près de deux millions de noms de domaines sont enregistrés sous le gTLD « .com » (entreprises commerciales). On ne peut que constater, par comparaison, la faiblesse relative du nombre des noms de domaine enregistrés dans les domaines nationaux. Ainsi, le « .fr » ne compte que 16 000 noms de domaines et le « .de » (Allemagne) environ 120 000.

Les noms de domaines - comme le rappelle l'encadré ci-dessus - correspondent aux abréviations employées mondialement figurant dans l'adresse Internet des utilisateurs, comme, par exemple, « *assemblee-nationale.fr* ». Ils permettent notamment d'identifier ces derniers, le pays dans lequel est basé leur site et - dans le cas des domaines dits « génériques » - la nature de leur activité.

Or, le système actuel des noms de domaines est critiquable à un double titre. Tout d'abord, en dépit du caractère transfrontière d'Internet, le système des noms de domaines - et particulièrement les domaines génériques - est géré exclusivement par des entités américaines. En effet, une société américaine *NSI* - liée au gouvernement américain par un contrat qui est venu à expiration le 30 septembre 1998 - bénéficie d'un

⁽¹⁰⁴⁾ Il existe par ailleurs trois « faux » gTLD qui sont réservés aux organismes américains et qui devraient donc relever du domaine national « .us » : il s'agit du « .edu » (éducation), « .gov » (Gouvernement) et « .mil » (défense).

monopole sur l'attribution de plusieurs domaines génériques. Cette position dominante est une source importante de revenus pour *NSI*, puisque l'enregistrement et la conservation d'un nom de domaines sont actuellement facturés environ 400 francs (70 dollars), auxquels s'ajoute une redevance annuelle de près de 200 francs (35 dollars).

En second lieu, l'articulation du système des noms de domaines avec le droit des marques n'est pas satisfaisant. C'est ainsi que la jurisprudence récente - tant française qu'étrangère - considère que le seul fait pour une personne de se faire attribuer un nom de domaines correspondant à une marque dont elle n'est pas propriétaire l'expose à une action en contrefaçon de la part du titulaire de cette marque⁽¹⁰⁵⁾. Un tel contentieux peut d'autant plus se multiplier que coexistent fréquemment des marques homonymes dans différents pays et, souvent même, dans un pays donné, dans des classes de produits différents⁽¹⁰⁶⁾. Or, le mode d'attribution actuel des noms de domaines ne permet pas d'assurer la coexistence des marques homonymes. En effet, *NSI* pratique la règle du « premier arrivé, premier servi », c'est-à-dire que la première entreprise qui enregistre un nom de domaine donné - par exemple, *société.com* - fait obstacle à ce qu'une autre entreprise, du même nom ou titulaire de la même marque, qui souhaiterait enregistrer ce nom, puisse le faire.

En outre, *NSI* n'exerce aucun contrôle préalable sur l'enregistrement des noms de domaines. Contrairement à l'AFNIC - l'association française qui gère le domaine français « .fr » - *NSI* ne demande aucun justificatif de propriété industrielle, se bornant dans le formulaire d'enregistrement à faire figurer une clause par laquelle le demandeur déclare que, à sa connaissance, il ne porte pas préjudice aux droits d'un tiers. Il résulte de cette absence de contrôle une forme de « piratage », qui pénalise particulièrement les entreprises titulaires de marques notoires.

Il faut ajouter qu'aucune convention internationale ni aucune règle jurisprudentielle ne fixe aujourd'hui avec certitude la loi applicable en cas de litige entre deux titulaires de marques homonymes enregistrées dans des pays différents et souhaitant obtenir le même nom de domaine dans le « .com » - le domaine générique des entreprises commerciales. Par conséquent, il y a là une source d'insécurité juridique. De plus, aussi longtemps que la gestion des domaines génériques sera assurée

⁽¹⁰⁵⁾ T.G.I., ord. référé 25 avril 1997, *Framatome c/Association Internauté*; TGI Draguignan, 21 août 1997, *Commune de Saint-Tropez c/Sté Eurovirtuel*; Cour de Braunschweig (Allemagne), 28 janvier 1997 pour le site « *Braunschweig.de* »; Cour de district de Californie (Etats-Unis), 23 avril 1996, pour le site « *Juris.com* ».

⁽¹⁰⁶⁾ Par exemple, la marque « Montblanc » a été déposée par au moins deux entreprises différentes pour des produits distincts : les stylos pour l'une et les crèmes dessert pour l'autre.

exclusivement par des organismes américains, ceux-ci appliqueront le droit américain, qui se trouvera de fait privilégié dans la pratique.

Cette crainte est d'autant plus fondée que les orientations proposées par le livre vert ont semblé vouloir ne tenir compte que des intérêts américains. S'agissant de la régulation du système des noms de domaines, le livre vert propose de la confier à un nouvel organisme, dont le siège sera situé aux Etats-Unis, comme c'est déjà le cas actuellement⁽¹⁰⁷⁾. L'attribution des noms de domaines relève, en effet, de l'*IANA*, en vertu d'un mandat du gouvernement américain à l'*Internet Society* (ISOC), première association mondiale d'utilisateurs d'Internet. La nouvelle autorité régulatrice serait érigée en société à but non lucratif. Quant à son conseil d'administration, il associerait des représentants des différents acteurs privés d'Internet, à l'exclusion de tout représentant des Etats ou organisations internationales. Ce nouvel organisme resterait provisoirement sous le contrôle du gouvernement américain.

Dans la même logique, le gouvernement américain propose de créer de nouveaux noms de domaines génériques et de laisser à chaque registre le soin de mettre en place ses propres procédures de règlement des différends relatifs à la propriété des marques.

Ces diverses orientations n'ont ainsi nullement pris en compte les réformes proposées par un groupe de travail intitulé « Comité international *ad hoc* » (IAHC) constitué à l'initiative de l'*IANA* et de l'*Internet Society* (ISOC) et aux travaux duquel l'Union européenne a participé. Ces propositions de réformes - publiées en février 1997 - s'ordonnent autour de quatre idées principales, qui font d'ailleurs l'objet d'un consensus relativement large au sein de la communauté de l'Internet : le caractère international et à but non lucratif de la structure de régulation des domaines génériques (gTLD)⁽¹⁰⁸⁾ ; la rénovation de leur structure actuelle ; la création de nouveaux bureaux d'enregistrement répartis dans différents pays et l'institution d'une procédure de médiation et d'arbitrage.

Le livre vert n'a pas non plus tiré les conséquences de la déclaration transatlantique sur le commerce électronique du 5 décembre 1997. Ce texte reconnaît une convergence d'objectifs sur les rôles respectifs du secteur privé et du Gouvernement. Le premier doit jouer un rôle central et moteur dans le développement du commerce électronique. Quant au

⁽¹⁰⁷⁾ Le livre vert justifie cette solution par l'expertise importante acquise par le système des noms de domaine américain et la nécessité de préserver la stabilité de la situation actuelle.

⁽¹⁰⁸⁾ *Genetic Top Level Domain*.

second, il doit se limiter à créer un environnement juridique stable, prévisible, favorisant la concurrence et permettant de protéger la vie privée et les droits de la propriété intellectuelle.

Mais surtout, la déclaration avait dégagé un accord sur la nécessité « *de créer un système d'enregistrement, d'allocation et de gestion des noms de domaines - fondé sur le marché mondial - et qui reflète la diversité d'Internet sur les plans géographique et fonctionnel* ». Il n'est pas sans intérêt d'observer que ce dernier point va dans le même sens que la déclaration de la conférence ministérielle de Bonn des 6 et 7 juillet 1997, au cours de laquelle l'Europe avait examiné le rapport Clinton - Gore « *Un cadre pour le commerce électronique mondial* »⁽¹⁰⁹⁾.

Or, c'est précisément le fait pour le livre vert de s'être départi de cette approche que le Conseil de l'Union européenne et la Commission ont reproché dans une lettre adressée le 26 mars 1998 à M. William Daley, secrétaire au Commerce. Dans cette lettre, l'Union européenne a affirmé son opposition au principe d'une réforme décidée unilatéralement par les Etats-Unis, qu'elle juge inacceptable. Elle constate, en effet, que la structure de la future autorité de régulation destinée à remplacer l'IANA n'a pas un caractère international. Il s'agit d'une entité de droit privé américain, qui se trouve donc de ce fait exposée à n'importer quelle modification de la législation ou la réglementation décidée unilatéralement par les autorités américaines. En outre, elle n'associe pas de représentants d'autres Etats ni d'organisations intergouvernementales telles que l'UIT (Union Internationale des Télécommunications) ou l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle). Un tel organisme ne bénéficie donc d'aucune véritable légitimité internationale, en tout cas en droit international public.

(b) *Les corrections apportées par les Etats-Unis à l'approche initialement adoptée sont limitées*

Ces corrections sont en effet limitées, car le livre blanc, rendu public le 5 juin 1998, exposant les orientations que le gouvernement américain a finalement retenues en matière de noms de domaines, reprend l'ensemble des principes du livre vert, précédemment évoqué. En particulier, le livre blanc maintient le refus du gouvernement américain d'une participation des représentants des Etats et des organisations internationales à la gestion des noms et adresses, alors que, comme la Commission l'a fait observer très justement, la nouvelle institution sera nécessairement confrontée à

⁽¹⁰⁹⁾ Le point 12 de cette déclaration dispose, en effet, : « *Les ministres soutiennent le principe d'une autorité internationalement reconnue assurant une gestion transparente du système des noms de domaines. Ils jugent important d'assurer une représentation adéquate* ».

certaines questions - telles que la fiscalité – pour lesquelles elle ne pourra pas ne pas tenir compte de la politique décidée par les Etats.

Toutefois, sur des points importants, le livre blanc a formulé des propositions qui infléchissent sensiblement celles du livre vert. Ainsi admet-il que l'OMPI puisse connaître des conflits de marques et qu'avec l'UIT elle conseille la nouvelle autorité de régulation. De même, il se prononce clairement en faveur de l'application à cette dernière du droit communautaire de la concurrence - et non plus seulement de la législation *antitrust*. Cette avancée demeure toutefois insuffisante aux yeux de certaines associations, qui auraient préféré que la nouvelle autorité - dont le siège sera situé aux Etats-Unis - puisse bénéficier des immunités accordées aux organisations internationales, afin de renforcer son indépendance à l'égard des autorités américaines. Enfin, le livre blanc a accepté la demande formulée par l'Union européenne relative à l'institution d'un système transparent d'identification des opérateurs d'*Internet*, seul un tel système étant de nature à permettre l'instauration d'une fiscalité neutre et efficace et de protéger le consommateur.

En dépit de ces progrès, plusieurs questions restent à résoudre.

(c) *Une série de délicates questions restent à régler*

Ces questions portent principalement sur :

- la protection des données à caractère personnel et de la vie privée des consommateurs ;

- la réforme du système des noms de domaines ;

- le régime douanier et fiscal du commerce électronique ;

- la réglementation sur le cryptage des données.

• *La protection des données à caractère personnel et de la vie privée des consommateurs*

C'est en ce domaine que les divergences entre Européens et Américains sont sans doute les plus fortes, en raison des principes juridiques et philosophiques qui sous-tendent leur approche respective.

En effet, les Européens se sont préoccupés bien avant les Américains des menaces que l'informatique fait peser sur les libertés individuelles.

Ainsi, la France a-t-elle agi en précurseur en se dotant de la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés. A l'échelle communautaire, la directive du 24 octobre 1995 - entrée en vigueur au mois d'octobre 1998 - a eu pour objet d'harmoniser le droit européen des données personnelles pour faciliter leur circulation tout en protégeant la vie privée et la liberté individuelle. Elle pose le principe selon lequel le rapprochement des législations nationales « *ne doit pas conduire à affaiblir la protection qu'elles assurent, mais doit au contraire avoir pour objectif de garantir un niveau élevé de protection dans la Communauté* ». En outre, elle prévoit une réglementation stricte et détaillée des transferts de données vers les « pays tiers », c'est-à-dire extérieurs à l'Union. Ces transferts ne peuvent être admis que si le pays de destination assure un niveau de protection « adéquat », qui est évalué conjointement par les Etats membres et la Commission.

Or, les Américains craignent qu'une telle interdiction ne vise notamment les transferts vers les Etats-Unis. En effet, leur système juridique présente certaines caractéristiques qui le différencient fortement de celui des Etats européens. La notion de protection de la vie privée (*privacy*) n'est certes pas absente de l'ordonnancement juridique américain. Mais, ce droit n'est pas explicitement protégé par la Constitution américaine⁽¹¹⁰⁾, alors qu'il fait partie des droits fondamentaux des Européens. En outre, la protection législative de la vie privée est essentiellement sectorielle, alors qu'elle est générale en Europe. Or, les lois fédérales, lorsqu'elles existent, restent peu efficaces : ainsi le *Privacy Act* ne couvre-t-il pas les agences locales ni celles des Etats fédérés, ces derniers étant, au surplus, libres de fixer les normes en matière de protection de la vie privée⁽¹¹¹⁾. Par voie de conséquence, l'utilisation des données individuelles par le secteur privé est moins encadrée qu'en Europe : par exemple, alors qu'il existe une législation pour les magasins de location de cassettes vidéo - le *Video Privacy Protection Act* - l'utilisation des données figurant dans les dossiers médicaux n'est pas réglementée, la protection n'étant actuellement assurée que par le secret médical.

Dès lors, il n'est pas surprenant que des études récentes aient souligné une inquiétude croissante des consommateurs quant à l'incapacité du système juridique à protéger l'utilisation des données

⁽¹¹⁰⁾ Certains juristes, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour suprême, considèrent pourtant que le « *Bill of Rights* » reconnaît un droit à être laissé tranquille (« *right to be left alone* ») et garantit certaines plages de la vie privée (« *zones of privacy* »).

⁽¹¹¹⁾ Ce qui explique la pratique courante de gouvernements fédérés vendant leurs fichiers à des entreprises spécialisées dans l'exploitation des données individuelles.

personnelles⁽¹¹²⁾. Une récente enquête de *Business Week* a ainsi montré qu'une majorité de sondés considéraient que l'absence de protection des données personnelles constituait la raison principale de leur réticence à utiliser *Internet*. Au demeurant, les résultats d'une enquête menée par la *FCC* - l'autorité régulatrice de la communication - publiés récemment montre que ces inquiétudes étaient fondées. Portant sur 1400 sites *Internet*, l'enquête a donné les résultats suivants :

- sur 674 sites commerciaux, 92 % collectent des données à caractère personnel. Mais seuls 14 % d'entre eux informent le consommateur sur leurs pratiques en matière d'utilisation des données individuelles et 2 % possèdent un véritable code de conduite dans ce domaine ;

- sur 212 sites pour enfants, 89 % collectent des données personnelles. Ils ne sont que 23 % à demander aux enfants une autorisation des parents pour fournir ces informations et moins de 8 % de ces sites informent les parents de leurs pratiques en matière d'utilisation des données collectées.

S'y ajoute l'insuffisance des codes de bonne conduite. Car, non seulement, ils ne concernent qu'un nombre limité de sites appartenant à de grandes sociétés. Mais, en outre, ils sont dépourvus de tout caractère contraignant.

C'est pourquoi l'Administration fédérale menace d'imposer un cadre plus contraignant. Ainsi, la *FTC*, qui avait jusqu'à présent tendu à favoriser l'autorégulation, préconise-t-elle désormais une action réglementaire et législative vigoureuse en direction des sites *Internet* pour enfants. De son côté, le Congrès a rejoint ces préoccupations, comme en témoigne le dépôt d'un grand nombre de propositions de loi traitant plus ou moins directement de la protection de la vie privée dans de nombreux secteurs.

Une telle évolution permet de tirer deux enseignements. D'une part, elle atteste très clairement que l'approche néolibérale proposée, à l'origine, par le rapport Clinton-Gore, n'est pas adéquate. Les codes de bonne conduite n'étant pas contraignants, par définition, ils ne prévoient pas de mécanisme de recours qui, à l'exemple de la CNIL, garantirait une réelle protection aux citoyens. Reste, selon la logique américaine, la procédure longue et coûteuse de l'action en responsabilité devant les

⁽¹¹²⁾ Par exemple, M. Bronti Kelly, vendeur de son état, ne comprenait pas pourquoi toutes ses demandes d'embauche étaient refusées, jusqu'au jour où il a découvert qu'une information erronée de la police, le présentant comme un voleur à la tire, avait été largement diffusée sur *Internet*. On pourrait citer de multiples autres exemples tout aussi préoccupants.

tribunaux. Aussi longtemps que des mesures concrètes n'auront pas été prises en Amérique offrant, comme l'exige la directive de 1995, un niveau de protection adéquat, l'Union européenne doit faire preuve de fermeté.

- *La réforme du système des noms de domaines*

Compte tenu du fait que le gouvernement américain a refusé de revenir tant sur le principe de la localisation sur le territoire américain de la future autorité régulatrice, que sur son statut d'organisation à but non lucratif de droit américain, il n'est pas exclu que l'essentiel des futures discussions porte sur sa composition et ses missions. Il est significatif, à cet égard, que la Commission ait rappelé, le 2 juillet dernier, qu'il existait un consensus international sur la nécessité d'adopter une approche multilatérale appropriée sur le processus de mise en oeuvre du nouveau système de noms de domaines. A ses yeux, ce principe devrait s'appliquer tant aux activités du secteur privé qu'au contrôle étatique d'un certain niveau appelé nécessairement à s'exercer - dans l'avenir - sur la gestion d'*Internet*.

- *Le régime douanier et fiscal*

La déclaration commune transatlantique de décembre 1997 a posé trois principes :

- les taxes indirectes sur le commerce électronique doivent être claires, uniformes, neutres et non discriminatoires ;

- aucun droit de douane supplémentaire ne doit être appliqué aux biens commandés électroniquement et délivrés physiquement ;

- pour les autres formes de commerce électronique - en particulier le téléchargement - le mode d'exemption des droits doit être maintenu.

En dépit de la pression exercée par les Américains, ces derniers ne sont pas parvenus à obtenir un accord au sein de l'OMC. En effet, la conférence ministérielle a seulement adopté une déclaration le 20 mai dernier, aux termes de laquelle elle a, d'une part, décidé de constituer un groupe de travail chargé d'examiner toutes les questions liées au commerce ou qui se rapportent au commerce électronique et, d'autre part, précisé que « *les membres maintiendront leur pratique actuelle, qui est de ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques* ».

Il appartiendra au groupe de travail - cette question ayant été également évoquée à la Conférence de l'OCDE d'Ottawa des 7 et

9 octobre dernier - d'éclaircir notamment la notion de « transmission électronique ». Car, il est difficile de savoir si elle recouvre des services téléchargés, des biens commandés électroniquement et délivrés physiquement, des « produits virtuels » dont la définition reste mystérieuse ou les modes d'accès au réseau. Au demeurant, cette question n'est pas sans lien avec celle du régime de la fiscalité susceptible d'être appliqué aux transmissions électroniques.

Or, le débat sur ce point n'est pas tranché. Pour sa part, la Commission a exposé sa position dans une communication du 18 juin dernier, qui repose sur les principes suivants :

- aucun nouvel impôt ne sera créé : ce sont les impôts existants qui doivent s'appliquer au commerce électronique. Il faut donc adapter les taxes existantes et plus particulièrement la TVA ; les transmissions électroniques doivent être considérées comme des prestations de service : la législation communautaire sur la TVA opère une distinction entre les livraisons de biens et les prestations de services. Selon la Commission, le commerce électronique, lorsqu'il s'agit de mettre un produit à la disposition de quelqu'un par un réseau électronique, doit être considéré du point de vue de la TVA comme une prestation de services ;

- il convient d'assurer la neutralité fiscale : afin d'éviter toute distorsion de concurrence, la législation communautaire sur la TVA devrait s'assurer que les services fournis par le biais du commerce électronique pour être consommés dans l'Union européenne y sont taxés. Si ces services sont au contraire destinés à être consommés en dehors de l'Union européenne, ils ne devraient pas être soumis à la TVA et celle payée en amont devrait donner droit à déduction ;

- il faut faciliter l'accomplissement des obligations : en coopération avec les opérateurs, devront être créés des outils adéquats destinés à assurer un système d'imposition simple et compatible avec les pratiques commerciales. Ces outils devraient à la fois garantir la taxation des prestations de services reçues dans l'Union européenne et prévenir les abus. Les opérateurs devraient pouvoir remplir leurs obligations au moyen d'une comptabilité et des déclarations de TVA électroniques.

Le débat aux Etats-Unis montre que les enjeux fiscaux liés au développement du commerce électronique pourraient imposer un réexamen du principe de l'exemption fiscale préconisé par certains grands acteurs d'Internet - tel que *Microsoft* - d'ailleurs soutenus par l'Administration. En effet, les Etats et les collectivités locales enregistrent déjà un manque à gagner fiscal important, du fait qu'un certain nombre de

produits, traditionnellement vendus dans des boutiques - assujettis à ce titre à la taxe locale sur les ventes - sont aujourd'hui vendus sur Internet (livres, disques, billets d'avion, véhicules automobiles). D'autre part, cette perte de ressources fiscales risque d'être d'autant plus élevée dans le cas où serait maintenu le régime fiscal actuel des ventes à distance auxquelles les transitions électroniques sont assimilées. Selon ce régime, les ventes ne sont imposées dans l'Etat du consommateur que si le vendeur possède une implantation physique dans ce même Etat. Or, les taxes indirectes sur les ventes représentent près de la moitié des ressources des Etats et des collectivités locales, ce qui, compte tenu du développement attendu du volume des transactions électroniques - dont le montant est estimé à 200 milliards en 2002 - entraînerait un manque à gagner fiscal de 15 à 20 milliards de dollars.

C'est pourquoi, l'association nationale des gouverneurs a préconisé une taxation des transactions électroniques. Cette proposition ne bénéficie toutefois que d'un faible soutien, la plupart des élus locaux étant désireux de favoriser le développement des technologies de l'information sur leur territoire.

En vue de favoriser un compromis entre les partisans et les détracteurs de l'imposition du commerce électronique, une proposition de loi a proposé d'instituer un moratoire de trois ans sur toutes les nouvelles taxes locales et fédérales spécifiques sur le commerce en ligne. Une commission serait créée afin de déterminer pendant ce moratoire un système d'imposition qui soit à la fois simple et uniforme sur l'ensemble du territoire américain.

Enfin, les auteurs de ce texte demandent à l'exécutif d'engager des négociations internationales afin d'éviter la taxation du commerce électronique.

- *La réglementation sur le cryptage des données*

La cryptologie, qui consiste à coder des données de sorte que seuls l'émetteur et le destinataire désigné puissent les déchiffrer, est un élément important du développement du commerce électronique, car il conditionne la sécurité des transactions et des moyens de signature électronique.

Or, sur cette question, les débats qui ont lieu aux Etats-Unis comme en Europe, montrent que les positions sont très partagées. Selon le régime actuellement en vigueur aux Etats-Unis, l'utilisation et la vente des produits de cryptologie ne font l'objet d'aucune restriction à l'intérieur

des Etats-Unis. En revanche, leur exportation a toujours fait l'objet de contrôles. Toutefois, en décembre 1996, l'Administration a assoupli ce régime, en décidant - en vue de les promouvoir - de permettre l'exportation des produits à recouvrement de clés. Il existe également des exceptions au régime de contrôle, notamment pour les produits de cryptologie inférieurs à 40 bits⁽¹¹³⁾.

L'opposition des industriels à la réglementation actuelle revêt plusieurs aspects. Se méfiant en particulier du *FBI* et ne souhaitant pas que le gouvernement puisse avoir accès à leurs secrets commerciaux, ils refusent le principe d'un système obligatoire et contrôlé par l'Administration fédérale de recouvrement de clés. De même, contestent-ils la limitation des exportations pour les systèmes de cryptage fort, car ils risquent de perdre des parts de marché sur la vente des logiciels. Enfin, ils s'opposent à un retour en arrière consistant à réglementer l'usage des logiciels de cryptologie à l'intérieur des Etats-Unis.

L'Administration, quant à elle, est partagée sur ce dossier. D'un côté, le *FBI*, invoquant la protection de la sécurité nationale, milite activement en faveur du recours à des moyens de cryptage à recouvrement de clé à l'intérieur même des Etats-Unis et à des restrictions aux exportations de logiciel de cryptage. De l'autre, le Département du Commerce souhaite plus de souplesse dans la mise en oeuvre des principes posés en 1996 sans toutefois les mettre en cause.

Enfin, la situation est également bloquée au Congrès : les textes en discussion reflètent l'opposition entre l'industrie favorable à une complète libéralisation et celles privilégiées, et ceux qui privilégient les considérations de sécurité nationales.

Ces oppositions existent aussi en Europe, bien qu'elles s'inscrivent dans un contexte réglementaire différent. Ainsi, en France, les milieux économiques ont-ils largement approuvé la libéralisation des moyens de cryptologie servant à la signature électronique et à l'authentification des messages, ainsi que des moyens de chiffrement utilisant des clés de taille inférieure à 40 bits, intervenue en application des décrets du 24 février et du 23 mars 1998.

En revanche, de nombreuses critiques se sont élevées quant aux régimes applicables aux moyens de cryptologie utilisant une clé de taille

⁽¹¹³⁾ Cette taille de clé est celle qui est utilisée par une grande partie des logiciels disponibles actuellement dans le commerce. Le décryptage d'un message chiffré avec une telle clé nécessite le travail de plusieurs ordinateurs en parallèle pendant plusieurs heures.

supérieure à 40 bits. Dans ce cas, leur fourniture, leur importation et leur exportation sont subordonnées à l'autorisation d'un service relevant du Premier ministre, le SCSSI (Service central de la sécurité des systèmes d'information).

L'utilisation requiert également une autorisation préalable, sauf si l'utilisateur accepte de remettre l'ensemble des clés de chiffrement à un organisme spécialement habilité à cet effet, appelé « tiers de séquestre » ou encore « tiers de confiance ». Celui-ci doit être agréé par le SCSSI, qui vérifie que les conditions de sécurité prévues sont suffisantes. Il veille surtout à la capacité technique de l'organisme à gérer de telles clés et à les remettre sans délai⁽¹¹⁴⁾ et confidentiellement à la police judiciaire ou aux services de sécurité à des fins d'interception des messages. La réglementation exige également que les employés susceptibles de remettre les clés aux services de sécurité disposent d'une habilitation au niveau « secret défense ».

Or, dans un récent rapport⁽¹¹⁵⁾, le Conseil d'Etat constate que la mise en place des « tiers de séquestre » est lente : aucun n'a été agréé et les candidatures sont rares. En outre, les autorisations de fourniture et d'utilisation des moyens cryptologiques « forts » - c'est-à-dire ceux utilisant des clés de 40 bits - restent difficiles à obtenir en pratique. *« Par conséquent, à l'heure actuelle, il reste quasiment impossible, en réalité, d'utiliser des moyens cryptologiques « forts », sauf à confier les clés de chiffrement directement au SCSSI comme l'ont fait quelques entreprises ».*

De surcroît, la *singularité de la position française* est jugée préoccupante. La France est, en effet, la seule à ce jour à avoir instauré un système de « tiers de séquestre ». Or, un tel mécanisme suppose le recours à des produits et une technologie très spécifiques, puisqu'il faut prévoir la remise automatique des clés de chiffrement à un organisme tiers. Il faudra donc développer des produits, assez complexes, destinés aux seuls utilisateurs français, ce qui aura certainement des répercussions en termes de prix et donc de compétitivité pour les entreprises françaises. Ces dernières risquent, en outre, d'être gênées dans leurs relations avec les entreprises étrangères qui ne manqueront pas de critiquer la fiabilité des « tiers de séquestre » et le risque d'interception des communications par les services de sécurité français.

⁽¹¹⁴⁾ « *Ce qui suppose une permanence de 24 heures sur 24* », fait observer le Conseil d'Etat, Internet et les réseaux numériques, 2 juillet 1998.

⁽¹¹⁵⁾ Conseil d'Etat, Internet et les réseaux numériques, 2 juillet 1998, page 99.

Ces questions risquent de rendre difficile le maintien du système des « tiers de séquestre », si une solution analogue n'est pas retenue par d'autres pays développés, au moins dans la Communauté européenne. Or, l'Allemagne et le Royaume-Uni n'imposent aucune restriction à l'utilisation de la cryptologie et ne l'envisagent aujourd'hui qu'avec beaucoup de réticences et d'hésitations. Le Royaume-Uni ne paraît toutefois pas exclure totalement l'hypothèse d'un mécanisme de « tiers de séquestre » ou, à tout le moins, de recouvrement de clés.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'efficacité du dispositif retenu par le Gouvernement, craignant notamment que les délinquants ne se refusent à remettre leurs clés à des « tiers de séquestre » ou n'utilisent des méthodes de chiffrement difficilement détectables, par exemple, des procédés de stéganographie, lesquels incorporent des messages codés dans des images numériques transmises apparemment « en clair ». C'est pourquoi il juge insatisfaisante la réponse des services de sécurité, qui font valoir que dans ce cas, il sera toujours possible de sanctionner les délinquants pour violation des règles sur la cryptologie. « *Car il suffirait pour atteindre cet objectif de sanctionner le refus par une personne de remettre ses clés de chiffrement à la demande de la justice. Il ne paraît nullement nécessaire d'introduire le système complexe des « tiers de séquestre »*⁽¹¹⁶⁾. Quoiqu'il en soit, ces observations du Conseil d'Etat nous conduiront à formuler des propositions dans la troisième partie de ce rapport.

⁽¹¹⁶⁾ Conseil d'Etat, rapport précité, page 100.

**DEUXIEME PARTIE :
LES VOIES EMPRUNTEES EN VUE DE
REEQUILIBRER LES RELATIONS
TRANSATLANTIQUES N'ONT PAS ETE A
LA HAUTEUR DES ENJEUX**

Dans ses propos liminaires, le Rapporteur a soutenu que les Européens entretenaient, par leur propre faiblesse, les volontés américaines. Pour tenter d'y faire face, les Européens ont emprunté des voies qui se révèlent insuffisantes ou infructueuses. Les politiques ultralibérales ont largement contribué à ce que la construction européenne ne réponde pas aux défis de la mondialisation. S'y est ajouté un bilatéralisme transatlantique, qui est insatisfaisant, soit parce que les Américains tirent profit de la désunion affichée le plus souvent par les Européens, soit parce que ces derniers pratiquent une politique de concessions unilatérales.

I. DES INSUFFISANCES DE L'UNION EUROPÉENNE

« Pour le dire sans détour, l'Europe de l'Ouest reste dans une large mesure un protectorat américain et ses Etats rappellent ce qu'étaient jadis les vassaux et les tributaires des anciens empires ». Cette dure affirmation, formulée par un spécialiste de géostratégie américain, M. Zbigniew Brzezinski, est malheureusement corroboré par le fait que l'Union européenne demeure une entité complexe et divisée sur la façon de défendre ses intérêts face aux Etats-Unis. Les perspectives prometteuses prêtées à l'Union économique et monétaire ne seront-elles pas hypothéquées par de multiples incertitudes, même si, apparemment, la zone euro est protégée contre les effets de la crise asiatique ?

A. Des dérives défavorables à l'élaboration d'une stratégie cohérente

1) Une configuration institutionnelle à l'opacité croissante

Face au dispositif mis en place par l'Administration Clinton, qui permet aux Etats-Unis de disposer d'une « force de frappe » destinée à conquérir les marchés, l'Europe présente une configuration institutionnelle s'enlisant dans des dérives bureaucratiques croissantes. Celles-ci illustrent ainsi avec éclat la persistance de ce qu'on a appelé le « déficit démocratique » de la Communauté européenne. Par la même occasion, elles attestent que les réformes menées par l'Europe depuis l'Acte unique ont abouti à ce que les faits contredisent les affirmations.

Ces réformes ont conféré un rôle excessif à la Commission européenne au détriment des Etats. Celle-ci jouit de compétences de plus en plus étendues, dont l'exercice ne fait pas l'objet d'un contrôle efficace, qui soit susceptible de l'empêcher de pratiquer la politique du « fait accompli ». La Commission y est d'autant plus encline qu'elle dispose d'un très large monopole d'initiative. Or, sur ce point, M. Robert Pandraud, alors Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a pu constater : « ... *Parce que la Commission n'est nullement tenue de s'entourer d'un quelconque avis préalable à l'élaboration d'une proposition de directive, ses textes sont vivement*

contestés dès leur présentation⁽¹¹⁷⁾ ». « La Commission donne parfois l'impression de vouloir légiférer à tout prix dans n'importe quel domaine ». L'Assemblée nationale a malheureusement eu l'occasion de le déplorer également, dans le cadre de l'examen, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de règlement instaurant un mécanisme d'intervention de la Commission pour l'élimination de certaines entraves aux échanges⁽¹¹⁸⁾. Ce texte, trouvant son origine dans les entraves apportées chaque année à l'entrée en France de produits agricoles en provenance d'Espagne, aurait donné à la Commission le droit d'intervenir dans un domaine qui relève de la seule compétence des Etats membres, à savoir le maintien de l'ordre public⁽¹¹⁹⁾. Invoquant une justification à laquelle elle recourt fréquemment, la Commission indique dans l'exposé des motifs « [avoir] travaillé sur la base du mandat du Conseil d'Amsterdam ». Or, comme l'a fait observer le Président Henri Nallet, « le mandat d'Amsterdam n'invitait pas la Commission à présenter nécessairement une proposition de législation au Conseil », puisque le Conseil européen avait seulement invité la Commission « à soumettre des propositions avant sa prochaine réunion en décembre 1997 ».

Certes, en raison des critiques formulées par la France, notamment, le règlement qui a été définitivement adopté par le Conseil le 7 décembre est moins contraignant que le texte initial. Il instaure une procédure de notification par laquelle un Etat membre concerné par des entraves se doit d'informer la Commission des mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour y remédier, information diffusée ensuite auprès des autres Etats membres. De son côté, la Commission a la possibilité d'enjoindre un Etat membre de prendre toutes les mesures nécessaires, dans un délai établi en fonction de l'urgence de l'entrave constatée.

Il n'en reste pas moins que, comme notre collègue François Loncle⁽¹²⁰⁾, le Rapporteur s'interroge sur le poids de la technocratie dans l'élaboration de tels textes, ainsi que sur les modalités de contrôle de celle-ci par les membres de la Commission. Plusieurs décisions qu'elle a rendues sont loin d'être pertinentes, comme le montre une très longue liste d'exemples. Le commissaire européen Bangeman a reconnu que la décision d'interdiction de la fusion Aérospatiale-*de Havilland* avait été une

⁽¹¹⁷⁾ M. Robert Pandraud, « *Le marché intérieur à la croisée des chemins* », rapport d'information (n° 3510), page 12.

⁽¹¹⁸⁾ Cf. le rapport du Président Henri Nallet (n° 657). En l'espèce, une résolution demandant au Gouvernement de s'opposer à ce texte a été adoptée.

⁽¹¹⁹⁾ L'article 2 de la proposition de règlement aurait autorisé la Commission, si elle constatait l'existence d'entraves à la libre circulation des marchandises, à adresser à cet Etat membre une décision lui *imposant* de prendre les mesures nécessaires et proportionnées pour y mettre fin dans le délai qu'elle fixe.

grave erreur⁽¹²¹⁾, l'Europe ayant, de ce fait, perdu sa supériorité dans le domaine des avions de transports régionaux. De même, la Commission a interdit le plan français en faveur du textile, alors qu'il avait pour objet de remédier aux effets des dévaluations compétitives intervenues dans certains Etats membres, qui ont introduit des éléments de distorsion de la concurrence.

De surcroît, les conditions dans lesquelles la Commission prend ses décisions confirment l'existence d'un exercice souvent personnel du pouvoir par le commissaire en charge de la concurrence. Ainsi, dans l'affaire de la fusion de *Boeing-McDonnell Douglas*, M. Van Miert avait annoncé à la presse l'acceptation par la Commission des engagements de *Boeing*, avant même que le Collège des commissaires n'ait eu l'occasion de les examiner ! On comprend, dès lors, pourquoi Mme Edith Cresson ait estimé devoir exprimer publiquement les raisons pour lesquelles elle a vu dans cette fusion une atteinte à la concurrence⁽¹²²⁾.

Cet exercice d'un pouvoir personnel sans contrôle réel est d'autant plus préoccupant qu'il caractérise également la conduite de la politique commerciale commune, fondée sur l'article 113 du traité CE.

ARTICLE 113

1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

2. La Commission, pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil.

3. Si des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires.

Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser.

⁽¹²⁰⁾ Voir son intervention sur cette proposition de règlement dans le rapport d'information précité du Président Henri Nallet.

⁽¹²¹⁾ *Agence Europe*, 25 septembre 1997.

⁽¹²²⁾ Entretien de Mme Edith Cresson avec *Le Monde*, 27 juillet 1997.

Les dispositions pertinentes de l'article 228 sont applicables⁽¹²³⁾.

4. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

5. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut étendre l'application des paragraphes 1 à 4 aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle dans la mesure où ils ne sont pas visés par ces paragraphes.⁽¹²⁴⁾

En cas de négociation commerciale internationale, la procédure est donc la suivante : la Commission demande au Conseil des directives de négociation (mandat) ; le Conseil les examine et les adopte (ou les rejette) ; la Commission négocie en rendant compte périodiquement au " Comité 113 ", composé des quinze représentants des Etats membres, et en ajustant son mandat aux instructions qu'elle reçoit du " comité 113 " et du Conseil ; la Commission signe (ou paraphe) un accord ; le Conseil conclut l'accord (ou le rejette) à la majorité qualifiée (Amsterdam).

Chacun garde à l'esprit l'émotion qui avait entouré la signature de l'" accord de Blair House " à Washington, en 1992, par deux commissaires européens, sans mandat préalable du Conseil, sur le volet agricole des négociations du cycle d'Uruguay. La confiance entre la Commission et le Conseil avait été à l'époque sérieusement ébranlée.

La signature par deux commissaires européens (M. Jacques Santer et Sir Leon Brittan) et le Président du Conseil en exercice (M. Tony Blair), sans mandat, de plusieurs accords bilatéraux lors du sommet transatlantique de Londres du 18 mai dernier, reproduit cet incident.

Ce fut également le cas lorsque Sir Leon Brittan a proposé un " nouveau marché transatlantique " (NTM) au début de cette année que le Conseil a rejeté quelques semaines après. Sir Leon Brittan a également entamé de nombreuses négociations visant à instaurer le libre-échange entre l'Union européenne et des pays tiers avant que le Conseil ne lui en donne expressément le mandat : pays d'Amérique latine, Afrique du Sud ... Arguant de la flexibilité inhérente à toute négociation, la Commission a tendance à demander au Conseil des mandats très généraux. Le Conseil peine ensuite pour préciser et compléter ces

⁽¹²³⁾ Procédure en cas de conclusion d'un traité international par l'Union européenne.

⁽¹²⁴⁾ Alinéa ajouté par le Traité d'Amsterdam.

mandats. La Commission a également la fâcheuse tendance à ne pas informer suffisamment les Etats membres de l'état des négociations, et à présenter au dernier moment un " paquet " à prendre ou à laisser. Ainsi, pendant les sept années des négociations du cycle d'Uruguay, la Commission n'a jamais accepté de redéfinition de son mandat initial, qui avait été élaboré en 1986 dans un document de quelques pages intitulé " *conceptions d'ensemble* ". Or dans une négociation aussi complexe, il est nécessaire d'ajuster en permanence les objectifs et les priorités, faute de quoi le mandat initial devient vide de son sens. Un autre problème réside dans le fait que le mandat de la Commission européenne doit rester secret pour les pays tiers, sinon l'Union européenne " jouerait les cartes retournées " ; or la division des Etats membres fait que ces mandats ne restent jamais longtemps secrets et les Etats-Unis sont passés maîtres dans l'utilisation de ces divisions.

L'Accord de Marrakech concluant le cycle d'Uruguay du GATT contient des dispositions qui ne relèvent pas, selon l'avis 1/94 de la Cour de justice des Communautés européennes, des compétences communautaires : certaines formes de commerce des services, la propriété intellectuelle, les investissements. La Commission européenne a alors saisi l'opportunité de la dernière conférence intergouvernementale pour proposer une extension de l'article 113 aux services et à la propriété intellectuelle. Elle estimait qu'elle ne pourrait, à défaut, être en mesure de négocier dans les enceintes internationales et que les Etats membres auraient tout à perdre à se présenter en ordre dispersé. La France s'est opposée avec succès, lors de la négociation du Traité d'Amsterdam, à cette extension ; sans cette règle de l'unanimité, aurions-nous pu tenir aussi fermement sur " l'exception culturelle " ?

L'autre grand problème d'application de l'article 113 réside dans ce que l'on appelle la représentation externe de l'Union européenne à l'OMC. En effet, pour les matières relevant des compétences exclusivement communautaires (commerce des marchandises et certaines formes de commerce des services), c'est la Commission qui s'exprime au nom des Quinze, ceux-ci conservant le droit d'assister aux réunions, mais sans droit de parole, et exprimant tous leurs votes dans le même sens. Les choses sont beaucoup moins faciles pour les matières relevant des compétences nationales (propriété intellectuelle, certaines formes de services) ou des compétences mixtes (compétences nationales et compétences communautaires étroitement imbriquées dans une même négociation). La Commission a toujours refusé de codifier les relations entre elle-même et les Etats membres. En cas de compétences mixtes ou nationales à l'OMC, on ne sait jamais qui, au sein de l'Union européenne, a le droit de parler. Un Etat membre aurait-il le droit de s'exprimer contre

la position de la Commission ? De voter contre la position de la Commission ? D'entamer une procédure de règlement des différends si la Commission s'y refuse ?

Dans le domaine des compétences partagées entre la Communauté européenne et les Etats membres - tel que celui des transports - la situation est tout aussi critiquable. Le marché unique des transports est, en effet, un bon exemple d'une libéralisation sans harmonisation véritable. Par exemple, la libéralisation progressive du transport routier, tant en France qu'à l'échelle communautaire, a conduit à de regrettables excès, aujourd'hui bien connus : temps de conduites abusifs, fraudes diverses, rémunérations insuffisantes, etc. De même, l'absence de volet social des trois « paquets de libéralisation » du transport aérien est-elle très préoccupante⁽¹²⁵⁾, alors que s'achève la déréglementation, compte tenu des disparités sociales, fiscales et économiques existantes. C'est ce qui a d'ailleurs amené le Parlement à estimer « *préoccupantes les conséquences des délocalisations de services dans des pays à bas salaires, aboutissant à un dumping social au détriment des salariés et de l'emploi* » et à demander que « *nulle mesure destinée à accroître la compétitivité du secteur du transport aérien dans l'Union européenne ne doit être prise aux dépens de la sécurité et de l'emploi dans l'Union, ni aux dépens de la qualité des services fournis aux voyageurs* »⁽¹²⁶⁾.

Devant ces multiples dysfonctionnements - que ne manquent pas d'aggraver les accusations de népotisme ou de malversation, dont la presse s'est fait l'écho - il n'est pas surprenant que le Président de la République ait été amené à déclarer, avant le Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin dernier, qu'« *il y a des centaines de décisions que la Commission européenne n'aurait pas dû prendre* ». Avec le Traité d'Amsterdam, qui prévoit la communautarisation d'une grande partie du troisième pilier, et, en particulier, des dispositions relatives à la liberté de circulation des personnes, cette dérive sera-t-elle aggravée ?

Le fait que le Conseil soit également affecté par différents dysfonctionnements n'est pas non plus de nature à améliorer la lisibilité de la construction européenne. Le principal d'entre eux résulte de la perte progressive par le Conseil des Affaires générales de son rôle traditionnel de coordination et de dernier arbitre. En effet, les chefs d'Etat ou de

⁽¹²⁵⁾ Mais il ne semble pas que ce soit là un problème majeur pour la Commission, puisque, comme le rappelle le Parlement européen dans une résolution du 19 février 1998 « *la Commission ne consacre qu'un alinéa aux répercussions sociales de la libéralisation du transport aérien* » (résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'impact du troisième paquet de mesures de libéralisation du transport aérien).

⁽¹²⁶⁾ Résolution précitée du Parlement européen du 19 février 1998.

gouvernement - c'est-à-dire le Conseil européen - jouent désormais un rôle qui va bien au-delà de la simple définition d'orientations générales. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil Affaires générales a pris depuis assez longtemps l'habitude de transférer au sommet les dossiers qu'il n'arrive pas à trancher, comme ce fut le cas de l'affaire de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine)⁽¹²⁷⁾ et, auparavant, des compromis d'Edimbourg sur le financement de l'Union européenne.

Par ailleurs, le Conseil Affaires générales a également, de manière progressive, renoncé à coordonner les délibérations des Conseils spécialisés. Il y a longtemps que la politique agricole commune est gérée par le Conseil Agriculture de façon totalement autonome. De même, la naissance de l'euro et la phase finale de l'UEM modifient radicalement l'équilibre entre les différents Conseils, puisque le Conseil économie et finances (ECOFIN) est directement responsable de ce dossier.

La situation délicate à laquelle le Conseil Affaires générales est ainsi confrontée est telle que même la préparation de ses réunions échappe à toute coordination véritable. Car, le COREPER (Comité des Représentants permanents) - après avoir été l'un des piliers de l'activité communautaire - a vu progressivement cette préparation lui échapper de toutes parts : « *Depuis combien de temps le COREPER ne reçoit-il pas les documents du Comité monétaire qui préparent les sessions ECOFIN ? Depuis combien de temps ne lit-il pas les documents du Comité spécial Agriculture ? Et les relations entre le COREPER et le Comité politique (organe préparatoire des décisions PESC) sont-elles toujours empreintes de confiance mutuelle et d'esprit de coopération ? La Présidence autrichienne a-t-elle ou pas suggéré de donner au comité K4 (responsable pour les questions des Affaires intérieures et de la Justice) un statut autonome analogue à celui du Coreper ?* »⁽¹²⁸⁾.

La cohérence de l'action communautaire est en question, alors qu'il existe des dossiers « transversaux » touchant à l'orientation de la politique d'ensemble - par exemple en matière de services publics - ou qui relèvent à la fois des politiques internes et des relations extérieures, tels que les accords dits d'*open skies* (ciels ouverts) avec les Etats-Unis.

⁽¹²⁷⁾ Lors du Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996, ce dernier a examiné le document de la Commission, qui exposait sa position concernant le cadre relatif à l'éradication de l'ESB au Royaume-Uni et au rétablissement d'un marché unique de la viande bovine.

⁽¹²⁸⁾ *Agence Europe*, 10 septembre 1998.

2) *La division persistante des Etats membres*

Il existe assurément un paradoxe européen : c'est en dehors du cadre communautaire que sont nés les quelques projets menés avec succès et au travers desquels l'Europe a affirmé son identité. Il en a été ainsi d'Airbus ou d'Ariane, puis du programme Eurêka, tous projets nés de la coopération entre Etats. On pourrait y ajouter le projet récent d'une Université européenne⁽¹²⁹⁾ qui a pu être élaboré, là où peut-être l'évocation d'une directive d'harmonisation aurait risqué de le conduire à l'échec à l'exemple de la directive de 1989 sur l'harmonisation des diplômes.

Pourquoi les réformes poursuivies depuis l'Acte unique n'ont-elles pu mettre fin à ce paradoxe ? Pourquoi, en d'autres termes, le cadre communautaire ne permet-il pas à l'Union européenne d'élaborer de manière constante - et en tout cas dans les dossiers majeurs - une stratégie unitaire, qui garantisse la défense de ses propres intérêts, notamment face aux Etats-Unis ? Deux séries de réponses peuvent être apportées à cette question-clé.

- La *première* est que, malgré la marche vers un début de fédéralisme, la notion d'Etat-nation conserve toute sa force et, avec elle, le jeu des pesanteurs historiques et des différences culturelles. Cette réalité-là n'est pas sans conséquences. Elle est à l'origine des difficultés de l'harmonisation, qui font ressortir, par exemple, l'opposition traditionnelle entre le système de *common-law* et les systèmes hérités du droit romain⁽¹³⁰⁾. Elle explique également l'hostilité traditionnelle de certains Etats - au premier rang desquels la Grande-Bretagne - à tout renforcement des institutions communautaires. D'où son refus, jusqu'en 1997, de signer le protocole social du Traité de Maastricht. D'où encore son refus d'entrer immédiatement dans la zone euro. Enfin, comme l'a montré, en particulier, la crise yougoslave, les pesanteurs historiques influent nécessairement sur la position des Etats à l'égard de la PESC.

Pour autant, sous l'effet de l'influence anglo-saxonne, bon nombre de ces différences culturelles tendent à s'atténuer. Dans le domaine linguistique d'abord : on constate que, peu à peu, l'anglais s'impose

⁽¹²⁹⁾ Ce projet a été lancé le 25 mai dernier par les ministres de l'éducation allemand, italien, britannique et français. Il ouvre des pistes concrètes en matière d'harmonisation des formations et des diplômes, de mobilité des enseignants et des étudiants.

⁽¹³⁰⁾ La Délégation a ainsi pu le constater, notamment lors de l'examen d'importantes propositions de directive concernant le droit de la consommation. Voir les rapports de M. Philippe Bonnetcarère, « *L'accès des consommateurs européens à la justice : une question controversée* » (n° 3108) ; « *Quelles garanties pour les consommateurs européens ?* » (n° 3459).

comme la langue prépondérante au sein des institutions communautaires, au point que certains actes ou documents communautaires faisant foi ne sont publiés que dans cette langue. Des membres de la Délégation s'en sont d'ailleurs émus lors de l'examen du rapport d'information de Mme Michèle Rivasi⁽¹³¹⁾, sur le Vème PCRD (Programme cadre de recherche et de développement), celui-ci risquant à leurs yeux de favoriser exclusivement l'usage de la langue anglaise⁽¹³²⁾.

Dans le domaine juridique ensuite. La directive 98/5 du 16 février 1998 sur l'établissement des avocats risque, en permettant à ceux-ci de s'établir dans les autres Etats membres sous leur titre d'origine, de favoriser les puissants cabinets londoniens et de consolider davantage l'influence du droit anglo-saxon.

Dans l'approche des problèmes économiques, enfin. Certes, le poids de l'Allemagne a été considérable dans la mise en place de l'euro. Mais l'orientation néolibérale prise par la Commission, qui l'a conduite à mettre en oeuvre une politique de déréglementation systématique depuis l'Acte Unique, est bien le reflet de cette emprise croissante de l'influence anglo-saxonne.

• Au demeurant, celle-ci n'est que la conséquence naturelle du tropisme atlantiste précédemment évoqué. Le fait qu'il persiste est la *seconde raison* pour laquelle l'Europe parvient difficilement à défendre une stratégie unitaire dans le cadre des relations transatlantiques. Or, la persistance de ce tropisme joint au primat donné à l'économique sur le politique l'empêche de définir et défendre - sauf de façon exceptionnelle - l'idée d'*intérêt général européen*, sans laquelle cette stratégie unitaire ne peut être menée.

Certes, plusieurs des interlocuteurs du Rapporteur lui affirment avoir rencontré un « patriotisme européen » chez un grand nombre de fonctionnaires ou d'industriels. Mais, malheureusement, faute d'être suffisamment répandu, notamment auprès des gouvernements, il en résulte que, dans les dossiers transatlantiques, la « résistance superbe », - pour reprendre l'expression de Maître Xavier de Roux - opposée par l'Union européenne aux lois extra-territoriales, constitue une exception majeure⁽¹³³⁾. Dans les autres dossiers transatlantiques importants, la résistance opposée par la France est isolée. Qu'il s'agisse de l'affaire de la fusion *Boeing-McDonnell Douglas*, le Gouvernement français a été le seul

⁽¹³¹⁾ *Les enjeux de la recherche communautaire*, rapport d'information (n° 685), page 69.

⁽¹³²⁾ *Idem.*

⁽¹³³⁾ Les dossiers des OGM et du commerce électronique pourront peut-être fournir d'autres occasions d'une telle résistance.

parmi les « Etats Airbus » - avec le soutien de l'Espagne - à avoir critiqué l'insuffisance des engagements de *Boeing*, ce qui a d'ailleurs conduit le Président de la République à déclarer : « *Je n'ai pas peur de la Commission ... Le problème, c'est davantage la position des Etats membres qui, de toute évidence, risquent d'être soumis à de fortes pressions psychologiques ...* »⁽¹³⁴⁾. Qu'il s'agisse également des projets de l'AMI ou du *NTM*, là encore, seule la France s'y est officiellement opposée.

Cet isolement de la France dans ces affaires qui mettent en jeu, à un titre ou à un autre, l'identité européenne, s'explique par le conflit d'intérêts dont deux de nos plus importants partenaires, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, ne parviennent pas à se départir. Pour la Grande-Bretagne, ce conflit résulte de liens spéciaux avec les Etats-Unis. Il est à l'origine de plusieurs de ses positions, que l'on peut légitimement juger choquantes. Il en est ainsi du maintien de sa participation au réseau *Echelon*, chargé de procéder, depuis la fin de la guerre froide, à l'espionnage économique dans le monde entier, y compris donc dans l'Union européenne. Il en est également de son empressement à s'aligner sur l'attitude américaine lors de la crise irakienne de février dernier⁽¹³⁵⁾, alors même qu'elle assurait la Présidence de l'Union européenne, ce qui, en l'occurrence, aboutissait très clairement à indiquer les difficultés à surmonter pour réaliser la PESC. Enfin, il n'est pas surprenant que lors du sommet transatlantique de Londres du 18 mai dernier, ce que j'ai appelé le « marché de dupes », sur les lois extra-territoriales ait été approuvé - en l'absence de tout mandat de l'Union européenne - par Sir Leon Brittan et par le Président (britannique) du Conseil.

Quant à l'Allemagne, pour être regardée avec la France comme le moteur de la construction européenne, elle n'en a pas moins toujours eu le souci de ne pas froisser l'atlantisme, d'autant plus que l'engagement accru de ses entreprises en Amérique peut avoir pour effet d'y concourir. Il n'est pas exclu que les intérêts importants de *Daimler-Benz* en Amérique et son projet d'alliance avec *Chrysler*, qui était peut-être alors déjà formé, aient empêché *DASA*, sa filiale, de se joindre à la plainte introduite par Aérospatiale contre la fusion *Boeing-McDonnell Douglas* et conduit le gouvernement allemand à rester silencieux en la circonstance.

⁽¹³⁴⁾ *Le Monde*, 19 juillet 1997. En l'espèce, la Commission a accepté la proposition de la France de procéder à un suivi actif de l'engagement contracté par *Boeing* en ce qui concerne les contrats d'exclusivité conclus avec trois compagnies aériennes américaines.

⁽¹³⁵⁾ Certains observateurs ont suggéré l'existence d'un lien de causalité entre cet empressement de la Grande-Bretagne dans la crise irakienne et son appartenance au réseau *Echelon*.

Le tropisme atlantiste est d'ailleurs tel que les Etats-Unis ne rencontrent pas trop de difficultés pour orienter l'OCDE conformément à leurs vues et à leurs intérêts.

Ici, les Etats européens se représentent eux-mêmes. Le comportement de la majorité d'entre eux atteste néanmoins très clairement que l'objectif d'approfondissement poursuivi depuis le Traité de Maastricht ne les a pas rendus plus solidaires ni incités à mieux défendre les intérêts de l'Europe. Car, plusieurs d'entre eux donnant l'apparence de défendre des positions « pro-européennes », ne voient toutefois pas d'inconvénient à accepter que l'OCDE élabore des textes - visiblement inspirés, voire imposés par les Etats-Unis - dont la logique est pourtant contraire aux intérêts de l'Union européenne. C'est pourquoi les Etats-Unis peuvent aussi aisément choisir le lieu, le moment et le terrain de la négociation, comme l'illustrent notamment l'AMI ou, dans un passé récent, l'accord OCDE sur les aides à la construction navale. Toutefois, la convention OCDE sur la lutte contre la corruption, de décembre 1997, inspirée d'un texte franco-allemand et non américain, semble montrer que la domination des Etats-Unis peut connaître une alternative.

Dans ce contexte, la France apparaîtrait comme l'Etat européen qui, depuis le Général De Gaulle, n'a jamais vu dans l'atlantisme la meilleure voie pour promouvoir l'idée d'Europe européenne.

Il est vrai que cette désunion des Européens, dont j'ai montré les différents aspects, ne leur est pas propre. Aux Etats-Unis également, des divergences opposent les Agences fédérales et l'Administration, ainsi que cette dernière et le Congrès, mais elles ne portent pas principalement sur le sens des choses, c'est pourquoi ils savent en jouer sur la scène internationale.

C'est ainsi que les Etats-Unis bénéficient d'un avantage considérable sur l'Union européenne : celui de ne pas être confrontés au risque quasi permanent de voir s'opposer plusieurs points de vue différents sur les questions majeures, celui de la Commission et ceux des Etats membres. Les Etats-Unis ne peuvent que tirer profit d'une telle situation.

B. Les bases de la puissance économique et commerciale de l'Union européenne demeurent fragiles

1) L'inachèvement du marché intérieur

Plus de douze ans après l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, le marché intérieur n'est toujours pas unifié, au point, d'ailleurs, que la Commission a appelé les Etats membres à « un nouvel engagement en faveur du marché unique » et, à ce titre, soumis un plan d'action sur son achèvement au Conseil d'Amsterdam de juin 1997.

Ce plan a l'ambition de poursuivre quatre série d'objectifs :

- assurer l'application effective du droit communautaire dans les Etats membres ;
- promouvoir le développement d'un environnement fiscal plus cohérent ;
- abolir les entraves qui subsistent dans certains secteurs ;
- compléter le dispositif nécessaire à l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes.

Ces objectifs touchent aux insuffisances de l'harmonisation.

Tous les acteurs ont leur part de responsabilité : la Commission, les Etats membres et la Cour de justice des Communautés européennes.

S'agissant de la Commission, on a rappelé sa propension excessive à légiférer, du fait du très large monopole d'initiative qui lui est dévolu. Outre que les textes qu'elle présente suscitent très fréquemment des critiques au regard du principe de subsidiarité, de multiples exemples montrent qu'ils ne sont pas toujours exempts de graves incohérences. Soit ils peuvent receler d'importantes contradictions avec des textes communautaires déjà en vigueur, soit ils autorisent l'application simultanée des normes nationales et des normes communautaires, ce qui, à l'évidence, ne facilite guère leur transposition. La Délégation a eu l'occasion de le déplorer à diverses reprises dans le cadre de l'examen des propositions de directive dont elle est saisie au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Ayant d'ailleurs pris conscience des effets néfastes du caractère de plus en plus touffus et complexe de la législation communautaire, la Commission a dû prendre une initiative, appelée SLIM, visant à la simplifier dans certains secteurs.

Pour ce qui est des Etats membres, en tardant à prendre les mesures nécessaires à la transposition des directives ou en procédant à une transposition incorrecte, ils favorisent les distorsions de concurrence.

Dans un document de travail⁽¹³⁶⁾, la Commission européenne constate que les Etats membres ont certes diminué leur retard dans la notification des mesures nationales de transposition, le retard moyen par directive ayant été ramené de 17 mois à environ 12 mois. En outre, aucun Etat membre n'accuse plus un taux de non-transposition supérieur à 6,2 %. *« Il reste néanmoins encore un long chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de transposition en droit national, d'ici à la fin de l'année, de toute la législation déjà adoptée dans le domaine du marché unique. Au 15 octobre 1998, il y avait encore 203 directives non transposées par un ou plusieurs Etats membres ».*

Pour un taux de non-transposition moyen de 14,9 %, la proportion s'élève à 66,7 % pour les télécommunications, 60 % pour les marchés publics, à 52 % dans les transports et à 42,9 % pour la propriété intellectuelle et industrielle.

Parmi les motifs invoqués par certains Etats membres pour refuser de transposer une directive, figure notamment leur volonté de faire prévaloir leurs liens avec les Etats-Unis sur les intérêts de l'Union. C'est ainsi que plusieurs Etats membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Italie et Pays-Bas) ont conclu avec les Etats-Unis des traités d'amitié, de commerce et de navigation avant l'entrée en vigueur du Traité de Rome. Ces traités, très semblables, comportent tous une clause de traitement équitable et réciproque concernant les marchés publics. C'est l'un de ces traités que M. Rexrodt, alors ministre allemand de l'économie, avait mis en avant, en juin 1993, pour justifier le refus d'application par l'Allemagne de la directive communautaire sur les marchés publics dans les secteurs dits « exclus », c'est-à-dire les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

⁽¹³⁶⁾ *Tableau d'affichage du marché unique*, document de travail des services de la Commission européenne, 5 novembre 1998.

Quant à la Cour de justice des Communautés européennes, sa jurisprudence ne se développe pas toujours non plus dans un sens favorable à l'harmonisation.

En second lieu, l'harmonisation souffre d'être incomplète, car de nombreux secteurs y échappent toujours. C'est le cas des domaines fiscal et social, où l'Union européenne est le théâtre d'une concurrence si sauvage entre les Etats membres que l'on a pu stigmatiser la « *flibuste fiscale* »⁽¹³⁷⁾ ou encore « *les trous fiscaux et sociaux du fromage suisse européen* »⁽¹³⁸⁾. En raison des effets dommageables qui en découlent et que chacun peut constater - notamment au travers des délocalisations - le Rapporteur s'étonne qu'une résolution adoptée par le Parlement le 18 juin dernier puisse considérer « *qu'il est nécessaire d'accepter un niveau « bénéfique » de concurrence fiscale pour parvenir à améliorer le niveau de la compétitivité* ». La même idée est d'ailleurs reprise par l'Association européenne des chambres de commerce, qui estime qu'une harmonisation fiscale « *nuirait fondamentalement aux intérêts de l'économie : seule la concurrence entre Etats permettra de construire un système fiscal performant, les industriels et les capitaux allant là où la fiscalité est la plus avantageuse* »⁽¹³⁹⁾.

A l'évidence, de tels propos ne sont pas de nature à créer les conditions les plus favorables à l'adoption rapide des divers projets d'harmonisation fiscale envisagés par la Commission, dont le principe mérite d'être soutenu, même si certains d'entre eux restent insuffisants. La Délégation a ainsi pu déplorer les lacunes de la proposition de directive du Conseil visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté.

Le Rapporteur souhaiterait, à ce stade, examiner l'une des conséquences majeures de cette absence d'harmonisation fiscale et sociale, à savoir les obstacles auxquels se heurte l'élaboration d'un véritable droit des sociétés, en particulier la mise en place d'un statut de la société européenne. Cette question a été abordée au cours de ses entretiens. L'absence d'un tel statut n'est-elle pas de nature à ralentir la transformation d'Airbus en société ? Les industriels ont affirmé qu'il n'existait pas, sur ce point, de difficulté insurmontable.

⁽¹³⁷⁾ Propos tenus par M. Jean Arthuis, alors ministre de l'économie et des finances lors du Conseil Ecofin du 27 janvier 1997, cité par M. Robert Pandraud, rapport d'information (n° 3510), « *Le marché intérieur à la croisée des chemins* », page 22.

⁽¹³⁸⁾ Propos tenus par M. Jean-Claude Juncker, Président du Conseil du Luxembourg.

⁽¹³⁹⁾ *Europolitique*, 2 septembre 1998.

Mais l'enlisement de la discussion du statut de la société européenne depuis une trentaine d'années aboutit à ce résultat que, face aux sociétés américaines ou japonaises, il n'existe pas de société européenne mais seulement des entités françaises, britanniques ou allemandes. Or cet état de fait n'est pas sans conséquence sur leur stratégie, puisque, apparemment, les sociétés de l'Union européenne coopèrent de préférence avec les entreprises américaines ou japonaises qu'entre elles.

La difficulté essentielle, qui est au coeur de cette question, réside dans la tendance naturelle des Etats membres à s'opposer aux dispositions communautaires susceptibles, à leurs yeux, de les priver de ressources fiscales ou de remettre en cause leur législation sociale. C'est ainsi que la possibilité offerte aux sociétés par les articles 52 et 58 du Traité de transférer leur siège statutaire d'un Etat membre à l'autre, a certes fait l'objet d'une proposition de directive. Mais faute d'avoir pu être adoptée, elle n'a pas été transposée. En l'absence d'une harmonisation des législations fiscales, les Etats craignent une évasion fiscale et la Cour de justice des Communautés européennes elle-même les approuve en indiquant que les législations nationales peuvent s'opposer à un tel transfert⁽¹⁴⁰⁾.

Pour ce qui est du volet social, la Commission, sans être attachée au modèle allemand de la cogestion, a toujours tenu à ce que la société européenne prévoie une représentation des travailleurs. Il s'agit là du point le plus délicat. En effet, l'Allemagne ne veut, en aucun cas, renoncer à son modèle social, tandis que la Grande-Bretagne a opposé son veto à toute présence des salariés dans les organes sociaux. Compte tenu de l'incompatibilité des positions sur ce sujet, tous les projets successifs ont échoué.

Ces échecs amènent à constater que le caractère trop abstrait de la norme européenne a rendu difficile la création d'une société européenne qui puisse s'adapter aux différents droits nationaux. Comme le soulignait un éminent spécialiste en 1990 : « *Je ne suis absolument pas convaincu que la société européenne comporterait des avantages pratiques certains ; peut-être une société nationale de type déterminé, identique à un type qui existe dans tous les Etats membres (autrement dit une société nationale de droit européen), serait moins étrangère dans son propre pays qu'une société européenne qui, à la limite, serait étrangère partout* »⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Cour de justice des Communautés européennes, 27 septembre 1988, *Queen v/ treasury export Daily Mail*, aff. 81/87, Rec., page 5483.

⁽¹⁴¹⁾ M.B. Goldman, *Analyse critique de la réglementation européenne et de ses méthodes d'élaboration*, CREDA, JCP 1990, Cahiers du droit de l'entreprise, n° 1, page 13.

C'est pourquoi on ne peut que s'interroger sur les chances réelles de succès des propositions formulées par le rapport Davignon en mai 1997, qui tendent à ce que des dispositions minimales puissent s'appliquer à défaut d'accord entre les partenaires sociaux, afin d'assurer la représentation des travailleurs. La précédente présidence britannique n'est pas parvenue à faire adopter le compromis consistant à distinguer la proposition de directive sur l'information, la consultation et ou la participation des travailleurs, de la proposition de règlement fixant un statut de la société européenne. En cas d'échec de la négociation, c'est le régime le plus favorable à la participation des travailleurs qui fonctionnerait - c'est-à-dire la cogestion - sauf si deux tiers des travailleurs s'y opposent. Mais ce compromis s'est heurté au refus de l'Allemagne d'une remise en cause du régime de cogestion par un vote du personnel. L'Espagne, la France et l'Italie ont au contraire jugé le compromis trop axé sur la cogestion, la France, notamment, ayant estimé le seuil de 66 % trop élevé et souhaité un vote à la majorité absolue, soit 51 %.

Le compromis présenté par la présidence autrichienne au Conseil des ministres des affaires sociales du 2 décembre 1998 n'a pu non plus être adopté. Aux termes de ce compromis, si l'ensemble des travailleurs ou une partie d'entre eux - le seuil de 25 % ayant été proposé en cas de fusion - avaient déjà des droits à participer aux organes de la société, leurs droits ne pourraient être remis en cause qu'avec l'accord d'une majorité qualifiée - des deux tiers - des représentants des travailleurs. Ce compromis n'a pu aboutir du fait de l'opposition de l'Espagne, qui a estimé qu'une minorité de travailleurs ne saurait imposer ses traditions à une majorité de travailleurs. C'est pourquoi l'Espagne a maintenu le seuil de 50 %.

2) *Une politique commerciale extérieure banalisant les intérêts propres de l'Union européenne*

a) *La pratique du libéralisme sans réciprocité*

Cette politique affaiblit incontestablement l'Union européenne, notamment face aux Etats-Unis. Elle tient soit à l'inadéquation de certains principes consacrés à l'origine par le Traité de Rome, soit à des concessions unilatérales - de la part de l'Union européenne - dans la négociation ou l'application d'accords multilatéraux.

- Certaines dispositions du Traité de Rome introduisent, en effet, des dissymétries importantes entre l'Union européenne et les Etats-Unis

notamment. Il en est ainsi du critère permettant de définir la « nationalité » des sociétés. En retenant le critère du siège réel, et en écartant celui du contrôle par des ressortissants des Etats membres, l'article 58 du Traité de Rome⁽¹⁴²⁾ a empêché, dès l'origine, l'Union européenne de pouvoir appliquer sa législation aux filiales des entreprises européennes situées à l'étranger. On en mesure les inconvénients puisque la « législation miroir » - c'est-à-dire le règlement du 22 novembre 1996 pris en riposte aux lois extra-territoriales « *Helms-Burton* » et « *D'Amato-Kennedy* » - ne leur est pas applicable, alors que - et à l'inverse - ces lois s'appliquent aux filiales européennes des groupes américains, car celles-ci sont regardées par le droit américain comme relevant de son champ d'application, dès lors qu'elles sont *contrôlées* par des personnes de nationalité américaine. Par conséquent, la filiale française d'un groupe américain voulant participer à l'exploitation d'un champ pétrolier en Iran, peut se le voir interdire par le gouvernement américain - et encourir les sanctions prévues par la loi « *D'Amato-Kennedy* » - même si, juridiquement, elle a, en principe, le statut d'une société française. Toutefois, les termes mêmes de l'article 5 du règlement du 22 novembre 1996 permettent aux filiales européennes des entreprises américaines d'échapper à son application, ce qui peut en limiter sa portée.

A l'évidence, il y a là une lacune majeure du droit communautaire, sur laquelle Maître Xavier de Roux et M. Dominique Carreau, professeur à l'Université de Paris I, ont appelé l'attention du Rapporteur et que ni le Traité de Maastricht ni le Traité d'Amsterdam n'ont comblée. L'article 58 du Traité de Rome doit être adapté afin de permettre aux Européens de mieux défendre leurs intérêts, en consacrant à leur tour la notion de contrôle. En outre, cette adaptation permettrait de lutter contre les sociétés dites « boîtes aux lettres », qui, n'ayant qu'un attachement ténu avec l'espace économique européen, en profitent néanmoins.

En second lieu, le fait que le droit communautaire consacre le principe de non discrimination, permet aux filiales européennes des entreprises américaines d'être, par exemple, éligibles aux aides d'Etat. D'ailleurs, sur ce point, elles veillent - de manière sourcilleuse - au respect de la législation communautaire, comme en témoigne le rôle actif joué par *DHL* dans le contentieux qui l'oppose à La Poste depuis

⁽¹⁴²⁾ Cet article dispose que « *Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissantes des Etats membres. Par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif* ».

plusieurs années⁽¹⁴³⁾. Ces filiales ont également accès au Programme cadre de Recherche et de développement : au titre du IVème PCRD, sur 156 projets de l'ACTS (Technologies et services avancés et de la communication), des filiales de groupes américains - dont *IBM, Motorola, Lucent* - participent à 26 d'entre eux. Or, les filiales américaines des entreprises européennes ne jouissent pas toujours d'avantages aussi étendus, notamment parce que le régime des aides américain ne connaît pas le principe général de non-discrimination.

L'application du régime d'aides américain aux entreprises étrangères est assujettie à diverses conditions. Il en est ainsi, par exemple, du programme de technologie avancée (ATP) qui fournit des fonds pour la recherche et le développement de technologies afin de promouvoir des produits, des processus et des techniques à haut risque et fort potentiel : les sociétés doivent prouver que leur participation correspond à l'intérêt économique des Etats-Unis : réalisation d'investissements aux Etats-Unis dans les domaines de la recherche et de la fabrication, contribution importante au développement de l'emploi aux Etats-Unis, conclusion d'accords pour promouvoir au sein des Etats-Unis la fabrication de produits résultant d'une technologie mise au point avec l'aide du financement de l'ATP. Une société étrangère doit être enregistrée aux Etats-Unis et doit avoir une société mère enregistrée dans un pays qui accorde aux sociétés sous contrôle américain des possibilités, comparables à celles accordées à n'importe quelle autre société.

L'on notera, par ailleurs, que les Etats-Unis ont inscrit dans la liste des réserves qu'ils ont émises sur l'AMI toute mesure relative aux subventions ou bourses, y compris les prêts bonifiés, les garanties et l'assurance. Il en résulte que l'Etat fédéral ou les entités subfédérales pourront ajouter, en ces domaines, de nouvelles mesures discriminatoires.

- Cette politique de libéralisme sans réciprocité conduit l'Union européenne à consentir des concessions - unilatérales, donc - dans le cadre de la négociation ou de l'application de plusieurs accords internationaux. Trois exemples sont à cet égard particulièrement éclairants.

Le premier concerne l'accord conclu le 21 décembre 1994, dans le cadre de l'OCDE, relatif au régime des aides à la construction navale. Cet accord tend à supprimer ces aides. Il ne peut entrer en vigueur que lorsque toutes les parties signataires l'auront ratifié. Or, les Etats-Unis, qui ont cherché à imposer cet accord, ne l'ont pas ratifié, comme l'indiquait la

⁽¹⁴³⁾ *DHL* conteste, en effet, la légalité des aides dont jouissent certaines filiales de La Poste, y voyant un facteur de concurrence déloyale.

Commission en novembre 1994 : « *Les négociations ont été initiées par les Etats-Unis en échange du retrait d'une plainte des constructeurs américains au titre de la section 301 qui visait des chantiers communautaires et asiatiques* ».

Or, comme le Président Henri Nallet⁽¹⁴⁴⁾, on peut s'interroger sur l'obstination de la Commission à faire entrer en vigueur cet accord OCDE, à la différence du Parlement européen, qui avait proposé de le considérer comme caduc s'il n'était pas ratifié au 1er janvier 1998 et, si besoin était, de le dénoncer⁽¹⁴⁵⁾.

Entretemps, la Commission a fait adopter un règlement par le Conseil⁽¹⁴⁶⁾, qui tend à proroger jusqu'au 31 décembre 1998 le régime résultant de la septième directive relative aux aides à la construction navale, dont le principe a été approuvé par la Délégation et la Commission de la Production de l'Assemblée nationale⁽¹⁴⁷⁾. Un autre texte a été adopté malgré l'opposition de la France. Il s'agit d'un nouveau régime qui consiste, en réalité, à demander aux Etats membres d'appliquer, par anticipation, l'accord OCDE de 1994, dont l'objet principal est de supprimer les aides directes. Ce deuxième texte était d'autant moins opportun qu'à l'heure actuelle, les Etats-Unis n'ont toujours pas ratifié l'accord OCDE et que son application est porteuse de menaces considérables pour la construction navale française. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté, le 23 novembre 1997, une résolution dans laquelle elle s'est opposée « *à toute remise en cause unilatérale de ce régime (celui des aides directes) en l'absence d'une ratification de l'accord OCDE sur les aides à la construction navale* ».

Les conditions dans lesquelles l'Union européenne met en oeuvre l'Accord de Marrakech ne s'avèrent pas non plus favorables à la défense de ses propres intérêts. Bien au contraire, l'obstination de la Commission à jouer le rôle de « premier de la classe libérale » et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes créent de sérieuses dissymétries avec les Etats-Unis, qui pénalisent l'Union européenne.

⁽¹⁴⁴⁾ « *Les aides à la construction navale et l'Europe* », rapport d'information (n° 393), page 8.

⁽¹⁴⁵⁾ Procès-verbal de la séance du 24 avril 1997. Amendement n° 5 du Parlement européen à la proposition de règlement du Conseil concernant les aides en faveur de certains chantiers navals.

⁽¹⁴⁶⁾ Règlement (C.E.) n° 2600/97 du 19 décembre 1997 modifiant le règlement (C.E.) n° 3094/95 relatif aux aides à la construction navale ; règlement (CE) n° 1540/98 du Conseil concernant les aides à la construction navale.

⁽¹⁴⁷⁾ Rapport d'information (n° 432) de M. Patrick Rimbart au nom de la Commission de la production et des échanges.

En effet, la loi américaine autorisant la ratification de l'Accord de Marrakech a précisé que celui-ci ne pouvait être invoqué directement devant les tribunaux américains. En outre, s'agissant de l'AMP, (l'Accord sur les marchés publics), le Président des Etats-Unis a fait une déclaration aux termes de laquelle il considère que, la législation américaine étant déjà conforme à l'AMP, aucune modification ne s'impose, hormis l'abrogation de certaines dispositions du *Buy America Act*.

Certes, l'Union européenne a voulu adopter une position analogue au travers d'un considérant de la décision du Conseil du 22 décembre 1994 relative à l'engagement de la Communauté européenne par l'Accord de Marrakech, aux termes duquel « *l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, y compris ses annexes, n'est pas susceptible d'être invoqué directement devant les juridictions communautaires et les Etats membres* ».

Néanmoins, allant à l'encontre de ce considérant, la Commission a estimé que l'AMP devait être introduit dans l'ordre juridique communautaire et que les directives relatives aux marchés publics devaient être modifiées. Au-delà des exigences de l'AMP, des contraintes supplémentaires inutiles pénalisent les entreprises publiques européennes. En effet, la publication des avis au *Journal officiel* des Communautés européennes concernant les marchés passés⁽¹⁴⁸⁾, à laquelle elles sont tenues, risque de révéler certaines orientations stratégiques, en particulier en matière de recherche et de développement. De ce fait, la réglementation communautaire prend une orientation contraire de celle de la législation américaine, qui, par le *Federal Acquisition Reform Act* du 18 septembre 1995, a plutôt rapproché les pratiques des agences gouvernementales de celles des entreprises du secteur privé, lesquelles ne sont pas assujetties à la législation sur les marchés publics.

Pour ce qui est de l'accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC), la Cour de justice des Communautés européennes a adopté une position analogue à celle de la Commission dans la mise en oeuvre de l'AMP. C'est ainsi que dans un arrêt du 16 juin dernier - rendu sur renvoi préjudiciel - la Cour a considéré que des dispositions de l'Accord ADPIC

⁽¹⁴⁸⁾ Les modalités en sont fixées à l'Annexe XV de la directive 98/4/CE du 16 février 1998 modifiant la directive 93/38/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

relatives à la contrefaçon⁽¹⁴⁹⁾ s'appliquaient aux marques communautaires de même qu'aux marques nationales.

Comme on le voit, du fait des positions de la Commission et de la Cour de justice des Communautés européennes, les entreprises communautaires risquent de ne pas pouvoir invoquer les dispositions de l'Accord de Marrakech devant les tribunaux américains, alors que, à l'inverse, les entreprises américaines pourraient s'en prévaloir devant la Cour et, dans une certaine mesure, devant les tribunaux européens.

b) La conclusion ou la négociation d'accords pouvant consacrer les déséquilibres favorables aux Etats-Unis

(1) Les accords existants

(a) Les accords d'« open skies » (ciel ouvert)

De tous les dossiers transatlantiques, c'est celui qui illustre le mieux les absurdités pouvant résulter d'un cadre inégalitaire dès le départ. D'une part, du fait de leur incapacité à élaborer une politique commune, les Européens se voient dicter par les Américains les conditions dans lesquelles ils doivent gérer leur trafic aérien avec ces derniers. De l'autre, les Américains, non contents de jouir d'une position dominante, souhaitent la renforcer en mettant en oeuvre une politique mêlée de protectionnisme et de néolibéralisme qui annihile le principe d'égalité des conditions de concurrence (*level playing field*), dont ils sont les avocats les plus intransigeants.

Ce cumul d'incohérences est ainsi à l'origine du désordre caractérisant actuellement le trafic aérien transatlantique et des difficultés extrêmes à trouver des solutions satisfaisantes pour y porter remède.

(i) Un facteur évident de confusion et de distorsion de concurrence

- Les relations entre un Etat membre de l'Union européenne et un pays tiers continuent, dans une large mesure, d'être réglées par des accords bilatéraux alors que, parallèlement, le marché communautaire du transport aérien a été unifié au terme d'un processus qui s'est étalé de 1987 à 1997.

⁽¹⁴⁹⁾ Il s'agit de l'article 50 de l'accord ADPIC, qui précise les conditions dans lesquelles les autorités judiciaires sont habilitées à ordonner l'adoption de mesures provisoires, notamment pour empêcher que ne soit commis un acte portant atteinte à un droit de propriété intellectuelle. *Hermès International*, 16 juin 1998, affaire C-53/96.

Ces accords bilatéraux ont pour base juridique la Convention relative à l'aviation civile internationale signée le 7 décembre 1944 à Chicago, dont l'article 6, réglant le régime des droits de trafic, dispose qu'« *aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit Etat et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation* ».

C'est à ce titre que les Américains ont conclu divers accords avec les Européens, dont le contenu est, pour la plupart d'entre eux, déséquilibré au profit des premiers. Ainsi, avant la dénonciation de l'accord intervenue en mai 1992, la part de marché du pavillon français était de 30 % ; elle est remontée à 42 % à l'été 1997, grâce notamment aux efforts entrepris par Air France pour développer sa présence sur les relations Europe - Etats-Unis. De même, en ce qui concerne l'Allemagne, le protocole signé en 1978 n'avait pas mis fin au déséquilibre antérieur, puisqu'il échangeait le droit pour *Lufthansa* le droit de desservir une douzaine de points aux Etats-Unis contre une ouverture quasi-totale de leur marché aux Etats-Unis. Dans ce cadre, *Lufthansa* a pu se développer, mais les compagnies américaines ont fait de même - au premier rang desquelles *Delta* - au point qu'au début des années 90, la part de l'offre américaine calculée en termes de fréquences hebdomadaires dans le trafic entre les deux pays était supérieure à 65 %.

C'est pourquoi, à la suite de la dénonciation par la France, en 1992, de l'accord aérien avec les Etats-Unis, les Allemands ont réclamé de nouvelles négociations pour se plaindre du régime exagérément libéral dont jouissaient les compagnies américaines et menacer également de dénoncer le Protocole de 1978. Rendus circonspects par l'expérience française, les Américains ont alors accepté de signer en septembre 1993 un accord intérimaire valable pour quatre ans, qui gelait en termes relatifs les fréquences américaines mais maintenait, en faveur de leurs compagnies, leurs droits illimités de troisième, quatrième et cinquième libertés⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁵⁰⁾ La troisième liberté donne le droit de débarquer des passagers, des marchandises ou du courrier embarqués dans l'Etat dont l'appareil arbore le pavillon.

La quatrième liberté donne le droit d'embarquer des passagers, des marchandises ou du courrier à destination de l'Etat dont l'appareil arbore le pavillon.

La cinquième liberté donne le droit d'embarquer passagers, marchandises et courrier à destination d'un autre Etat que celui dont l'appareil possède la nationalité ou de débarquer passagers, marchandises et courrier en provenance d'un autre Etat que celui dont l'appareil possède la nationalité.

En outre, les compagnies américaines jouissaient d'une totale flexibilité pour substituer un service à un autre ou un transporteur à un autre au sein de l'enveloppe de fréquences qui leur était attribuée. Mais surtout, l'accord leur garantissait, au bout de quatre ans, soit le retour aux dispositions de 1978 - et donc une latitude totale en matière de capacités - soit la conclusion d'un accord d'*open skies*. Les Allemands, pour leur part, obtenaient au bénéfice de *Lufthansa* vingt-cinq points d'entrée aux Etats-Unis, des possibilités importantes en matière de partage de codes (*code sharing*) sur l'Atlantique Nord et l'approbation de leur alliance avec *United Airlines*. Il était permis de penser que les Allemands attendraient la fin 1997 pour négocier un nouvel accord. Or, tel ne fut pas le cas puisqu'ils ont paraphé avec les Américains un accord d'*open skies* en février 1996, entré en vigueur en juin 1996.

L'accord américano-britannique - dit Bermudes II - signé en 1977 et résultant de la dénonciation de celui de 1946 constitue une exception majeure, puisqu'il offre aux transporteurs britanniques un degré de protection sans commune mesure avec les accords traditionnels. Il prévoit en effet un tableau de routes limitant les points d'origine aux Etats-Unis pour les transporteurs américains (une vingtaine), la limitation des droits de cinquième liberté des compagnies américaines et surtout la limitation du nombre de compagnies qui peuvent être désignées sur chaque liaison. Ce régime protège bien les transporteurs britanniques dans la mesure où ils desservent presque autant de relations que le pavillon américain.

L'accord Bermudes II a indéniablement permis au pavillon britannique d'endiguer le déferlement des compagnies américaines et de conforter au fil des années sa part de marché face à ces transporteurs (près de 60 % en 1995 contre 46 % en 1989 et surtout 40 % en 1976, lors de la dénonciation de Bermudes I). Mais il est évident qu'un accord aérien aussi restrictif ne pouvait être imposé aux Etats-Unis que par un pays dont le marché représentait, en 1977, 38 % du trafic total transatlantique, part constamment maintenue depuis.

Cette situation est également due au fait que les Britanniques ont été les premiers en Europe à avoir pris conscience des risques que ferait courir à leurs transporteurs l'application de la nouvelle politique aéronautique américaine définie à la fin des années 70. Celle-ci tendait à obtenir l'ouverture totale du ciel européen et à lui étendre la déréglementation qu'ils avaient alors introduite dans leur législation. Ainsi, dès 1979, un mémorandum avait émis l'hypothèse selon laquelle leurs partenaires forts - c'est-à-dire essentiellement la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne - s'opposeraient à une telle mutation ; dès lors, la diplomatie américaine devait viser à les isoler par la conclusion d'accords

avec d'autres partenaires plus faibles et donc plus favorablement disposés, qui pourront gêner les plus forts par des détournements de trafic. Dans cette perspective, en juillet 1992, M. Andrew Card, secrétaire d'Etat américain aux transports, fit une offre aux pays européens en vue de négocier un accord de transport aérien entièrement libéral qui ouvrirait aux transporteurs étrangers tous les droits de trafic sur toutes les routes définies, avec cependant deux réserves : les transporteurs étrangers n'auraient pas de droit de cabotage aux Etats-Unis, ni de droit de septième liberté, c'est-à-dire le droit d'exploiter, à partir d'un établissement aux Etats-Unis, des services à destination ou en provenance de ces derniers, sans aucun lien avec le pays d'origine du transporteur, par exemple l'exploitation par Air France d'une ligne Los-Angeles-Tokyo.

Vis-à-vis de l'Europe, la politique américaine a connu quelques succès, sans toutefois être parvenue à déplacer les parts de marché conformément à l'objectif souhaité. En effet, si l'on compare les parts relatives dans le trafic aérien transatlantique en 1978 et en 1995, on constate que les Etats qui ont signé des accords libéraux avec les Etats-Unis ont vu croître leur part. Celles des Pays-Bas est passée, au cours de cette période, de 5 % à 12 % et celle de la Belgique de 2,4 % à 3,4 %. Toutefois, cette évolution n'a pas remis en cause la prédominance des trois grands marchés qui s'est, au contraire, renforcée. Ainsi, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France représentaient respectivement 36 %, 14 % et 9 % en 1978. En 1995, ces mêmes parts étaient de 40 %, 18 % et 12 %. Au total les trois grands marchés réputés protégés sont passés de 59 à 70 % du trafic transatlantique.

Pour autant, il est clair que les Américains sont parvenus à diviser les Européens. Car, non seulement quasiment tous leurs transporteurs ont dû conclure des alliances avec les compagnies américaines en vue d'améliorer leur pénétration du marché américain. Mais en outre et surtout, faute d'avoir pu ou voulu dégager un consensus sur la politique à mener avec les Etats-Unis et sur celle de l'opportunité d'accorder un mandat de négociations à la Commission, les Européens ont considérablement facilité l'emprise américaine sur leur trafic aérien.

Au demeurant, les Européens ont d'autant plus été incités à adopter des stratégies divergentes sur la question des accords d'*open skies* qu'ils ont vu dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes une habilitation à mener une politique autonome à l'égard des Etats-Unis. En particulier, dans son avis du 15 novembre 1994 sur les questions posées par la Commission à la suite de la conclusion de l'accord de Marrakech, la Cour a rejeté son argument selon lequel la liberté laissée aux Etats membres de conclure des accords bilatéraux séparés produira

des distorsions de flux de services et minera progressivement le marché intérieur : « *Rien dans le traité n'empêche les institutions d'organiser, dans les règles communes qu'elles arrêtent, des actions concertées à l'égard des pays tiers ni de prescrire les attitudes à prendre par les Etats membres vis-à-vis de l'extérieur* ».

Cette position confirme celle adoptée précédemment par le Conseil du 15 mars 1993. Certes, il a reconnu la nécessité de tenir compte, dans les négociations menées avec des pays tiers, des obligations qui découlent du « troisième paquet », c'est-à-dire des mesures destinées à achever le processus de libéralisation du ciel communautaire. Toutefois, il a rappelé également la validité des accords bilatéraux existants et souligné que les Etats membres conservaient leur compétence en matière de relations extérieures, comme ils l'avaient déjà proclamé les 5 et 6 juillet 1991, lors d'une réunion informelle des ministres des transports à Rotterdam, sous réserve, bien entendu, des mesures que le Conseil a adoptées ou pourrait adopter en ce domaine.

Or, au mépris de l'obligation rappelée par ce Conseil dans la décision 80/50, d'informer les autres Etats membres de leurs intérêts, sur demande de ces derniers, plusieurs d'entre eux ont signé des accords d'*open skies*. Les Pays-Bas furent les premiers en 1992. A cet égard, les autorités américaines - critiquées pour avoir fait un « marché de dupes », compte tenu de la taille respective des marchés américain et néerlandais - s'étaient défendues en expliquant que cet accord n'était qu'une première étape et préfigurait une série d'accords similaires avec d'autres Etats européens.

C'est ainsi que l'Islande, la Norvège, la Suisse et six Etats de la Communauté ont répondu favorablement à une initiative du secrétaire d'Etat américain aux Transports. Ce dernier leur proposa le 1er novembre 1994, d'ouvrir des négociations de « ciel ouvert ». Or, malgré la demande formulée le 17 novembre par la Commission de ne pas conclure d'accords avec les Etats-Unis avant qu'une position commune ne soit dégagée, des accords furent signés en 1995 par l'Autriche, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg et la Suède. De son côté, la Belgique a seulement paraphé l'accord. Enfin, de manière inattendue, en février 1996, l'Allemagne a également accepté de signer un accord d'*open skies*, qui a été définitivement adopté en juin 1996.

L'attitude de l'Allemagne éclaire d'ailleurs parfaitement les motivations des Etats membres ayant signé de tels accords, qui permettent tout autant aux compagnies concernées de faciliter l'autorisation de leurs alliances par le Département américain des Transports qu'à ce dernier

d'exercer des pressions sur les Etats européens⁽¹⁵¹⁾. En outre et surtout, ils ouvrent droit à l'immunité antitrust, à défaut de laquelle les compagnies américaines et européennes ne pourraient mettre en pratique les distorsions très libérales - rappelées dans l'encadré ci-dessous - sans risquer des recours de la part de leurs concurrents. Par exemple, grâce à cette immunité, l'alliance entre *KLM* et *Northwest* a pu développer des formules de fixation des prix sur tous les marchés et - selon les représentants de ces deux compagnies - mettre en place des réductions de tarifs pour attirer les passagers. Elles ont été autorisées à développer une identité conjointe en opérant sous la même marque de service.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS D'UN ACCORD D'OPEN SKIES

Les principales dispositions d'un accord d'*open skies* sont les suivantes (les accords de ce type signés par onze Etats Européens sont pratiquement identiques et leur formulation ne varie que sur des détails) :

1. Libre accès à toutes les lignes.
2. Capacités et fréquences illimitées sur toutes les lignes.
3. Autorisation d'opérer entre tout point de chacun des pays sans restriction et d'exploiter un nombre illimité d'avions de moindre capacité de et vers les points d'entrée internationaux.
4. Liberté tarifaire.
5. Libéralisation dans le domaine du non régulier, c'est-à-dire les *vols charters*.
6. Libéralisation dans le domaine du fret avec possibilité de distinguer le tout-cargo du transport combiné en cas de nécessité.
7. Possibilité pour les transporteurs de convertir leurs revenus en devises fortes et de les rapatrier sans restrictions.
8. Possibilité d'accords de partage de code (*code sharing*) : ils permettent à une compagnie aérienne de placer son numéro de code sur un vol effectué par un avion d'une autre compagnie.
9. Autorisation pour les compagnies d'assurer leur propre service au sol à l'étranger.
10. Possibilité de nouer librement des accords commerciaux relatifs aux opérations aériennes.
11. Exploitation et accès non discriminatoire aux systèmes informatisés de réservation.

⁽¹⁵¹⁾ C'est ainsi que B. Derosier observe que « l'un de ses interlocuteurs américains n'a ainsi pas hésité à lui dire que son gouvernement avait " pris en otage l'accord d'Air France avec Delta et Continental ", afin de faire pression sur la France ». *Le transport aérien à l'heure européenne*, rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne n° 737, page 62.

Sur le fond, il est clair que *Lufthansa* souhaitait que sa coopération avec *United Airlines* bénéficie de l'immunité *antitrust*, puisque l'alliance entre *KLM* et *Northwest* l'avait obtenue et que *Delta* - le premier concurrent de *Lufthansa* en Allemagne - allait également en bénéficier avec ses partenaires de l'époque, *Swissair*, *Sabena* et *Austrian Airlines*.

L'Italie a paraphé, à son tour, le 12 novembre dernier, un accord d'*open skies*. Celui-ci pourrait entrer en vigueur, dès que les autorités américaines auront donné leur autorisation à l'alliance *Alitalia-KLM-Northwest*. Jusqu'à présent, l'Italie était assez bien protégée contre le déferlement des capacités américaines. Aux termes d'un accord conclu en 1970 et amendé en 1990, elle avait accepté des nouvelles désignations selon un calendrier très progressif et dans des conditions très précises, ce qui lui avait permis de limiter à quatre le nombre des transporteurs américains - contre huit en France ou en Allemagne - et de maintenir sa part de marché entre 45 et 50 %.

S'agissant des Etats membres qui n'ont signé pas d'accord d'*open skies*, **la Grande-Bretagne** est très réticente à remettre en cause l'accord Bermudes II signé en 1977. Cet accord lui permet dans des conditions assez protégées de faire face à la concurrence américaine et même de la limiter. Pour autant, jusqu'au mois d'octobre dernier, on lui avait prêté l'intention de modifier sa position, en raison même de la décision que les autorités américaines prendraient sur l'alliance entre *British Airways* et *American Airlines*. La presse américaine spécialisée suggérait, en effet, qu'«... *il est hautement improbable que les Etats-Unis accordent l'immunité antitrust à British Airways et à American Airlines, en l'absence de conclusion d'un accord d'open skies* »⁽¹⁵²⁾. Or, précisément sur ce point, dans l'avis qu'il a rendu le 21 mai dernier, le Département américain de la Justice émet des observations plutôt sévères sur les pratiques anticoncurrentielles de cette alliance : « *Le département de la Justice a conclu que les bénéfices (pour la concurrence) que l'on peut escompter d'un accord d'open skies ne suffisent pas à contrebalancer les atteintes à la concurrence résultant de l'alliance, telle qu'elle fonctionne actuellement, lesquelles sont, pour une large part, imputables aux limitations imposées à l'octroi des créneaux horaires à l'aéroport de Londres-Heathrow. Ces dernières soulèvent des doutes sérieux quant à la possibilité pour un accord d'open skies de permettre à lui seul l'entrée significative de nouveaux transporteurs et une réelle concurrence sur les liaisons entre les Etats-Unis et ce même aéroport* ».

⁽¹⁵²⁾ *Airline Business*, juin 1998.

C'est probablement la raison pour laquelle la revue *Airline Business* de juin dernier avançait également l'hypothèse selon laquelle la Grande-Bretagne pourrait opter en faveur d'un accord de libéralisation progressive, analogue à celui qui a été conclu par la France le 18 juin 1998. Toutefois, ces spéculations sont devenues vaines depuis l'échec des discussions entre les autorités américaines et britanniques qui se sont déroulées au mois d'octobre dernier.

A la différence des accords d'*open skies* signés par les autres Etats membres, **l'accord franco-américain** prévoit une libéralisation des services dans le domaine du transport de passagers au terme d'une période de transition de cinq ans, au cours de laquelle les fréquences seront progressivement augmentées : 21 en 1998, 7 en 1999, 14 en 2000, 7 en 2001 et 14 en 2002, soit au total 63 nouvelles fréquences.

En revanche, des droits de trafic de cinquième liberté pour les services passagers n'ont été concédés aux Américains que sur les points de Tel-Aviv et du Caire pour un total de onze fréquences sur la période. Par ailleurs, les possibilités d'opérer des services en partage de code entre transporteurs des deux pays sont libéralisées, tandis que les restrictions en matière de partage de codes via des pays tiers seront progressivement levées pendant la période de transition.

Dans l'immédiat, cet accord a permis à Air France d'ouvrir dès l'été dernier deux nouveaux vols quotidiens, l'un à destination d'Atlanta et l'autre de Boston, tandis que *United Airlines* propose depuis le 10 juin 1998 une deuxième liaison hebdomadaire avec Washington et que *US Airways* offre depuis le mois d'octobre une nouvelle liaison quotidienne entre Pittsburgh et Paris. De plus, Air France pourra mettre en oeuvre l'intégralité de ses alliances avec *Delta* et *Continental* et, notamment, desservir dans le cadre de ses accords de partage de codes avec ses partenaires, une quarantaine de nouveaux points aux Etats-Unis.

En matière de fret, les transporteurs désignés des deux pays peuvent désormais définir librement les capacités qu'ils souhaitent mettre en oeuvre entre les deux pays. Un large échange de droits de trafic de cinquième liberté « cargo » devrait permettre de répondre aux besoins exprimés par les compagnies désignées, particulièrement par la compagnie américaine *Federal Express*, qui a choisi Paris pour établir sa plate-forme de correspondances en Europe.

Lors de la négociation de cet accord, la partie française a porté une attention toute particulière à ce que, dans un environnement plus libéral, des règles de concurrence équitables s'appliquent à l'exploitation des

services aériens entre les territoires des deux pays et à ce que des sauvegardes permettent d'éviter l'émergence de situations inacceptables pour l'une des parties. La France souhaitait, en particulier, prévenir l'apparition sur le marché de tarifs prédateurs, de surcapacités, d'abus de position dominante et pouvoir, le cas échéant, intervenir rapidement. La définition d'un mécanisme de résolution des conflits rapide et efficace facilitant la mise en oeuvre dans des délais raisonnables d'éventuelles mesures conservatoires si les intérêts des parties se trouvaient gravement menacés, a permis la prise en compte des préoccupations françaises.

De manière générale, la démarche française s'est inscrite dans le cadre de l'évolution des relations aériennes entre l'Union européenne et les Etats-Unis et du mandat de négociation confié à la Commission pour rechercher avec les autorités américaines les moyens d'harmoniser les règles d'organisation du marché des transports aériens entre l'Europe et les Etats-Unis.

Quant à l'**Espagne**, sa position est, pour le moment, entourée d'incertitudes. Mal protégée par un accord aérien relativement libéral, elle a dû, en 1991, accepter quatre nouveaux transporteurs en échange de la possibilité pour *Iberia* de créer un « *hub* » - c'est-à-dire une plate-forme de correspondances - à Miami vers l'Amérique centrale et du Sud, projet qui s'est soldé par un échec. En revanche, la part d'*Iberia* dans le trafic avec les Etats-Unis est tombée au-dessous de 40 %. Par ailleurs, le gel des discussions anglo-américaines sur l'autorisation de l'alliance entre *American Airlines* et *British Airways* bloque également la situation d'*Iberia*, troisième partenaire. Il lui est, en effet, difficile, pour le moment, de signer un accord d'*open skies*.

Enfin, en ce qui concerne la **Grèce** et l'**Irlande**, qui n'ont pas non plus signé d'accord d'*open skies* avec les Etats-Unis, leur trafic avec ces derniers est inférieur à un million de passagers par an. Ils ne présentent donc pas le même intérêt pour les Américains, du fait de leur situation périphérique en Europe, ce qui explique que leur part de marché y reste minoritaire.

La diversité de positions ainsi affichée par les Européens est d'autant plus lourde de conséquences qu'elle aggrave les distorsions de concurrence interne à l'Europe et externe. Quel que soit le type d'accord conclu avec les Etats-Unis - accord d'*open skies* ou de libéralisation progressive - le déséquilibre tend à s'accroître de part et d'autre de l'Atlantique : grâce à ce réseau d'accords, les compagnies américaines

disposent, en Europe, du droit de cabotage, lequel est refusé par les Américains aux compagnies européennes⁽¹⁵³⁾.

De plus, les compagnies américaines - compte tenu de leur nombre et de leur puissance financière - détiennent, hormis les exceptions britannique et italienne - des parts de marché supérieures à celles des compagnies européennes. Ainsi, en ce qui concerne la France, depuis l'été dernier, huit compagnies américaines exploitent un total de quinze liaisons entre les Etats-Unis et la France, toutes vers Paris, à l'exception de Nice-New-York, à hauteur de 155 fréquences par semaine. Pour sa part, Air France assure désormais un total de 144 fréquences hebdomadaires, dont 49 en partage de code vers 10 points aux Etats-Unis au départ de Paris et de Nice vers New-York.

Au total, la part de marché d'Air-France, tout en ayant enregistré une hausse par rapport à 1993, s'est élevée à 42 % en 1997.

En matière de transport cargo, l'érosion de la part du pavillon français s'est accélérée ces dernières années, passant de 75 % en 1991 à 56 % en 1994, du fait du développement de l'activité de *Federal Express* au départ de l'aéroport de Roissy-Charles De Gaulle. Or, ce mouvement risque de s'accroître, puisque cette compagnie a choisi ce même aéroport pour y installer sa plate-forme de correspondances (*hub*) en Europe.

Toutefois, le cas de *British Airways* constitue une exception à cette emprise des compagnies américaines. C'est ainsi qu'une comparaison, établie entre avril 1993 et décembre 1994, révèle que les transporteurs américains opérant des accords d'interlignes avec *British Airways*, ont perdu jusqu'à 15 % de leur trafic. Cela peut s'expliquer par l'accord signé à l'époque entre la compagnie britannique et *USAir*, qui réservait l'avantage d'un partage de code à la première sur les vols de la seconde à l'intérieur des Etats-Unis. Dans le cadre de cet accord, *USAir* n'avait, en effet, pas la possibilité de proposer les vols de *British Airways* comme étant les siens.

Quoi qu'il en soit, ces accords aggravent d'autant plus le déséquilibre entre les Etats-Unis et l'Europe qu'ils se limitent aux seuls droits de trafic, sans que les Etats européens concernés aient pu, ou cherché⁽¹⁵⁴⁾ à obtenir un assouplissement de la réglementation

⁽¹⁵³⁾ Les accords d'*open skies* comportent une disposition qui le rappelle expressément : il en est ainsi de l'article 2 (3) de l'accord conclu entre les Etats-Unis et les Pays-Bas.

⁽¹⁵⁴⁾ Dans son projet de mandat de négociation, la Commission aborde non seulement les questions de droit de trafic, mais aussi les droits dits « mous », c'est-à-dire les règles de concurrence, les mécanismes de négociations des différends.

protectionniste des Etats-Unis. Outre que celle-ci interdit le cabotage, elle limite, en effet, à 25 % le pourcentage du capital qu'un investisseur étranger peut détenir dans une compagnie aérienne américaine, alors que le plafond est de 49 % en Europe. C'est ainsi que l'on a pu, un moment, s'interroger sur la pérennité de l'alliance entre *Northwest* et *KLM*, en raison des tensions provoquées par la décision de *Northwest* d'interdire toute prise de participation dans son capital au-delà de 25 % et de limiter les droits de vote attachés à une augmentation de participation.

Au travers de ces accords d'*open skies*, les Etats-Unis ont non seulement aggravé le déséquilibre avec l'Europe, mais aussi favorisé des pratiques anticoncurrentielles identiques à celles apparues aux Etats-Unis du fait de la déréglementation⁽¹⁵⁵⁾.

L'octroi de l'immunité antitrust a permis aux alliances d'éliminer la concurrence. Or les Européens en sont les premières victimes : *Lufthansa* ne peut ainsi plus effectuer les vols entre Bruxelles et New-York, car *Sabena* a un monopole avec son partenaire américain sur cette ligne. De même *KLM* ne peut non plus desservir la ligne d'Amsterdam - Francfort - New-York du fait de l'alliance entre *Lufthansa* et *United Airlines*. On pourrait multiplier ces exemples qui montrent que la conséquence majeure des accords d'*open skies* au profit des compagnies américaines. A cet égard, M. Karel Van Miert a parfaitement eu raison d'y voir une politique « à courte vue » des Européens⁽¹⁵⁶⁾.

(ii) Les difficultés d'instaurer des règles du jeu plus équilibrées

On peut s'interroger sur la portée réelle de mesures analogues à celles préconisées par la Commission dans ses deux communications du 30 juillet 1998 sur les alliances *Lufthansa-SAS-United* et *American-British Airways*. De surcroît, la question de l'aptitude de l'Europe à définir une politique commune à l'égard des Etats-Unis reste posée.

● Les communications de la Commission sont intervenues dans le cadre des procédures qu'elle a ouvertes en 1996 à l'encontre de ces alliances, qui lui paraissent fausser la concurrence, selon les termes de l'article 85 du Traité. Les mesures qu'elle propose sont les suivantes :

⁽¹⁵⁵⁾ Les conséquences de la déréglementation sur le transport aérien américain sont abordées dans le rapport d'information de M. Bernard Derosier (n° 737) : « *Le Transport aérien à l'heure européenne* », pages 17 et suivantes.

⁽¹⁵⁶⁾ *Agence Europe*, 9 juillet 1998.

1) *La réduction des fréquences* : à ce titre, chacune des deux alliances devra, sur demande d'un concurrent, réduire le nombre cumulé de fréquences hebdomadaires, afin de donner la possibilité aux concurrents d'opérer jusqu'à 55 % des fréquences sur les routes, (« *hub to hub* ») sur lesquelles le trafic annuel est supérieur ou égal à 120 000 passagers, un minimum de fréquences hebdomadaires leur étant toutefois garanti. Dans les deux cas, la Commission propose que doivent être cédés sans compensation le même nombre de créneaux horaires que celui correspondant aux fréquences abandonnées, ainsi que les installations aéroportuaires nécessaires à leur exploitation.

RÉDUCTION DES FRÉQUENCES DE L'ALLIANCE
Lufthansa-SAS-United Airlines

Routes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Nombre de fréquences hebdomadaires de LH/SAS/UA (Moyenne 1997)	Nombre de fréquences hebdomadaires des autres compagnies (Moyenne 1997)	Nombre total de fréquences hebdomadaires	45 % des fréquences totales avec un minimum de douze	Nombre des fréquences hebdomadaires à abandonner par LH/SAS/UA
Francfort-Chicago	19	8	27	12	7
Francfort-Washington	17	2	19	12	5

RÉDUCTION DES FRÉQUENCES DE L'ALLIANCE
British Airways-American Airlines

Routes	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)=(3)x0.45 ou 12	(5)=(1)-(4)
	Nombre de fréquences hebdomadaires de BA/American Airlines (Moyenne 1997)	Nombre de fréquences hebdomadaires des autres compagnies (Moyenne 1997)	Nombre total de fréquences hebdomadaires	45 % des fréquences totales avec un minimum de douze	Nombre des fréquences hebdomadaires à abandonner par BA/American Airlines
Londres-Heathrow-Chicago	33	13	46	21	12
Londres-Gatwick-Dallas	20	0	20	12	8
Londres-Miami	21	14	35	16	5

2) *L'abandon de créneaux horaires en dehors des routes « hub to hub »*. Lorsqu'une compagnie aérienne souhaite commencer de nouveaux services ou augmenter des services existants et ne peut pas obtenir les créneaux nécessaires à cet effet, chacune des deux alliances mettra les créneaux à sa disposition de telle façon que leurs concurrents détiennent 55 % du nombre total de créneaux utilisés par tous les opérateurs présents sur une route. En outre, l'abandon de créneaux horaires ne peut avoir pour effet de placer un seul concurrent ou une seule alliance transatlantique dans une situation dans laquelle il disposerait de plus de 50 % du nombre total de créneaux utilisés sur cette route.

En application de ces principes, l'alliance *Lufthansa-SAS-United* devra céder un total de 108 créneaux horaires et l'alliance *British Airways-American* un total de 267 créneaux horaires.

3) *Les programmes de fidélisation (Frequent Flyer Programmes - FFP)*. La Commission offre une alternative aux alliances entre l'interdiction de la mise en commun du *FFP* et l'obligation d'ouvrir celles-ci aux compagnies concurrentes dépourvues d'un tel programme de fidélisation et qui le demanderaient.

4) *L'affichage dans les systèmes informatisés de réservation* : afin d'identifier les vols dont la fréquence est élevée, la Commission demande qu'ils n'apparaissent à l'écran que sur une ligne. En outre, une information précise sur l'existence des vols en partage de codes doit être donnée aux passagers dès la réservation du billet.

5) *La relation avec les agences de voyages et les gros clients* : les alliances devront notamment exclure tout système de rémunération ayant pour objet ou pour effet de fidéliser les agences de voyages et les gros clients sur les marchés en cause.

6) *Les accords d'interligne* : une compagnie établie dans un pays membre de l'Espace économique européen ou aux Etats-Unis exploitant des services sur une ou plusieurs routes en cause peut demander à signer un accord d'interligne avec les membres de l'alliance sur la route ou sur les routes en cause.

7) *Les engagements à prendre par les Etats membres concernés* : ceux-ci doivent autoriser tout transporteur communautaire établi dans l'Espace économique européen à opérer des services directs et indirects à des tarifs librement fixés entre tout aéroport de leur territoire et les Etats-Unis.

Ces propositions de la Commission appellent une série d'observations :

S'agissant des droit de trafic, la Commission indique que le véritable moyen d'introduire de la concurrence là où une alliance la réduit, serait de permettre à d'autres compagnies importantes l'accès au marché. Elle demande donc des modifications des accords bilatéraux permettant d'ouvrir à d'autres compagnies européennes certaines lignes reliant le Royaume-Uni aux Etats-Unis et l'Allemagne à ces derniers. Or, si une telle proposition paraît logique, elle est peu réaliste. En effet, sa mise en oeuvre dépend de l'accord des autorités américaines, dont on sait qu'il sera refusé, en tout cas à la France, qui n'a pas conclu d'accord d'*open skies* avec les Etats-Unis. Dans le cas où certains Etats européens en bénéficieraient et non d'autres, la proposition de la Commission serait de nature à renforcer les discriminations entre Etats membres résultant des accords bilatéraux, qu'elle condamne par ailleurs. Au surplus, la Commission, qui n'ignore pas le rôle déterminant que les autorités américaines seront appelées à jouer en la circonstance, ne précise pas ce qu'il conviendra de faire en cas de refus. Dès lors, la proposition risque de susciter l'hostilité des Etats membres, qui peuvent y voir une ingérence dans les accords bilatéraux, d'autant plus inopportune qu'elle serait susceptible de compliquer l'approbation des alliances.

Une autre question soulevée par la Commission porte sur le risque d'insécurité juridique pouvant résulter de décisions contradictoires entre le Département américain des Transports et la Commission. Un tel risque est d'autant plus réel que les deux approches paraissent opposées. L'une postule l'existence d'un lien indissociable entre la conclusion d'un accord d'*open skies* et l'octroi de l'immunité antitrust, au prétendu motif qu'un tel lien « *accroît, dans l'ensemble, la concurrence et profite aux consommateurs* »⁽¹⁵⁷⁾, alors qu'en réalité les Américains instrumentalisent leur droit de la concurrence au profit de leurs seules compagnies aériennes.

L'autre voit dans le postulat américain « *une discrimination majeure qui est en totale contradiction avec l'un des principes fondamentaux du droit communautaire et l'idée d'une politique aérienne commune* »⁽¹⁵⁸⁾.

⁽¹⁵⁷⁾ C'est ce qu'a affirmé M. C. Hunnicut, secrétaire adjoint pour l'aviation et les affaires internationales, dans son audition du 4 juin 1998 par la sous-commission du Sénat du commerce, de la science et des transports.

⁽¹⁵⁸⁾ Entretien de M. K. Van Miert, commissaire chargé de la concurrence, avec *Airline Business*, mai 1998.

Au-delà du problème posé aux Européens par l'instrumentalisation de leur législation antitrust par les Américains, c'est bien leur difficulté persistante à définir une politique aérienne commune à l'égard des Etats-Unis qui est en cause.

En effet, ils n'ont toujours pas, à ce jour, été en mesure d'apporter une réponse aux deux questions cruciales auxquelles ils sont confrontés : **qui** négociera avec les Etats-Unis ? **Que** négocier avec ces derniers ?

● Depuis le début de l'actuelle législature, la Délégation a déjà eu l'occasion d'aborder ces problèmes à deux reprises. D'abord, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, elle a examiné, en juillet 1997, deux propositions de règlement, dont l'objet est de permettre l'application du droit communautaire de la concurrence aux liaisons aériennes avec les pays tiers⁽¹⁵⁹⁾. A l'issue de cet examen, la Délégation avait conclu au dépôt d'une proposition de résolution, dans laquelle elle observait, après avoir approuvé le principe de ces deux textes, *« qu'une politique de la concurrence unifiée en matière de relations aériennes extérieures ne pourrait que renforcer la position de l'Union européenne dans les négociations avec les pays extérieurs à la Communauté. En outre, elle se félicitait « de l'engagement, par la Commission, de procédures tendant à examiner la licéité au regard du droit de la concurrence d'accords entre compagnies européennes et américaines ».*

● En février dernier, elle a examiné le rapport d'information de Bernard Derosier, *« Le transport aérien à l'heure européenne »*⁽¹⁶⁰⁾, et adopté des conclusions sur les relations entre l'Union européenne et les pays tiers dans lesquelles la Délégation :

« Réaffirme son attachement à l'approbation des propositions de règlement sur l'application du droit de la concurrence aux relations entre l'Union européenne et les pays tiers ;

« Suggère qu'il soit donné suite à la demande de la Commission de se voir octroyer un mandat global de négociation et que l'exécution de ce mandat s'opère sous le contrôle du Conseil ;

« Invite la Commission à appliquer le droit de la concurrence en tenant compte de l'importance respective des compagnies américaines et des compagnies européennes »

⁽¹⁵⁹⁾ Rapport d'information de la Délégation (n° 58), présenté par M. Henri Nallet, pages 41 et suivantes.

⁽¹⁶⁰⁾ Rapport d'information (n° 737) de M. Bernard Derosier.

• Depuis l'adoption de ces conclusions, les termes du débat concernant l'octroi d'un mandat de négociation à la Commission⁽¹⁶¹⁾ ne semblent pas avoir changé, aucun accord ne s'étant dégagé à cette fin, comme en témoignent les propos de M. Matthias Wissmann, alors ministre allemand des transports, tenus à l'issue du Conseil « Transports » du 17 mars dernier : après avoir rappelé que l'Allemagne était toujours très favorable à l'égard d'une extension du mandat de négociation de la Commission, afin que celle-ci puisse négocier une « *plus-value* » par rapport aux accords bilatéraux existants, M. Wissmann avait ajouté « *mais si la Commission continue sur cette voie contre-productive*⁽¹⁶²⁾, nous n'allons jamais donner notre accord à un nouveau mandat »⁽¹⁶³⁾, en précisant que le Danemark et la Suède ont la même position.

Lors du Conseil « Transports » du 1er octobre dernier, cette question n'a pas progressé, puisque le Conseil a « *pris note de la difficulté à trouver un accord unanime pour donner à la Commission un mandat élargi* »⁽¹⁶⁴⁾. C'est pourquoi la Commission a décidé, le 30 octobre dernier, d'entamer une procédure pouvant aboutir devant la Cour de justice des Communautés européennes contre les Etats membres qui ont conclu des accords bilatéraux avec les Etats-Unis, c'est-à-dire : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg et la Suède. Dans le cas où la Commission estimerait le contenu de l'accord conclu entre l'Italie et les Etats-Unis contraire aux règles du marché unique, elle pourrait également intenter une procédure contre l'Italie. En outre, la Commission devrait préciser au début de 1999 si elle estime que les alliances *KLM-Northwest* et *KLM-Alitalia* sont conformes aux règles européennes de concurrence. Enfin, une procédure a également été ouverte très récemment contre la France.

Il semble que c'est par cette voie que la Commission espère obtenir un mandat élargi à la question des droits de trafic. Ainsi que le commissaire Kinnock l'a lui-même précisé à la presse, à l'issue du Conseil du 1er octobre, si la négociation avec les Etats-Unis était élargie, les Etats membres se trouveraient en conformité avec le principe de non-discrimination de la législation communautaire et les procédures d'infraction seraient suspendues⁽¹⁶⁵⁾. Il a déclaré en outre qu'un nombre

⁽¹⁶¹⁾ Le Rapporteur renvoie au rapport d'information (n° 737) de M. Bernard Derosier, qui retrace l'historique de cette question, pages 68 et suivantes.

⁽¹⁶²⁾ M. Wissmann vise ainsi les procédures d'infraction ouverte par la Commission, qui ont conclu des accords d'*open skies* avec les Etats-Unis, dont l'Allemagne.

⁽¹⁶³⁾ *Agence Europe*, 18 mars 1998.

⁽¹⁶⁴⁾ *Agence Europe*, 3 octobre 1998.

⁽¹⁶⁵⁾ *Idem*.

croissant d'Etats membres était convaincu qu'un accord global avec les Etats-Unis serait bénéfique pour les Etats membres et pour les compagnies.

● Comme le rappelle M. Hunnicut, secrétaire d'Etat adjoint aux transports, les discussions entre la Commission et les Etats-Unis ont échoué depuis deux ans, parce que, du fait du mandat restreint de la Commission, la question des droits de trafic, essentielle aux yeux des Américains, n'a pu être abordée.

Or, précisément, l'objectif constamment poursuivi par les Américains est d'appliquer le régime de l'*open skies* à l'ensemble du transport aérien transatlantique, en vue de briser les derniers îlots de résistance que représentent, selon eux, l'accord Bermudes II, ainsi qu'un système de libéralisation progressive analogue à celui conclu avec la France. Au surplus, le régime d'*open skies* a pour objet de leur octroyer des « *beyond rights* », c'est-à-dire des droits de trafic complets de cinquième liberté, de nature à permettre à leurs compagnies de desservir tout le territoire de la Communauté et au-delà. Or, cette logique pourrait également les amener à demander le bénéfice du droit de septième liberté, ce qui autoriserait par exemple *United Airlines* à effectuer, au départ de Francfort, une liaison entre cette ville et Paris. En effet, comme on l'a fait remarquer, ce droit « *correspond presque à la définition de ce qui se passerait si les frontières nationales étaient totalement supprimées* »⁽¹⁶⁶⁾, ce qui, *in fine*, constitue bien l'objectif de cet *open skies* transatlantique.

Bien que, selon M. Peter Van Fenema, ancien Vice-Président de *KLM*, cette idée ne suscite guère l'enthousiasme des Etats-Unis⁽¹⁶⁷⁾, on ne voit pas pourquoi ces derniers y renonceraient, d'autant que la Commission en a elle-même demandé le bénéfice pour les compagnies communautaires dans son projet de mandat de négociation qu'elle avait soumis au Conseil des ministres des transports des 19 et 20 juin 1995. S'agissant de l'accès au marché, la Commission a déclaré en effet :

« *Le but est d'obtenir pour les transporteurs communautaires la liberté totale d'accès au marché des transports aériens des Etats-Unis et de la Communauté. Cela signifierait des droits complets de trafic de troisième et de quatrième libertés, des droits complets de cabotage et de cinquième liberté à l'intérieur de la Communauté et des Etats-Unis, ainsi que des **droits de septième liberté** et au-delà* »⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ C'est ce que M. Craig Jenks, Président de l'*Airline Aircraft Projects*, a déclaré à *Airline Business*, octobre 1998.

⁽¹⁶⁷⁾ *Airline Business*, octobre 1998

⁽¹⁶⁸⁾ Document d'information à la presse du 26 avril 1995.

Or, compte tenu des situations géographiques respectives des Etats-Unis et de l'Europe et de la disproportion des moyens techniques et financiers existant entre les compagnies américaines et européennes, il est fort douteux qu'une telle proposition soit de nature à instaurer une réelle réciprocité. En outre, le fait que la Commission ait prévu une période de transition « *pour les transporteurs qui ne seraient pas en mesure de s'adapter immédiatement* » constitue un garde-fou d'autant moins suffisant que les compagnies européennes risquent de se heurter, sur le marché américain, à la concurrence des alliances conclues, depuis le début de cette année, par les plus grandes compagnies américaines⁽¹⁶⁹⁾. On comprend, dès lors, que le Conseil n'ait pas accepté, jusqu'à présent, d'étendre le mandat de la Commission aux droits de trafic, compte tenu des dangers que recèlent ses propositions.

Le Rapporteur se bornera, à cet égard, à deux séries d'observations, les propositions présentées par la Commission en la matière ayant été analysées par Bernard Derosier dans son rapport d'information⁽¹⁷⁰⁾. Tout d'abord, certains Américains sont eux-mêmes conscients de la nécessité d'instaurer des règles communes qui soient prévisibles et d'appliquer au transport aérien les principes du droit d'établissement et du traitement national en matière d'investissements, en vue de mettre fin aux dispositions protectionnistes opposées par les Etats-Unis aux Européens⁽¹⁷¹⁾. En second lieu, il est d'autant plus impérieux d'instaurer enfin un cadre juridique favorisant des règles équitables que la multiplication des méga alliances⁽¹⁷²⁾ planétaires risque précisément de ne pas favoriser une telle concurrence.

⁽¹⁶⁹⁾ Depuis le début de l'année 1998, trois alliances ont été constituées : *United-Delta* ; *American-US Airways* et *Northwest-Continental*. « *Ces trois couples ont clairement annoncé que chaque partenaire restera indépendant et concurrencent l'un de l'autre, particulièrement sur les lignes qu'ils exploitent déjà tous. Mais, à terme, leur fusion s'annonce inévitable et sera, en fait, l'ultime étape d'une consolidation débutée entre 1986 et 1988* », *Air et Cosmos* n° 1657, 8 mai 1998.

⁽¹⁷⁰⁾ Rapport d'information (n° 737) de M. Bernard Derosier.

⁽¹⁷¹⁾ E. Frost, rapport précité, page 47.

⁽¹⁷²⁾ Après la *Star Alliance* qui, depuis 1997, réunit *United Airlines*, *Lufthansa*, *Air Canada*, *Thai Airways*, *Varig* et *SAS*, *British Airways* et *American* ont annoncé en septembre 1998 la création de *Oneworld* alliance à laquelle participent *Canadian Airlines*, *Cathay Pacific* et *Qantas*. Enfin, une troisième alliance planétaire -*Wings*- est en gestation, celle-ci sollicitant notamment la participation d'Air France. *Libération*, 5 octobre 1998.

(b) *L'accord de reconnaissance mutuelle (ARM)
en matière de certification de conformité*

La Commission a proposé, le 30 mars 1998, une décision du Conseil “ *relative à la conclusion d'un accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique* ” [document E 1058 / COM (1998) 180 final].

Cet accord, s'il présentait un allègement des procédures d'exportation sur le marché américain pour les entreprises françaises, n'en était pas moins déséquilibré au détriment de l'Union européenne en raison des barrières non tarifaires américaines, du rôle des associations privées américaines de certification, de l'exclusion de certains secteurs (attaches industrielles, médicaments vétérinaires ...) et de l'inégalité des disciplines dans le secteur de la sécurité électrique.

La Délégation a souligné ce déséquilibre dans son rapport d'information et adopté des conclusions demandant au Gouvernement de s'opposer au texte (n° 940).

L'accord n'en a pas moins été approuvé par le Conseil le 22 juin dernier ; les problèmes sont maintenant reportés au niveau de la mise en oeuvre de l'accord.

Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) ne se limitent pas à la certification de conformité, et ont dû couvrir de nombreux domaines. L'ARM sur le matériel médical a donné lieu à un incident : L'Administration américaine a autorisé le Congrès, après la signature de l'accord, à exclure certains équipements de sauvetage de cet accord ! Les Etats-Unis font actuellement pression sur l'Union européenne pour qu'elle applique l'accord ainsi amputé. De projets de nouveaux ARM existent pour les pneus ou d'autres normes de l'industrie automobile.

(c) *L'accord d'équivalence vétérinaire*

Ce document contenait la “ *proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre les Etats-Unis d'Amérique et la Communauté européenne relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicable au commerce d'animaux vivants et de produits animaux* ” [document E 975 / COM(97)566 final]. Il porte sur “ l'accord d'équivalence vétérinaire ” paraphé entre l'Union européenne et les Etats-Unis.

L'accord a fait l'objet de deux séances d'examen par la Délégation, le 18 décembre 1997 (rapport n° 604) et le 29 janvier 1998 (rapport n° 657). Dans ses conclusions et sur proposition du Président Henri Nallet, la Délégation a soumis son approbation au respect de conditions relatives à la reconnaissance du statut sanitaire de la Communauté et du principe de régionalisation, à la prise en compte de la nouvelle réglementation américaine " MEGAREG " et à l'équilibre global des concessions.

L'aval donné à cet accord par le Conseil le 16 mars 1998 n'est assorti d'aucune assurance sur ces conditions⁽¹⁷³⁾. Encore une fois, les problèmes rencontrés lors de la négociation de l'accord sont reportés au niveau de son application.

Dans un sujet très voisin, le Rapporteur note que les Etats-Unis avaient menacé l'Union européenne de mesures de rétorsion, le 5 novembre 1997, si cette dernière décidait de ne pas exempter les exportations américaines de produits pharmaceutiques de l'embargo qu'elle projette d'imposer sur les produits bovins à risque en matière d'encéphalopathie spongiforme bovine (matières à risque spécifiques – MRS).

(d) *L'accord sur les pièges à mâchoires*

L'Union européenne et les Etats-Unis ont signé, le 28 novembre 1997, un accord sur les normes internationales de piégeage sans cruauté. Par cet accord, les Etats-Unis acceptent d'appliquer les normes de piégeage comprises dans l'accord qui lie déjà en la matière l'Union européenne et le Canada ou la Russie, tout en bénéficiant de périodes transitoires particulières.

Le Parlement européen a rejeté cet accord le 14 juin dernier, son avis ayant toutefois, en ce domaine, une portée purement consultative. Le Parlement européen accuse la Commission et le Conseil d'ignorer les obligations qui découlent de la législation communautaire en matière d'importation de fourrures provenant d'animaux capturés au moyen de pièges à mâchoires, par peur de contrevenir aux règles de l'OMC. Plusieurs parlementaires européens ont critiqué le fait que l'accord signé avec les Etats-Unis soit moins contraignant que ceux signés avec les autres pays.

Le Conseil a néanmoins approuvé, le 13 juillet dernier, la décision de conclure l'accord.

⁽¹⁷³⁾ *Journal officiel* des Communautés européennes L 118 du 21 avril 1998.

(e) L'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière

Cet accord, conclu par le Conseil en décembre 1996, a fait l'objet d'un examen par la Délégation le 26 novembre 1996⁽¹⁷⁴⁾.

Cet accord avait soulevé le problème de la confidentialité des données transmises au titre de l'assistance mutuelle, principalement les données à caractère personnel.

(2) Deux projets interrompus

A ce stade du raisonnement, on ne comprendrait pas que le Rapporteur n'évoque pas tout particulièrement deux négociations, qui sont d'ailleurs interdépendantes, à savoir le projet d'AMI et les projets de Sir Leon Brittan d'instituer une zone de libre-échange transatlantique. Ces deux négociations, qui comportaient des risques sérieux pour l'Union européenne, ont, heureusement, été interrompues.

On ne peut qu'être troublé par l'inspiration commune et la concomitance de ces deux projets dangereux pour la construction européenne.

(a) Les projets d'instauration d'une zone de libre-échange transatlantique

Abordons maintenant les projets de **Sir Leon Brittan** pour instaurer une **zone de libre-échange transatlantique**

A peine l'encre de l'Accord de Marrakech concluant le cycle d'Uruguay du GATT et créant l'OMC était-elle sèche, en avril 1994, que Sir Leon Brittan s'attachait, sans mandat préalable du Conseil - nous disons bien : sans mandat - à accélérer l'instauration du libre-échange entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Il essayait alors un premier échec, du fait du refus des Etats-Unis et de plusieurs Etats membres de l'Union européenne, dont la France. La démarche était vécue, de ce côté-ci de l'Atlantique, comme une marche forcée vers le libre-échange et une remise en cause des résultats de l'Accord de Marrakech et du multilatéralisme de l'OMC naissante.

Le 1er décembre 1995, était finalement signé lors du sommet transatlantique de Madrid un "**nouveau programme de travail**

⁽¹⁷⁴⁾ Voir le rapport d'information (n° 3163) de la Délégation.

transatlantique ” (*new transatlantic agenda - NTA*) et un “ programme d'action commun UE-EU ” (*joint EU-UE action plan*), dans lesquels on ne parlait plus de zone de libre-échange.

Ce dialogue institué au niveau gouvernemental était complété par plusieurs dialogues institutionnalisés :

- entre professionnels (*Transatlantic business dialogue - TABD*) ;
- entre parlementaires (*Transatlantic policy network -TPN*) ;
- et même - il faut le souligner - entre consommateurs, syndicats, experts en matière sociale ou sanitaire ...

Les dirigeants d'entreprises américains et européens se rencontrent tous les ans, pour la dernière fois les 5 et 7 novembre 1998 à Charlotte (Caroline du Sud). Cette rencontre était présidée, pour l'Union européenne, par M. Jürgen Schrempp, du groupe *Daimler-Benz*, et du côté américain par M. Lodewijk de Vink de *Warner-Lambert*. Trois groupes de travail ont été chargés d'examiner les normes et la politique réglementaire, la promotion des entreprises et la mondialisation de l'économie. Les représentants du MEDEF participent activement au *TABD* et estiment qu'un certain nombre de secteurs économiques français attendent du *NTA* des avancées pour la libéralisation des échanges. Parallèlement, les dirigeants des PME ont tenu une réunion séparée, intitulée *Transatlantic small business initiative*, au cours de laquelle ils ont abordé les questions suivantes : fiscalité, contrôle des exportations, douanes, responsabilité des produits, protection des données, commerce électronique, normes comptables, pratiques commerciales internationales et OMC.

Le *Transatlantic policy network* a été créé en 1992 entre responsables politiques. Il vient de publier son *Cooperation project interim report* (rapport intérimaire sur le projet de coopération), dans lequel il fait une série de recommandations pour renforcer les liens transatlantiques. Les députés européens MM. Enrique Baron Crespo et Leo Tindemans en ont cosigné l'introduction avec les membres du Congrès américain MM. Lee Hamilton et Pats Roberts. Ce rapport intérimaire, qui est le troisième du genre, aborde la question des rapports entre l'OTAN et l'Union européenne.

La première conférence sur le volet social s'est tenue à Madrid les 26 et 27 octobre 1998, sur le thème “ handicapés, emplois et nouvelles

technologies”, avec la participation de 150 experts européens et américains en matière d’insertion des citoyens dans le milieu du travail.

La première conférence bi-annuelle sur la sécurité et la santé des travailleurs sur leur lieu de travail s’est déroulée du 13 au 16 octobre 1998 à Luxembourg. Des représentants du monde patronal et syndical des deux côtés de l’Atlantique ont participé aux travaux.

Un dialogue transatlantique sur l’environnement (DTE) devrait être lancé lors du sommet transatlantique de décembre 1998.

Une soixantaine de représentants d’organisations de consommateurs de l’Union européenne et des Etats-Unis se sont rencontrés avec des fonctionnaires à Washington les 25 et 26 septembre 1998. Ils ont évoqué des questions comme la sécurité des produits, la sécurité alimentaire et des produits pharmaceutiques, les services financiers, le commerce électronique et l’étiquetage des produits.

Une « *Task force* » (groupe de projet) euro-américaine a été mise en place sur les maladies transmissibles. Ses travaux sur la coopération en matière de surveillance, de prévention et de contrôle des maladies transmissibles risquent, pour le Rapporteur, de reproduire les travaux des forums internationaux (OMC, ...) dans ces domaines.

Se sont succédé plusieurs sommets transatlantiques en 1996 et en 1997, négociés dans une opacité intenable, qui ont permis quelques accords sectoriels (sommets transatlantiques de décembre 1995, juin et décembre 1996, mai et décembre 1997 et mai 1998, le dernier étant celui de décembre 1998).

Sir Leon Brittan, qui considérait sans doute cette démarche comme trop peu ambitieuse, a présenté le 11 mars 1998 un nouveau projet dénommé “ **nouveau marché transatlantique** ” (*new transatlantic marketplace* — *NTM*). Il s’agissait d’instaurer une zone de libre-échange en matière de services (sauf audiovisuel), de supprimer les tarifs douaniers pour les marchandises (sauf agriculture), d’approfondir la coopération dans le domaine des normes et de la reconnaissance mutuelle des marchés publics, de l’investissement et de la propriété intellectuelle, et de mettre en place un mécanisme bilatéral de prévention et de règlement des conflits. Le Rapporteur se contentera de noter que ce projet présente de grandes similitudes avec les propositions de Mme Ellen Frost, présentées en mai 1997 dans son ouvrage précité, alors que cette dernière était conseillère du Président Clinton.

Pour M. Conrad Eckenschwiller (MEDEF-international), le projet de *NTM* de Sir Leon Brittan est positif, car il exclut l'agriculture et l'audiovisuel et demande beaucoup plus aux Etats-Unis qu'à l'Union européenne. Il tendrait donc à rééquilibrer les concessions faites par les Européens aux Américains depuis quinze ans. Il faudrait donc prendre Sir Leon Brittan au mot et laisser les Etats-Unis dire non les premiers (défense des pics tarifaires ...).

Néanmoins, ce projet a été refusé par le Conseil « Affaires générales » du 27 avril 1998, surtout grâce à une opposition vigoureuse de la France, au motif qu'il était contraire à l'esprit et à la lettre de l'approche multilatérale de l'OMC, inopportun dans le contexte conflictuel des relations transatlantiques et dangereux car il pouvait avoir pour conséquence de remettre en cause une partie de l'acquis communautaire et de soumettre son développement à des procédures de consultation ou de notification bilatérales. Enfin, les Etats-Unis ont tôt fait savoir qu'ils n'envisageraient pas de négociations si l'agriculture et l'audiovisuel, priorités du Congrès, n'étaient pas inclus.

C'est ainsi que Sir Leon Brittan a proposé, le 16 septembre dernier, à la suite du sommet transatlantique du 18 mai, une nouvelle approche dénommée “ **partenariat économique transatlantique** - TEP ou PET ” (*Transatlantic economic partnership*).

L'accord couvre les secteurs des services, de l'agriculture, des marchés publics, de la propriété intellectuelle et de la réglementation. S'agissant des normes et de la réglementation, les Etats-Unis et l'Union européenne sont convenus d'oeuvrer à un renforcement de la coopération et de supprimer certaines barrières résultant de la divergence des réglementations. Pour ce qui est de l'agriculture, le partenariat s'attachera à certains thèmes clés, parmi lesquels la biotechnologie, la sûreté alimentaire et le secteur vétérinaire et phytosanitaire. Hormis un accès plus large aux marchés, le plan d'action vise à instaurer un dialogue régulier et un « système d'alerte rapide » qui permettrait de réduire les risques de conflit entre les parties.

Les différents groupes d'intérêt liés aux secteurs de l'emploi, du commerce, de l'environnement et de la consommation sont invités à prendre part aux consultations.

Le « partenariat économique transatlantique » englobe à la fois des éléments bilatéraux et multilatéraux. Certains éléments du programme seront réalisés par des actions de coopération (meilleure coopération dans le domaine législatif, coopération entre scientifiques, identification des

secteurs prioritaires pour l'élimination des obstacles, coordination des positions de l'Union européenne et des Etats-Unis au sein des organisations internationales). Dans d'autres cas, l'action prendra la forme de négociations commerciales.

Sur le plan bilatéral, le programme propose de réduire la bureaucratie dans le secteur des services (télécommunications, assurance, tourisme et distribution), de négocier des règles communes concernant les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, la santé du consommateur et des plantes et la biotechnologie, de faire du commerce mondial de l'électronique un domaine « hors taxes », d'oeuvrer aux normes en matière d'emploi et d'instaurer une stratégie commune dans les domaines liés à la fois à l'environnement et aux échanges. Les parties devront définir les principes et les lignes directrices se rapportant à la coopération dans le secteur de la réglementation.

Sur le plan multilatéral, il s'agit de préparer les nouvelles négociations de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). C'est dans cette optique que le programme s'attache plus spécifiquement à l'agriculture, aux tarifs douaniers industriels, à l'investissement, à la concurrence, aux marchés publics, à l'environnement, à la corruption, au commerce de l'électronique et aux normes en matière d'emploi.

Ce projet, certes plus modeste que le projet initial de " nouveau marché transatlantique ", suscite des interrogations. Comment être sûr que la libéralisation des services et de l'agriculture ne se fera pas au détriment de l'acquis communautaire ? Comment être sûr que le projet n'évoluera pas vers l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends contraire à l'OMC ? La coopération réglementaire bilatérale, qui prévoit des consultations préalable à toute nouvelle réglementation, n'aboutira-t-elle pas à un droit de regard des Etats-Unis sur la construction juridique communautaire ? Comment être sûr que la Commission européenne ne considérera pas le TEP comme un mandat général de négociation pour tout type de sujets ou d'accords ? La conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle sera-t-elle conforme avec le niveau élevé dans l'Union européenne en matière de protection des consommateurs, de santé humaine, animale et végétale, de sécurité et d'environnement ? Permettra-t-elle le développement ultérieur de ces réglementations communautaires ? Quels sont, enfin, les intérêts bien compris de l'Union européenne dans cette négociation ? Le Rapporteur note enfin que le TEP ne prévoit rien en matière de législations extra-territoriales ...

Plusieurs ONG européennes actives dans le domaine de l'environnement demandent à l'Union européenne d'imposer un moratoire

au TEP aussi longtemps que des garanties concernant la poursuite de l'objectif du développement durable ne seront pas données. Elle craignent que le libre accès des entreprises aux marchés ne conduise à des conflits avec les intérêts environnementaux. Dans une lettre adressée aux ministres des affaires étrangères, elles demandent que les Parlements nationaux et le Parlement européen contrôlent le processus, que les Etats et l'Union européenne conservent leurs droits à adopter une législation plus ambitieuse, que l'on ne compromette pas les systèmes déjà en place pour promouvoir des modes de production plus respectueux de l'environnement et qu'une étude d'impact soit effectuée préalablement à tout projet, reposant sur le principe de précaution.

A la suite du rapport présenté par Mme Erika Mann, la Commission des relations économiques extérieures du Parlement européen a approuvé le TEP le 29 octobre dernier. Le Conseil "Affaires générales" du 9 novembre 1998 a adopté le TEP⁽¹⁷⁵⁾, ainsi que le plan d'action qui le complète, dans une version certes un peu allégée par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne. Il a également adopté, le même jour, des directives de négociation devant permettre à la Commission de commencer à négocier avec l'Administration américaine afin d'aboutir à la conclusion d'accords bilatéraux dans les domaines des barrières techniques au commerce, des services, des marchés publics et de la propriété intellectuelle. Le Parlement européen a, le 18 novembre 1998, soit neuf jours après son adoption par le Conseil, approuvé la proposition de résolution de Mme Erika Mann, malgré la vive opposition de plusieurs députés européens. Le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 s'est «*félicité des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Partenariat économique transatlantique grâce à l'élaboration d'un plan d'action avec les Etats-Unis*», tout en rappelant «*qu'il importe que les Etats parties au système commercial multilatéral évitent de recourir à des mesures unilatérales préjudiciables au système de règlement des différends de l'OMC*». Le Rapporteur regrette que le TEP, tout comme le nouveau programme de travail transatlantique qui l'a précédé depuis 1995, ne retienne pas la réalisation des procédures habituelles de contrôle démocratique, tant au Parlement européen que dans les parlements nationaux.

Convient-il de faire un rapprochement entre ce dialogue transatlantique et la rencontre du 20 octobre dernier à Bruxelles entre Mme Charlène Barshefsky, représentante des Etats-Unis pour le commerce, et plusieurs commissaires européens (Sir Leon Brittan, MM. Hans Van den Brook, Karel Van Miert et Mme Emma Bonino) ? Au

⁽¹⁷⁵⁾ Voir annexe.

cours de cette réunion, Mme Barshefsky a vivement reproché à l'Union européenne de ne pas faire assez pour absorber les produits asiatiques et de la Russie, touchés par la crise financière. Les automobiles et l'acier sont les deux secteurs pour lesquels les Etats-Unis demandent aux Européens de libéraliser plus rapidement son régime à l'importation. La représentante américaine estime que le déficit commercial des Etats-Unis s'élèvera à 240 milliards de dollars en 1998, pour atteindre 300 milliards cette année, à cause notamment de la crise asiatique. Elle souhaite que *“ l'Union européenne prenne sa juste part du fardeau. Nous engageons l'Union européenne (...) à agir comme un moteur de croissance. Le déficit américain va vite devenir intenable, en partie parce que la progression des importations mais aussi le net ralentissement de nos exportations vont avoir des conséquences sur l'emploi aux Etats-Unis ”*. Mme Barshefsky craint, en réalité, une montée des tensions protectionnistes dans son pays. Le commissaire européen Sir Leon Brittan a réagi aux propos de Mme Barshefsky en déclarant que : les importations européennes d'acier avaient augmenté de 56 % pendant le premier semestre 1998 alors que celles des Etats-Unis avaient augmenté de 12 % ; les importations d'automobiles japonaises avaient augmenté dans l'Union européenne de 16 % en nombre et de 23 % en valeur ; les prochaines négociations de l'OMC ne peuvent pas se concentrer sur les seuls secteurs qui intéressent les Etats-Unis.

(b) *Les négociations interrompues sur l'AMI*

L'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) mérite un examen approfondi, à la mesure de l'enjeu qu'il représentait.

Chacun se félicite - nous l'espérons - de la décision du Premier ministre, annoncée en séance publique de l'Assemblée le 14 octobre dernier, de ne pas reprendre les négociations de l'AMI à l'OCDE. Il s'agit d'un point qui met fin à cette négociation, après la suspension de six mois qui avait été décidée en avril 1998. Cette décision a été prise après que le Premier ministre ait pris connaissance du rapport qu'il avait confié à Mme Catherine Lalumière, députée européenne, et à M. Jean-Pierre Landau, inspecteur général des finances (*“ Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) - rapport intérimaire ”*).

Le Rapporteur s'est personnellement employé, dès l'origine, à un moment où cette négociation était peu connue, à susciter l'opposition en France au projet d'AMI.

L'AMI avait pour but d'obtenir une déréglementation, au niveau multilatéral, en faveur de l'investissement direct étranger (IDE).

Le projet de négociation d'un accord multilatéral sur l'investissement avait été évoqué lors des négociations du cycle d'Uruguay du GATT (1987-1994) mais les négociateurs ne s'y étaient finalement pas attelés. La Conférence ministérielle de l'OMC de Singapour en décembre 1996 a inclus l'investissement dans ses " nouveaux sujets " et a créé un groupe de négociation sur le commerce et l'investissement. Ce groupe n'en est qu'aux travaux préliminaires, du fait de l'opposition de certains pays de l'OMC comme l'Inde ou l'Indonésie.

Face à ce blocage à l'OMC, les Etats-Unis ont fortement poussé à la reprise de négociations à l'OCDE et, après l'acceptation de l'Union européenne, des négociations ont effectivement débuté dans cette enceinte en mai 1995, dans la plus grande opacité, notamment vis-à-vis du Parlement. Le Gouvernement français de l'époque n'a pas refusé ces négociations ; son mandat comportait plusieurs points défensifs et offensifs. Les intérêts défensifs étaient les suivants :

- défense de l'exception culturelle ;

- instauration d'une clause de préférence communautaire, permettant la préservation des capacités d'évolution de l'Union européenne. Les Etats membres de l'Union européenne doivent conserver le droit de privilégier les entreprises communautaires ;

- refus de porter atteinte aux monopoles du secteur public.

Les intérêts offensifs étaient les suivants :

- obtenir la condamnation des lois extra-territoriales américaines (" *Helms-Burton* ", " *D'Amato* ") ;

- obtenir l'ouverture des pays tiers (alors que l'Union européenne a déjà démantelé toutes ses mesures discriminatoires et qu'elle assimile, pour sa législation et ses subventions publiques, les filiales européennes

de sociétés étrangères à des sociétés européennes⁽¹⁷⁶⁾) ;

⁽¹⁷⁶⁾ Voir article 58 du Traité CE :

" Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissantes des Etats membres.

Par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif. "

- obtenir le démantèlement des “ discriminations positives ” (subventions publiques, fiscalité réduite, pour attirer les investissements étrangers).

Le Gouvernement ayant compris que ses demandes n’aboutissaient pas auprès de ses partenaires, a observé une attitude plus prudente. La levée des sanctions ou menaces américaines contre les entreprises françaises a dès lors constitué un préalable.

Un projet de traité, présentant de nombreuses variantes, notes de bas de page et points de désaccords, a été présenté en octobre 1997. Il est alors sorti de l’ombre grâce à sa diffusion sur *Internet* et dans *Le Monde Diplomatique* notamment. **Ce projet, qui visait à conférer tous les droits aux investisseurs et à décider que les Etats n’avaient plus que des devoirs à leur égard**, instaurait les principes de traitement national (TN), de clause de la nation la plus favorisée (NPF) et de transparence aux règles nationales relatives aux investissements transfrontières.

Si les négociateurs ont pu se mettre d’accord sur le principe selon lequel le droit des gouvernements de créer, d’autoriser ou de maintenir des monopoles (**services publics**) ne saurait être remis en cause dans le cadre de l’AMI, ils n’ont pas réussi à proposer de dispositions expresses en la matière, tant les conceptions initiales étaient contraires à cette idée.

L’accord aurait fonctionné de la façon suivante : il pose des principes généraux, sur lesquels chaque pays signataire peut apposer des réserves, qui lui permettent de conserver ses législations discriminatoires. Un examen périodique des réserves est prévu, sans obligation et avec un mécanisme de vote à la majorité. Les pays signataires s’engagent toutefois à ne pas adopter de nouvelles mesures discriminatoires (engagement de “ *statu quo* ”).

Les Etats-Unis étaient prêts à s’engager dans le projet d’accord, autant au niveau fédéral que sous-fédéral, mais en inscrivant la liste des législations discriminatoires des Etats (voir *infra* les quatre cents pages de réserves déposées par les Etats-Unis).

Face à la montée des protestations en France et à l’étranger contre cet accord, le Premier ministre a publié, le 13 février 1998, un communiqué subordonnant à **quatre conditions** la signature de ce traité par la France : pas de légitimation des législations à portée extra-territoriale ; pas de remise en cause du principe de l’exception culturelle ; pas de remise en cause de la capacité de l’Union européenne à poursuivre librement son

intégration politique et économique (clause REIO) ; pas d'abaissement des normes sociales et environnementales fondamentales.

Le Rapporteur note que la conception de l'**exception culturelle** a un caractère défensif qui serait remise en cause à chaque nouvelle négociation par les tenants de l'ultra-libéralisme. Il pense qu'il convient plutôt de promouvoir un modèle de société européen fondé sur la promotion de la richesse due à la diversité culturelle et linguistique.

Les principes fondamentaux de l'AMI auraient posé des problèmes d'application aux industries à vocation culturelle (édition, presse et audiovisuel notamment). En effet, les politiques visant à préserver la diversité culturelle et linguistique se seraient trouvées remises en cause : l'engagement de *statu quo* risquait de rendre inopérantes les limitations actuelles aux prises de participation étrangères puisque ces secteurs utilisant de nouvelles technologies n'y étaient pas soumis. L'audiovisuel ou la presse sont des secteurs assujettis à des réglementations particulières où les critères linguistiques ou de nationalité jouent un grand rôle ; un Etat devrait toujours pouvoir traiter différemment deux entreprises de ces secteurs, en particulier en fonction du contenu linguistique des biens ou services qu'elle produit. Le projet d'AMI ne prévoyait qu'une clause d'exception pour les industries à vocation culturelle : *“Aucune disposition du présent accord ne peut être interprétée comme empêchant une partie contractante de prendre toute mesure pour réglementer l'investissement d'entreprises étrangères et les conditions d'activité de ces entreprises, dans le cadre de politiques visant à préserver et promouvoir la diversité culturelle et linguistique sur son territoire.”*

Aucun accord n'a été réalisé sur l'interdiction des **embargos secondaires** d'investissement (lois extra-territoriales américaines notamment). Le projet d'article suivant n'a pas recueilli l'approbation : *“Les parties contractantes ne peuvent prendre des mesures qui, soit imposent ou peuvent être utilisées pour imposer des obligations aux investisseurs ou aux investissements d'investisseurs d'une autre partie contractante, soit interdisent ou imposent des sanctions pour avoir traité avec des investisseurs ou des investissements d'investisseurs d'une autre partie contractante, du fait d'investissements qu'un investisseur d'une autre partie contractante effectue, possède ou contrôle, directement ou indirectement, dans un pays en conformité avec le droit international et les réglementations de ce pays tiers”*.

Ce projet d'accord soulevait d'autres problèmes. Il se proposait d'instaurer un **tribunal commercial arbitral** de nature supranationale permettant à une entreprise de mettre en cause un Etat. Selon le projet de

traité, la procédure de règlement des différends “ *s’applique aux différends entre une partie contractante⁽¹⁷⁷⁾ et un investisseur d’une autre partie contractante relatifs à une violation d’une obligation de la première partie contractante en vertu du présent accord qui occasionne une perte ou un préjudice à l’investisseur ou à son investissement* ”. Rappelons, en comparaison, que l’OMC ne connaît que les Etats souverains et non pas les entreprises privées ou les particuliers. Dès lors qu’il s’agissait de “ déblayer ” le terrain de tout ce qui pourrait être considéré comme un obstacle à l’investissement, les risques étaient considérables, en particulier vis-à-vis des services publics.

A l’inverse, l’accord était, de manière flagrante, déséquilibré en faveur des Etats-Unis. Ceux-ci ont déposé, nous l’avons dit, quelques **400 pages de réserves** relatives aux législations fédérales ou municipales sur tous les secteurs de l’activité économique (“ liste A ”). En outre, les réserves de la “ liste B ” permettent aux Etats-Unis d’introduire dans leur législation de nouvelles mesures discriminatoires définies de façon très large : subventions, marchés publics, télécommunications, services urbains et concessions.

Si les **législations nationales en matière sociale, fiscale ou environnementale** ne sont pas *en tant que telles* attaquables au vu de l’AMI, la sécurité de leur maintien n’est pas pour autant assuré. En effet, un Etat ou une entreprise pourra attaquer la législation d’un Etat signataire de l’AMI s’il prouve que celle-ci est discriminatoire. Dans une construction juridique de type anglo-saxon telle que l’AMI, quelles sont les garanties dont nous disposons pour être sûr que les lois françaises sur les 35 heures, sur le SMIC, sur l’impôt sur les sociétés ou sur la protection de l’environnement ne seront jamais attaquées devant le tribunal arbitral ? De plus, la question d’une clause de “ non-abaissement des normes ”, par laquelle “ *une partie ne devrait pas renoncer ni déroger ou offrir de renoncer ou de déroger aux mesures nationales en matière de santé, de sécurité ou d’environnement ou aux normes nationales fondamentales du travail afin d’encourager l’établissement, l’acquisition, l’expansion ou le maintien sur son territoire d’un investissement ou d’un investisseur.* ”, restait encore très controversée entre les négociateurs et avait peu de chances d’être adoptée.

Une autre idée défendue par la France mais qui n’a pas été acceptée par les autres pays consistait à introduire des règles minimales, des planchers, en dessous desquels les normes sociales et environnementales ne sauraient être fixées.

⁽¹⁷⁷⁾ Un Etat.

En prévoyant la possibilité, pour une instance arbitrale, d'annuler une loi, l'AMI introduisait le risque de n'être **pas conforme à l'ordre constitutionnel** de l'ensemble des Etats concernés. L'AMI soulevait ainsi un problème juridique très sérieux, que les négociateurs d'accords sur les investissements déjà en vigueur – et comportant une clause analogue – n'avaient pas envisagé dans toute son ampleur.

Les négociations de l'AMI ont été l'occasion d'un véritable bras de fer entre les Etats-Unis et la France, très en pointe en la matière et soutenue par la Belgique, l'Espagne et le Portugal.

Pour la plupart des responsables français ayant participé aux négociations, il ne faisait pas de doute que la France avait intérêt à négocier et conclure un accord multilatéral sur l'investissement. Pour le MEDEF (entretien avec M. Conrad Eckenschwiller le 23 mars 1998), un accord international sur l'investissement était également une bonne chose ; il présentait un cadre protecteur des investissements étrangers et permettait d'interdire les législations extra-territoriales qui limitent les investissements dans certains pays ou secteurs.

Des participants aux négociations sur l'AMI ont expliqué au Rapporteur l'apparition de **dysfonctionnements entre l'administration française et le pouvoir politique**. Les négociateurs français, trop " techniques ", n'ont pas suffisamment informé les ministres de l'enjeu politique, tandis que, de surcroît, ils n'avaient pas de mandat de négociation suffisamment précis. De plus, circonstance aggravante, cette négociation a manqué totalement de transparence vis-à-vis de l'opinion publique.

Comme l'a compris le Gouvernement, l'AMI **n'était pas amendable en sa philosophie**. Ce sont d'ailleurs ses initiateurs eux-mêmes qui l'affirment, en soulignant que le coeur du projet ne pouvait être modifié. Il ne pouvait y avoir d'améliorations éventuelles qu'« à la marge ». C'est sa philosophie même qui était irrecevable, puisqu'elle érigeait les prérogatives des investisseurs en principe général auxquels les autres principes - souveraineté nationale, droits humains et sociaux, développement durable - devraient être subordonnés.

Il faut reprendre la discussion d'un accord sur des bases entièrement nouvelles. Le fait de négocier un accord sur l'investissement à l'OCDE n'est pas une bonne chose, selon M. Renato Ruggiero, Directeur général de l'OMC (entretien avec le Rapporteur), car les pays en voie de développement n'ont pas à accepter sans rien dire ce que les pays riches décident tout seuls.

La crise économique actuelle a montré que la libéralisation des échanges et des investissements n'est positive que si elle s'accompagne de la mise en place de mécanismes régulateurs internationaux. Le transfert de la négociation dans l'enceinte de l'OMC permettra d'éviter le face-à-face entre l'Union européenne et les Etats-Unis. De plus, en sortant de la négociation du "club des 29 pays riches" de l'OCDE, ils auraient eu la faculté d'imposer outrageusement leur loi à l'ensemble du monde. Il conviendra également, dans cette perspective, que les efforts visant à inclure la Chine et la Russie dans cette organisation ne soient pas contrariés.

Sur le fond, il nous paraît nécessaire de définir une **alternative à l'AMI** : il faudra préparer un nouveau traité sur l'investissement mondial qui prenne en compte les droits des citoyens et des Etats et le contrôle démocratique, plutôt que de le fonder - comme l'AMI - sur le champ libre donné aux multinationales, dont l'unique objectif de recherche du profit maximal, immédiat, aboutit à rendre aveugle leur action, sans réelle prise en compte de l'intérêt général, celui-ci étant au coeur de la problématique de toutes les politiques. Il s'agira donc, demain, de replacer l'AMI sur le terrain du développement humain, dans la continuation, et non en rupture, avec la *Charte des Nations unies sur les droits économiques et les devoirs des Etats*, adoptée en 1974, pour laquelle les entreprises privées, qu'elles soient nationales ou transnationales, ont des obligations sociales.

Sous le titre "*Pour un AMI des citoyens*", un document de travail vient d'être rendu public⁽¹⁷⁸⁾. Elaboré à l'initiative de M. Tony Clark, de l'institut canadien *Polaris*, le projet a été enrichi avec la participation d'instituts, d'organisations non gouvernementales et de forums des cinq continents⁽¹⁷⁹⁾. Il s'agit d'"*une approche alternative pour élaborer un traité sur l'investissement mondial fondé sur le droit des citoyens et le contrôle démocratique*".

Les lignes de force d'un "*AMI citoyen*" se situent à l'opposé de celles qui ont présidé à l'élaboration du projet de l'OCDE. Ce dernier est fondé, rappelons-le, sur le principe selon lequel il faut donner le champ libre aux multinationales dans l'unique objectif de la recherche du profit, au détriment des citoyens et de leurs Etats. A l'inverse, le projet de l'Institut *Polaris* replace l'AMI sur le terrain du développement humain.

⁽¹⁷⁸⁾ "*L'Humanité*", 5 août 1998.

⁽¹⁷⁹⁾ L'intégralité de ce projet de document peut être consulté, dans sa version en langue anglaise, sur internet (<http://www.canadians.org/citizensmai.html>).

La Déclaration universelle des droits de l'homme est le principe fondamental qui devrait présider à tout accord sur l'investissement. Cette déclaration et les différentes chartes qui en ont découlé englobent l'ensemble des droits de la personne humaine, y compris les droits à l'alimentation, au logement, à l'éducation, à l'emploi et à la santé. S'y ajoutent ceux relatifs à un environnement sain, à l'intégrité culturelle et à des services publics de qualité, à un salaire juste, à la négociation collective et à la formation de syndicats, ainsi que celui de pouvoir participer à toute décision concernant la mise en oeuvre de ces droits.

La Déclaration universelle fondatrice de la société contemporaine a proclamé la suprématie des droits citoyens et humains sur le pouvoir politique et économique. Dans ce cadre, la Charte des Nations unies sur les droits économiques et les devoirs des Etats, adoptée en 1974, est la pierre angulaire du principe selon lequel l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans le processus du marché, afin d'assurer que l'économie réponde aux besoins des êtres humains. La Charte reconnaît notamment le droit souverain de l'Etat-nation de protéger l'intérêt public en régulant l'investissement étranger, en contrôlant les activités économiques et financières des multinationales sur son territoire, afin que l'investissement étranger réponde aux priorités du développement national. La Charte accorde aussi aux Etats le pouvoir de “*nationaliser, exproprier ou transférer la détention d'une propriété privée*”, en contrepartie du versement d'une juste compensation.

Donc, contrairement au modèle d'AMI de l'OCDE, le principe de base de la Charte de 1974 affirme que les entreprises privées, qu'elles soient nationales ou transnationales, ont des obligations sociales. Les Etats doivent ainsi être mis en mesure de créer les conditions nécessaires à la réalisation des droits fondamentaux de l'être humain, en régulant l'investissement. Ils doivent intervenir sur le marché lorsqu'il est nécessaire de faire en sorte que le développement économique réponde aux critères de développement des droits fondamentaux des citoyens.

Les rédacteurs du projet alternatif d'un “*AMI citoyen*” soulignent que la situation des entreprises privées à base nationale diffère de celle des multinationales au regard de la formation du capital. Si les premières participent au contrat social en employant des salariés nationaux, en payant des impôts et des charges et en maintenant leurs profits sur place, il en va autrement des multinationales, qui n'ont pas contribué, avant leur installation sur un territoire national, à l'édification de la richesse sociale dans le pays hôte. Dès lors, les Etats devraient avoir le droit d'exiger des investisseurs étrangers qu'ils se conforment à certaines obligations sociales. Dans une économie mondialisée, il est certes reconnu aux

multinationales le droit d'investir leur capital et d'en attendre un bénéfice raisonnable. Mais, en contrepartie, les entreprises étrangères doivent faire en sorte que leur investissement serve l'intérêt public en répondant à des obligations de résultats tant sur le plan de l'emploi que sur celui du respect des droits des salariés. Elles doivent aussi reconnaître le droit des Etats de protéger et développer les secteurs stratégiques de leur économie. Enfin, elles doivent contribuer aux ressources publiques destinées notamment aux programmes sociaux, environnementaux, culturels et à différents services publics.

A Bruxelles, le député européen (écologiste) Paul Lannoye a lancé une pétition en faveur d'un autre accord, un "*bel-AMI*", qui remplacerait le texte actuel qui est, selon lui aussi "*inamendable*". Les nouveaux axes prioritaires consisteraient à :

- inclure les pays en voie de développement ;
- donner la priorité au développement régional plutôt qu'à la conquête des marchés ;
- affirmer l'objectif prioritaire de développement écologique et social durable, et définir des droits et devoirs des investisseurs et des Etats ;
- donner la priorité au droit national sur les normes internationales, sauf si celles-ci tendent à augmenter les normes sociales et environnementales ;
- régler les différends en premier lieu au niveau des Etats et en dernière instance auprès d'une cour internationale du type de la Cour de La Haye.

L'« Observatoire de la mondialisation », en liaison avec des ONG américaines et canadiennes, est lui aussi en train de contribuer à la définition d'une alternative à l'AMI de l'OCDE.

(3) Le " marché de dupes " du sommet transatlantique du 18 mai 1998 à Londres

C'est dans ce contexte qu'est intervenu le **sommet transatlantique du 18 mai 1998**, à Londres, que le Rapporteur a qualifié de " marché de dupes " dans *Le Monde diplomatique*.

En effet, le Président du Conseil en exercice et le Président de la Commission européenne, assisté de Sir Leon Brittan, ont conclu, à cette occasion, une série de négociations bilatérales avec le Président américain Bill Clinton et la secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, Mme Madeleine Albright. Ces négociations portaient sur la politique étrangère, les accords de reconnaissance mutuelle, le lancement du Partenariat économique transatlantique, un compromis sur les lois extra-territoriales américaines, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme international, les expropriations à Cuba. Tout cela en liaison explicite avec l'AMI, afin de rendre ce dernier acceptable.

Il est intéressant de relever la méthode suivie par les Etats-Unis dans cette affaire. Introduit, à l'origine, au sein de l'OMC, le projet d'AMI, du fait de l'absence d'unanimité, a été replacé dans le cadre de l'OCDE, qui regroupe les 29 pays concentrant 80 % du commerce mondial, afin de chercher à l'imposer à l'OMC. Devant l'échec, et bénéficiant de la complicité britannique, ils ont déplacé ce projet sur le plan bilatéral avec l'Union européenne, qui concentre avec les Etats-Unis 60 % du commerce mondial, en vue de rendre l'accord acceptable au sein de l'OCDE, puis de l'OMC. Ils ont donc recherché, à tous les stades, l'effet de "masse critique" capable d'entraîner l'ensemble.

Cet "accord" du 18 mai avait été préparé de loin. C'est ainsi qu'un précédent accord bilatéral datant d'avril 1997 avait convenu de la suspension de la plainte de l'Union européenne à l'OMC contre les lois extra-territoriales américaines, en échange d'une dérogation à l'application de ces lois aux entreprises européennes, dérogation qui n'est jamais intervenue, puisque ce n'est pas l'administration américaine qui en décide mais le Congrès. Pourtant, l'administration signe, et cela suffit à certains ! En levant cet obstacle des lois extra-territoriales considérées par la France - Président de la République et Premier ministre - comme contraires au droit international, l'AMI devenait acceptable, puisque l'une des principales conditions était satisfaite.

Nous avons déjà noté que cet "arrangement" du 18 mai a été conclu par deux commissaires européens et par le Président en exercice du Conseil, toujours sans mandat préalable du Conseil. Il n'a d'ailleurs pas reçu l'aval des ministres, le Conseil "affaires générales" du 25 mai n'ayant fait que "*prendre note*" des textes conclus et la France ayant fait connaître ses critiques à l'encontre d'un accord déséquilibré. Le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'économie et des finances ont d'ailleurs personnellement confirmé au Rapporteur que ce compromis ne constituait pas un règlement définitif de la question. Le ministre belge des affaires étrangères, M. Erick Deryck, a également

exprimé publiquement sa déception à l'égard de l'accord. Il a déclaré le 24 juin 1998 que " *l'Union européenne a accepté des disciplines limitant l'investissement et n'a reçu en échange que des engagements américains à respecter une dérogation de la loi* ". Pour lui, cet accord est le résultat du manque d'intégration de l'Union européenne : les divergences entre les Etats membres n'ont pas permis de faire preuve de détermination face aux Etats-Unis. S'agissant de la procédure suivie, le compromis négocié relève donc du **coup de force institutionnel** : il a été négocié et conclu sans que le Conseil ait donné à la présidence ou à la Commission le moindre mandat pour ce faire, et alors même que les sujets traités relevaient des compétences partagées (nationales et communautaire).

Cet " accord " n'ayant pas été publié et les conditions de sa négociation n'ayant pas été des plus transparentes⁽¹⁸⁰⁾, le Rapporteur a tenu à ce que son texte intégral figure en annexe au présent rapport.

Le compromis exonère certes de sanctions l'entreprise *Total* pour ses investissements en Iran, ce qui constitue un maigre " succès " car ces dérogations sont rendues possibles dans la loi " *D'Amato* ". Mais les Etats-Unis ne se sont pas engagés à accorder de dérogation définitive pour toutes les entreprises européennes, et encore moins à abroger, dans leur principe, leurs lois extra-territoriales. L'obtention de dérogations à la loi " *D'Amato* " se fera au cas par cas, projet par projet. Les Etats-Unis ont néanmoins précisé que le projet de gazoduc trans-iranien se sera pas exonéré. L'obtention de dérogations à l'application de la loi " *Helms-Burton* " nécessite une modification de la loi, que le Congrès semble peu enclin à effectuer. L'accord n'élimine donc pas la menace de sanctions, alors que la Commission européenne n'en a pas moins abandonné sa plainte devant l'OMC. Le dispositif convenu revient à la fois à légitimer et à " multilatéraliser " ce dont l'Union européenne a toujours contesté le principe, c'est-à-dire les lois extra-territoriales. En souscrivant au texte sur les disciplines relatives aux investissements et les expropriations illicites, l'Union n'a pris rien moins que l'engagement de contribuer à l'application de la loi « *Helms-Burton* », qu'elle se proposait il y a dix-huit mois de soumettre au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Le dispositif adopté en matière d'expropriations illicites contient un élément de **rétroactivité**, contraire aux principes fondateurs de notre droit. En effet, il est prévu que les disciplines agréées s'appliqueront aux biens expropriés et qui n'auraient pas été revendus avant l'entrée en vigueur de l'accord. L'arrangement relatif aux disciplines se présente comme un protocole additionnel à l'AMI, alors que les négociations

⁽¹⁸⁰⁾ Voir articles publiés dans *L'Humanité* des 30 juillet et 4 août 1998.

étaient à ce moment suspendues pour six mois⁽¹⁸¹⁾. Cet arrangement avalise les sanctions américaines, dans la mesure où il s'oppose aux expropriations rampantes ou aux nationalisations "illégalles". Peut être qualifiée de nationalisation rampante toute mesure fiscale, comme la taxation des transferts de capitaux financiers ou encore une nouvelle forme d'impôt sur la fortune. Il recèle une conception très particulière du droit de la propriété.

Remarquons également que les Etats-Unis ne se sont formellement engagés à rien. Ils ont simplement indiqué, dans un document non officiel (*non paper*), qu'ils s'efforceraient d'agir auprès de leur Congrès pour obtenir l'exemption des entreprises européennes d'éventuelles sanctions avant le 18 mai, tout en obtenant que l'Union européenne mette en oeuvre des "disciplines", qui s'apparentent d'ailleurs à de véritables sanctions. Or le Congrès américain vient d'adopter une nouvelle loi extra-territoriale sanctionnant les pays violant ce qu'ils considèrent être "la liberté de religion" et a menacé, l'été dernier, la Suisse de sanctions pour faire pression sur l'indemnisation des avoirs juifs confisqués pendant la dernière guerre.

De son côté, les engagements de l'Union européenne figurent dans une déclaration unilatérale, et donc non contraignante pour les Etats-Unis, par laquelle l'Union européenne condamne les boycotts secondaires et soumet la mise en oeuvre des disciplines et de la coopération politique à l'obtention de dérogation ("*waivers*") aux lois "*Helms-Burton*" et "*D'Amato*" pour les entreprises européennes, ainsi que dans un courrier déférent adressé par Sir Leon Brittan à Mme Madeleine Albright, par lequel il condamne le caractère illégal des expropriations effectuées à Cuba en 1959.

Dès lors, et comme cet accord constitue un tout indissociable, le Rapporteur estime qu'il faut refuser ces bases de discussion, au contraire de ce que continue à faire Sir Leon Brittan. Ce dernier, s'exprimant au nom de l'Union européenne - sur la base de quel mandat ? - a mené avec son homologue américain les négociations du sommet transatlantique réuni à Washington le 18 décembre 1998. Or, ce sommet a lancé le plan d'action du Partenariat économique transatlantique, a confirmé les engagements de l'accord du 18 mai, sans même mentionner les conflits relatifs aux sanctions des lois extra-territoriales ou unilatérales américaines.

⁽¹⁸¹⁾ Elles ont, depuis, été définitivement arrêtées.

3) *L'impréparation de l'Union européenne à la guerre économique qui lui est imposée par les Etats-Unis*

a) *La mise en place de puissants dispositifs d'intelligence économique par les Etats-Unis*

(1) **Le redéploiement d'objectifs poursuivis au cours de la guerre froide**

Le Rapporteur emploie à dessein l'expression de « guerre économique », non seulement parce que plusieurs de ses interlocuteurs y ont eu recours sous des formes diverses, mais aussi parce qu'elle traduit bien, à ses yeux, la volonté de domination ou celle de maintenir leur suprématie économique et militaire qui ont inspiré la politique des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide et dans le cadre actuel de globalisation/mondialisation qui accroît la compétition entre les trois grands pôles économiques mondiaux existants.

Pour faire face au contexte géopolitique et économique actuel, l'Administration Clinton a procédé à un redéploiement des objectifs qui avaient été poursuivis auparavant.

Ces objectifs, tels qu'ils ont été analysés il y a trente ans par M. Claude Julien⁽¹⁸²⁾, attestent très clairement que, au temps de la guerre froide, les Etats-Unis considéraient les échanges commerciaux comme un instrument de puissance destiné à conforter leur position de leader du « monde libre » dans la compétition économique et idéologique qui les opposait à l'URSS. Ces objectifs - étroitement imbriqués les uns aux autres - étaient au nombre de cinq :

1° Les échanges commerciaux servent l'intérêt national des Etats-Unis, qui ont un besoin vital d'importer des matières premières et d'exporter des produits manufacturés.

2° Les échanges commerciaux sont aussi profitables aux autres pays du monde libre, qui peuvent vendre aux Etats-Unis leurs matières premières et acheter des biens d'équipement dont ils ont besoin.

3° Les intérêts des entreprises privées américaines coïncident étroitement avec ceux d'un gouvernement qui assume le *leadership* du « monde libre » dans la résistance au communisme.

⁽¹⁸²⁾ C. Julien, *L'Empire américain*, pages 217 et suivantes.

4° Les intérêts privés et l'intérêt national étant considérés comme identiques, les interventions du gouvernement fédéral et des entreprises à l'étranger doivent être coordonnées : c'est ainsi qu'aucun conflit n'oppose les investissements privés à l'étranger et les programmes gouvernementaux d'aide à l'étranger.

Ce quatrième principe favorise - sinon exacerbe - le patriotisme économique américain. De même permet-il l'établissement de relations de confiance entre l'Administration et le secteur privé, sur lesquelles l'Administration Clinton se reposera pour mettre en oeuvre la politique dite d'*advocacy* (défense), qui la conduira à intervenir systématiquement sur les marchés d'exportation en faveur des entreprises américaines. Aux yeux de l'un des interlocuteurs du Rapporteur, cette confiance entre les pouvoirs publics et le secteur privé est aux antipodes du système français : selon la métaphore sportive qu'il a employée, l'Amérique joue en double, à la différence de la France, où l'on joue en simple.

5° Le système de libre entreprise encouragé par l'action conjointe des capitaux privés et des crédits gouvernementaux appelle une protection militaire.

D'où le rôle stratégique des diverses alliances militaires conclues par les Etats-Unis dans la plupart des continents du globe. D'où encore le poids du complexe militaro-industriel, dont Eisenhower avait dénoncé les excès à la fin de son mandat. D'où enfin la mise en place, en 1948, d'un pacte de sécurité secret appelé *Ukusa*, dont l'existence a été révélée par un rapport récent du Parlement européen⁽¹⁸³⁾ et par la presse. Ce pacte, signé par les Etats-Unis et leurs alliés anglo-saxons - l'Australie, le Canada, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande - a eu pour objet d'instituer un **système de surveillance** appelé *Echelon* et dirigé par la NSA, l'Agence nationale américaine de sécurité. Destiné à l'origine à recueillir le maximum d'informations militaires sur l'Union soviétique et ses alliés, il n'a nullement été démantelé malgré la fin de la guerre froide, ayant été réorienté vers la collecte de l'information civile et économique.

On ne saurait trop souligner que cette diplomatie commerciale repose sur le rôle important joué par les industries de pointe, tant dans les exportations que dans la recherche scientifique et technologique. C'est ainsi qu'en 1964, par exemple, les principales d'entre elles figuraient dans la liste des secteurs dont les exportations dépassaient 10 millions de dollars et 15 % de la production. Ce taux était d'autant plus remarquable que les exportations représentaient à l'époque seulement 5 % du PNB américain.

⁽¹⁸³⁾ Commission d'évaluation des choix scientifiques et technologiques du Parlement européen : « *An appraisal of technologies of political control* » (Evaluation des technologies de contrôle politique), 19 janvier 1998.

POURCENTAGE DE LA PRODUCTION DESTINEE A L'EXPORTATION

	1960	1964
Coton	41	26
Molybdène	46	42
Anthracite	15	15
Caoutchouc synthétique	25	19
Engrais chimiques.....	18	16
Turbines, etc	7	23
Matériel agricole.....	11	15
Matériel de construction	33	35
Equipement pétrolier	31	23
Machines-outils.....	22	24
Machines comptables.....	13	18
Machines à coudre	28	36
Moteurs d'avions	11	18
Appareils chirurgicaux.....	17	16

Source : *Statistical Abstract of the United States, 1967.*

De même, les industries de pointe - et tout particulièrement les industries de défense - ont bénéficié prioritairement des crédits affectés à la recherche. Or, cette tendance, qui devait s'accroître fortement, notamment lors du lancement par le Président Reagan de *l'Initiative stratégique de défense (IDS)*, a permis à l'économie américaine de bénéficier d'atouts considérables - celui, en particulier, de favoriser le développement des industries duales - lorsqu'il a fallu redéployer les objectifs de la diplomatie commerciale, du fait du contexte géopolitique et économique issu de la fin de la guerre froide.

REPARTITION DES CREDITS AFFECTES A LA RECHERCHE

	1957		1965		Augmentation du nombre des chercheurs	%
	Budget recherche total	Subventions fédérales	Budget recherche total	Subventions fédérales		
	millions \$	%	millions \$	%		
Electronique et télécommunications.....	1 804	66,3	3 167	62,5	+ 43 300	90
Aviation et fusées	2 574	88,4	5 120	87,9	+ 42 100	72
Véhicules, moteurs et transports.....	707	26,9	1 238	26,3	+ 9 700	65
Produits chimiques	705	12,6	1 377	13,8	+ 10 400	34
Machines et appareils ..	669	40,7	1 129	22,9	+ 6 700	24
Autres industries.....	1 272	24,5	2 166	23,4	+ 2 900	5
Ensemble de l'industrie	7 731	56,1	14 197	54,7	+ 115 100	47

Source : *Reviews of Data on Sciences Resources*, National Science Foundation, NSF, 66-33, n° 10, décembre 1966.

Pour l'Administration Clinton, un tel redéploiement s'avérait nécessaire pour deux séries de raisons. D'une part, la puissance des Etats-Unis a décliné, en termes relatifs, devant le dynamisme de leurs principaux concurrents, Japon et Union européenne. En particulier, on a alors pris conscience qu'à la croissance de 12,5 % par an des exportations des industries américaines de hautes technologies, entre 1982 et 1992, répondait, dans le même temps, une diminution sensible de la part des Etats-Unis dans les exportations mondiales de hautes technologies, qui étaient ramenées de 30 % dans les années 1970-1973, à 21 % à la fin des années 80⁽¹⁸⁴⁾. Cette diminution a ainsi amené nombre de spécialistes américains à reconsidérer la place du commerce dans le domaine des industries de hautes technologies. Une série de livres aux titres révélateurs, consacrés à ce thème, a d'ailleurs paru coup sur coup aux Etats-Unis en 1992⁽¹⁸⁵⁾.

En second lieu - et surtout - en matière d'évolution technologique, la fin de la guerre froide a imposé une sorte de renversement des priorités. L'objectif n'est plus seulement de se prémunir contre un ennemi désigné, mais aussi de préserver l'emploi et de conquérir des parts de marché. A ce titre, les partenaires d'hier contre le danger soviétique sont devenus, en même temps et plus nettement, des concurrents.

C'est pour faire face à cette nouvelle donne que l'Administration Clinton a mis en place un dispositif dont l'objectif principal est d'assurer le soutien à la compétitivité des entreprises. A cet effet, une dizaine de grands marchés émergents (*BEMS* ou *Big Emerging Markets*) ont été identifiés, vers la pénétration desquels tous les efforts doivent converger. Selon M. Jeffrey Garten, sous-secrétaire d'Etat au commerce, ils présentent une double caractéristique particulièrement attractive : leurs importations dépasseront, en 2010, celles du Japon et de l'Europe cumulées et ils constituent, précise-t-il, « le champ de bataille économique de l'avenir »⁽¹⁸⁶⁾. Ces pays-cibles étaient au nombre de dix lorsqu'une première liste fut arrêtée en 1994 : Argentine, Brésil et Mexique pour l'Amérique latine ; Chine (étendue à Hong Kong et à Taiwan), Corée du Sud, Inde et Indonésie pour l'Asie ; Pologne et Turquie pour l'Europe ;

⁽¹⁸⁴⁾ E.H. Preeg : « *Who's Benefiting whom ? A Trade Agenda for High Technology Industries* », *The Washington Quarterly*, automne 1993.

⁽¹⁸⁵⁾ Parmi ces ouvrages, on relèvera ceux de Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing whom ? A Trade Agenda for High Technology Industries*, 1992 et de Jeffrey E. Garten, *A cold Peace : America, Japon, Germany and the struggle for Suremacy*, 1992. Les deux auteurs occuperont d'importantes fonctions dans l'Administration Clinton, puisqu'ils deviendront respectivement Présidente du Comité des conseillers économiques du Président et sous-secrétaire au commerce.

⁽¹⁸⁶⁾ Discours devant la *Foreign Policy Association* de New-York, 20 janvier 1994.

Afrique du Sud, enfin. Sont venus s'y ajouter quatre nouveaux pays, tous membres fondateurs de l'ASEAN : Malaisie, Philippines, Thaïlande et Singapour. Ces Etats représentent tous un pôle régional de croissance ou un tremplin pour conquérir des marchés régionaux : ainsi, la Turquie ouvre l'accès aux républiques musulmanes issues de l'ex-URSS, et la Pologne l'accès aux PECO. Quant à l'Afrique du Sud, elle est perçue comme le centre d'une Afrique australe en voie d'intégration.

Parallèlement, six domaines d'activités, dans lesquels les entreprises américaines sont particulièrement compétitives, ont été retenus : technologies de l'environnement, de l'information, de la santé, des transports, de l'énergie et des services financiers⁽¹⁸⁷⁾.

Quant aux principes - quasi synchroniques - sur lesquels repose le dispositif de combat mis en place par l'Administration Clinton, ils sont au nombre de trois :

- La préparation du terrain par la libéralisation totale des échanges commerciaux et la définition de règles du jeu favorables aux intérêts américains : l'application de ce premier principe est à l'origine de l'orientation de la politique commerciale américaine adoptée à l'égard de l'Union européenne et de la multiplication des contentieux commerciaux avec cette dernière ;

- la connaissance et la circulation de l'information stratégique entre acteurs-clé, qui passe par la création d'un système élaboré d'*intelligence économique*⁽¹⁸⁸⁾ et la réorientation des services fédéraux vers des tâches nettement plus économiques. Ce dernier comprend l'intervention de la CIA dans la quête du renseignement industriel ou commercial ; un recours plus systématique à cette puissante agence pour des opérations de déstabilisation d'entreprises ou d'Etats concurrents ; la mise à la disposition des entreprises des informations et des capacités d'analyse dont dispose l'exécutif. C'est ainsi que la presse américaine⁽¹⁸⁹⁾ confirmait récemment le nouveau rôle dévolu à la CIA. Par exemple, celle-ci peut être autorisée par une entreprise, dans le cadre du programme *NOC (non official Cover)*, à mettre en poste à l'étranger un agent permanent, qui se

⁽¹⁸⁷⁾ Christian Sautter : « *La découverte des pays émergents* », *Commentaire*, hiver 1996-1997, pages 871 et 872.

⁽¹⁸⁸⁾ L'intelligence économique peut être définie comme « *l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques* ». Commissariat Général au Plan, « *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, 1994.

⁽¹⁸⁹⁾ *The New Republic*, « *Des hommes d'affaires au service de la CIA* », repris par *Courrier international*, n° 384, 12-18 mars 1998.

fait alors passer pour un salarié de la filiale étrangère de la société. Ainsi encore, une antenne de la *National Resources Division*, dont la plupart des Américains ignorent jusqu'à l'existence, dispose de douzaines de bureaux répartis sur tout le territoire américain et compte plus de 1000 salariés aux Etats-Unis et a pour mission de nouer des relations avec les dirigeants des entreprises américaines. Mais la même presse rappelait également qu'en 1994, la DST avait fait échouer une opération d'espionnage économique de la CIA où étaient impliqués plusieurs de ses agents en poste à Paris et à Bruxelles.

La révélation, par un rapport du Parlement européen, que j'ai cité précédemment⁽¹⁹⁰⁾, du non-démantèlement du réseau *Echelon*, constitue un autre exemple éclatant de la reconversion des services de renseignements américains. En effet, géré par la NSA, l'Agence nationale de sécurité américaine, et ce en liaison avec les alliées anglo-saxons des Etats-Unis - Australie, Canada, Grande-Bretagne et Nouvelle-Zélande - ce système, chargé de recueillir au temps de la guerre froide des informations militaires sur l'URSS et ses alliées, intercepte aujourd'hui appels téléphoniques, fax et courrier électronique dans le monde entier. Les six bases terrestres dont dispose le réseau *Echelon* transmettent leurs informations à la NSA, interceptées grâce, non seulement aux 25 satellites géostationnaires *Intelsat*, utilisés par la plupart des grandes compagnies de téléphone mondiales, mais également au réseau de satellites espions *Vortex* mis en place par la NSA dans les années 70. Il est évident que ce système assure aux Etats-Unis la mainmise sur le contrôle de l'information une fois les messages analysés, ils partent directement au quartier général de la NSA, dans le Maryland, les Américains conservant ceux qui revêtent un intérêt pour eux et redistribuant le fruit des écoutes à leurs quatre partenaires. Il est non moins évident qu'*Echelon* a dû jouer un rôle décisif dans l'obtention de marchés par certaines firmes américaines, d'autant que ses ordinateurs sont capables de saisir ce que l'on appelle l'information élaborée, c'est-à-dire de comprendre le contexte général d'une conversation et de la sélectionner, même si, par exemple, le mot-clé n'est pas prononcé au cours de cette conversation.

Enfin, l'action de l'exécutif se déploie au travers de structures créées à dessein. L'*Advocacy Network*, présidé par le secrétaire au commerce, regroupe le département d'Etat, les départements du commerce, de l'agriculture, de l'intérieur, du travail, de la défense, de l'énergie et d'autres acteurs institutionnels. Ce réseau est chargé de coordonner les

⁽¹⁹⁰⁾ Commission d'évaluation des choix scientifiques et technologiques du Parlement européen : « *An appraisal of technologies of political control* » (Evaluation des technologies de contrôle politique), 19 janvier 1998.

efforts de promotion et d'actions à l'exportation des entreprises américaines. Quant à l'*advocacy Center* (également qualifié de *War room*, cabinet de guerre), il est le centre opérationnel du département du commerce. Ce centre intervient, à la demande de l'une des agences de l'*advocacy Network*, d'un ambassadeur ou d'un chef d'entreprise, afin de favoriser la signature d'un contrat à l'exportation. Mais il assure également la liaison avec des organes tels que le Conseil économique national - qui a pour objet, depuis le 23 janvier 1993, d'assurer la coordination et la cohérence des politiques économiques intérieure et extérieure - le Conseil national de sécurité ou encore la *CIA* et la *NSA*.

La mise en oeuvre de cette politique d'intelligence économique de grande ampleur ne constitue pas l'unique volet du dispositif institué depuis le début des années 90. S'y ajoutent également la participation très active de l'Administration à la restructuration des industries de défense et un soutien résolu à la recherche scientifique et technologique.

Sur le premier point, il est maintenant de notoriété publique que c'est en 1993, au cours d'une rencontre devenue légendaire, que M. William Perry, secrétaire à la Défense, a invité les industriels, devenus trop nombreux compte tenu de la baisse des budgets d'équipement, à se regrouper. Le Pentagone a ensuite pratiqué une politique d'achat cohérente, susceptible de favoriser des regroupements. Par exemple, après avoir écarté à deux reprises les propositions de *McDonnell Douglas*, il était clair que le Pentagone avait décidé de contraindre cette entreprise à reconsidérer son positionnement stratégique en termes d'alliance, sous peine de disparaître. Enfin, les autorités de contrôle de la concurrence, traditionnellement vigilantes dans la patrie du libéralisme, se sont montrées bienveillantes dans l'application de la législation *antitrust*, puisqu'aucun dossier de fusion n'a été refusé au cours de la période 1990-1997. Cette question des fusions est d'ailleurs particulièrement révélatrice de l'intérêt porté par l'Administration Clinton au mouvement de restructurations des industries de défense : l'éventualité d'une décision de rejet ayant été évoquée jusqu'aux derniers jours précédant la décision de la Commission européenne sur la fusion *Boeing-McDonnell Douglas*, le Président Clinton a brandi, le 17 juillet 1997, la menace de représailles commerciales à l'encontre de l'Union européenne. En outre, ainsi que l'a déclaré un avocat au Rapporteur, *Lockheed*, qui était la seule entreprise à avoir soutenu Airbus et déposé une plainte, s'est finalement désistée à la suite de promesses faites à son président par une très haute autorité.

Les industries de défense américaines ont ainsi pris une avance considérable sur celles de l'Europe, parce qu'elles ont procédé plus tôt à

leur restructuration⁽¹⁹¹⁾ ; en outre, le soutien massif apporté par l'Administration Clinton à la recherche scientifique et technologique a, sans conteste, accru leur compétitivité.

La politique technologique de l'Administration Clinton, telle qu'elle a été annoncée dans un rapport de février 1993, prévoit plusieurs types d'actions :

- porter la part des dépenses de recherche et de développement (R&D) destinées aux activités civiles dans le budget fédéral de R&D, du niveau antérieur à l'accès au pouvoir du Président Clinton, soit 41 %, à au moins 50 % d'ici à 1998 ;

- mettre en place des programmes cofinancés par l'industrie et le gouvernement fédéral, pour développer des technologies civiles « stratégiques » dans les domaines de l'électronique, de l'automobile et de la protection de l'environnement ;

- utiliser les dépenses de R&D liées à la défense pour favoriser le développement de technologies « duales », ayant des applications à la fois militaires et civiles ;

- soutenir des programmes de recherche, qui incluent un volet industriel facilitant l'innovation, en particulier dans le cas des PME ;

- développer un réseau de technologies de l'information à grand débit, « l'infrastructure nationale d'information ».

Ces initiatives avaient été déjà avancées par le Congrès au cours des présidences Reagan et Bush. Le vrai changement résulte de l'implication beaucoup plus forte de l'exécutif en faveur de ces programmes initiés par le Congrès au cours des années 80 et au début de la décennie 90.

C'est ainsi que le budget fédéral de R&D a été redéployé de manière significative dans trois directions. Tout d'abord, la part des dépenses de R&D destinées à la défense a été ramenée de 57,3 % pour l'année fiscale 1993, à 54 % dans le budget prévisionnel pour 1996, en vue de financer le développement de technologies civiles à travers des programmes de technologies « duales ». A ce titre, deux initiatives importantes ont été prises par l'Administration Clinton. La première réforme le processus

⁽¹⁹¹⁾ Ces restructurations ont débouché sur l'apparition de trois géants se partageant le marché américain, au lieu d'une quinzaine moins de dix ans plus tôt : *Boeing-MDD* pour l'aéronautique civile et militaire ; *Lockheed Martin* pour l'aéronautique militaire et l'électronique de défense ; *Huges Raytheon Texas Instrument* pour les missiles et le spatial.

d'appel du département de la Défense, afin d'encourager le recours à des composants disponibles sur le marché. La seconde initiative va beaucoup plus loin, puisqu'elle apporte un soutien financier de 400 millions de dollars au développement de technologies permettant de produire des écrans plats pour des applications civiles ou militaires. Mais, pour prendre la mesure exacte de cette réallocation des dépenses de R&D, il faudrait également mentionner les « programmes noirs » - dont l'existence est tenue secrète - s'élevant à plusieurs milliards de dollars et bénéficiant notamment à *Boeing*.

En second lieu, le budget de la R&D du département du commerce a plus que doublé depuis la fin de l'année 1993, en vue de financer le développement des technologies commerciales. La plus grosse partie de cet accroissement provient d'un seul programme, l'*advanced technologies Programme*, dont le budget a été porté de 47 millions de dollars pour l'année fiscale 1992, à 451 millions pour 1995. Il s'agit d'une aide financière favorisant le développement de technologies « précommerciales » par les entreprises.

Enfin, les crédits - d'un montant de 1,3 milliards de dollars - destinés à l'amélioration de l'infrastructure informationnelle nationale - ont enregistré une hausse de près de 32 % pour l'année fiscale 1995.

Pour prendre la mesure de la disproportion des moyens financiers, il n'est que de comparer ceux de l'INSERM, dont le budget est de 3 milliards de francs, avec celui du *NIH (National Institutes of Health)*, qui atteint 13 milliards de dollars. Or, cet écart risque de s'accroître, compte tenu de l'annonce par le Président Clinton du doublement en cinq ans des crédits destinés à la recherche médicale.

Quoi qu'il en soit, l'écart entre les Etats-Unis et l'Union européenne ne concerne pas seulement le financement public de la recherche - que confirme d'ailleurs un rapport de la Commission européenne⁽¹⁹²⁾ - mais aussi son financement par les entreprises. Car, outre qu'elles ont bénéficié en 1995 de crédits publics de R&D presque deux fois plus élevés que les entreprises européennes, les PME, dont le rôle a été déterminant dans le « boom » des nouvelles technologies⁽¹⁹³⁾, peuvent disposer d'abondants fonds de capital-risque pour financer leur démarrage et l'innovation. C'est ainsi que la Commission a cité récemment des statistiques de l'OCDE,

⁽¹⁹²⁾ Voir l'encadré ci-après.

⁽¹⁹³⁾ Le quart de la croissance américaine de ces cinq dernières années serait imputable au secteur des technologies de l'information. Il représente 45 % de l'ensemble des investissements durables des entreprises contre 3 % en 1960. Il occupe le premier rang de l'économie américaine non seulement pour l'exportation de marchandises ou le volume des investissements à l'étranger.

selon lesquelles, en 1996, les investissements en capital-risque se sont élevés à 9 milliards d'écus (soit 63 milliards de francs environ) aux Etats-Unis - dont environ 37 % de capital d'amorçage - alors qu'en Europe, ils n'ont même pas atteint 7 milliards d'écus (soit 49 milliards de francs), dont à peine 12 % de capital d'amorçage⁽¹⁹⁴⁾.

LES DEPENSES PUBLIQUES DE R&D AUX ETATS-UNIS DANS L'UNION EUROPEENNE ET AU JAPON

Au cours de la période 1990-1995, la part des dépenses de R & D dans le PNB a baissé de 0,95 % à 0,84 % dans l'Union européenne et de 1,15 % à 0,95 % aux Etats-Unis, alors qu'elle est passée de 0,45 % à 0,52 % au Japon.

La dépense publique de R&D par habitant s'est élevée aux Etats-Unis à 206 ECUS - soit environ 1 400 francs - en 1995, contre 236 - soit environ 1 600 francs en 1998. Dans l'Union européenne, elle a été ramenée à 127 ECUS - soit près de 800 francs - en 1995, contre 133 - soit près de 900 francs - en 1990.

Bien que le budget militaire de la R&D ait baissé depuis 1988 dans les pays industrialisés, il représentait, en 1995, environ 55 % du budget américain de la défense, contre 18 % dans l'Union européenne et 6 % au Japon.

La part des crédits publics de R&D destinée aux entreprises s'est élevée à 18,4 % du budget de R&D, contre 9,5 % dans l'Union européenne et 1,6 % au Japon.

Source : Deuxième rapport de la Commission sur les indicateurs de la science et de la technologie, décembre 1997.

L'écart entre les Etats-Unis et l'Union européenne n'est pas seulement imputable à la disproportion de leurs moyens financiers. Il se situe également au plan qualitatif et culturel. Ainsi, plusieurs des interlocuteurs du Rapporteur ont-ils insisté sur ce « cercle vertueux » unissant les laboratoires et le marché qui, aux Etats-Unis, facilite à la fois le foisonnement des PME et la diffusion, à grande échelle, des innovations. Or, ce cercle vertueux fonctionne d'autant plus efficacement que ce sont les Universités qui assurent la formation des ingénieurs - à la différence de la France, où elle relève principalement des grandes écoles - et que les chercheurs sont animés par cet esprit pionnier et le goût du risque, si fortement ancrés dans la mentalité américaine. D'autres ont invoqué la culture de réseau et le développement du travail en équipe pour expliquer le regroupement de la *Silicon Valley* et pour les opposer à notre système de formation technique. A leurs yeux, bien que celle dispensée à nos ingénieurs soit reconnue excellente par les Américains, elle ne les

⁽¹⁹⁴⁾ Exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux PME innovantes créatrices d'emplois (COM (98) 26 final), examiné par la Délégation le 26 mars 1998. Ce texte est devenu la décision du Conseil du 19 mai 1998.

prépare pas correctement à affronter la concurrence internationale, qui supposerait que l'on sache affronter, dominer l'autre.

Au demeurant, diverses mesures ont été prises au cours des années 80 en vue d'encourager des liens plus étroits entre l'industrie et les laboratoires fédéraux ou universitaires. C'est ainsi que la loi *Bayh-Dole* de 1980 (*Patent and Trademark Amendments Act*) a permis aux intervenants dans la recherche financée par des fonds fédéraux de déposer des demandes de brevet sur les résultats de cette recherche et de concéder à des tiers des licences sur ces brevets, y compris des licences exclusives. De même, le *Federal Technology Transfer Act* de 1986 et les amendements à ce texte, adoptés en 1989, ont autorisé les laboratoires fédéraux à conclure des accords de recherche et de développement en coopération avec des entreprises privées et permis la cession à ces dernières de tout brevet qui en résulterait. Cette politique de privatisation de la R&D est, en fait, inspirée par le souci d'assurer une protection plus étroite de la propriété intellectuelle pour faire face à une concurrence étrangère accrue.

Ces mesures n'ont pas non plus été sans incidences sur l'orientation des résultats de la recherche universitaire. C'est ainsi qu'après l'adoption de la loi *Bayh-Dole*, le nombre de prises de brevets par les universités a fortement augmenté, puisqu'il a plus que doublé pour les cent principales d'entre elles, entre 1979 et 1984, passant ainsi de 196 à 408, et plus que triplé entre 1984 et 1994, passant de 408 à 1 486.

(2) Une logique qui débouche sur une concurrence implacable avec l'Union européenne

Les Américains ont pour objectif, soit de bloquer la concurrence de la part des Européens, soit d'affaiblir leur position concurrentielle.

Le premier objectif illustre cette volonté que les Américains ont toujours manifestée d'acquérir une position de monopole dans le domaine des hautes technologies, notamment l'aérospatiale, la défense, la collecte et le traitement de l'information, c'est-à-dire des industries qui touchent à la souveraineté des Etats. Or, un tel objectif a un champ d'application extrêmement vaste, puisqu'il s'étend non seulement à la conception et à la fabrication, mais aussi à la vente des produits. *In fine*, les Européens se trouvent, de la sorte, confrontés au risque d'être totalement dépendants des Américains.

- Dans l'aérospatiale.

S'agissant de l'aérospatiale, les Américains ont essayé, au début des années 70, d'empêcher la naissance de l'Europe spatiale. Les Européens avaient voulu lancer le satellite de télécommunications *Symphonie*. Mais ils ne pouvaient le faire qu'en utilisant un lanceur américain. Or, les Américains n'acceptèrent de mettre en orbite ce satellite qu'à la condition qu'il n'ait aucune application opérationnelle. C'est sur l'initiative de la France - et avec le soutien de l'Allemagne - qui mit au profit de l'Europe son savoir-faire en matière de missile, acquis avec le programme de la force de frappe, que l'Europe a pu développer Ariane et détenir 60 % du marché mondial des lanceurs de satellites civils, comme le Rapporteur l'a rappelé précédemment. Au demeurant, la guerre économique que lui livrent les Etats-Unis se poursuit toujours, comme le montre l'accord sur l'espace russo-américain de septembre 1993, qui vise clairement à reprendre au lanceur européen une part significative du marché mondial.

De même, dans le domaine de l'aéronautique civile, les Américains ont tenté par différents moyens d'empêcher la réalisation des programmes Airbus, dès lors que le consortium européen leur était apparu comme un concurrent de plus en plus sérieux. C'est dans cette stratégie que s'inscrivent, par exemple, les mesures compensatoires dont *Boeing* tente de faire admettre le principe, pour faire face à la fabrication éventuelle de l'A3XX, le très gros-porteur d'Airbus destiné à concurrencer le *B-747*. Et pour empêcher que l'avionneur européen ne remporte un marché en Arabie Saoudite, le Président des Etats-Unis est intervenu directement au profit de *Boeing*⁽¹⁹⁵⁾.

- Dans l'armement militaire.

Dans le domaine des armements, depuis près de quarante ans, le thème du monopole américain est défendu de façon cyclique. En 1959, par exemple, des experts de l'Université John Hopkins estimaient « *que le coût et la complexité de nouvelles armes stratégiques rendaient inconcevable, qu'à l'exception des Etats-Unis et de l'Union soviétique, aucune autre nation ne puisse prétendre au statut de puissance militaire majeure ou même qu'elle puisse participer, même de façon limitée, à la course aux armements (...) Seuls les Etats-Unis et l'Union soviétique pourront développer les systèmes d'armes stratégiques variés et coûteux à une époque d'évolution technologique rapide et d'obsolescence*

⁽¹⁹⁵⁾ « *La COFACE dénonce l'offensive commerciale des Etats-Unis sur les marchés d'exportation* », *Le Monde*, 1er novembre 1994.

également rapide de ces systèmes d'armes »⁽¹⁹⁶⁾. Trente-cinq ans plus tard, en écho à cette vision qui manquait pour le moins de prémonition, on retrouve des propos analogues : « ... *au début du XXIème siècle, les Etats-Unis seront les seuls producteurs d'armement classique sophistiqué dans la mesure où les autres pays découvriront - comme le firent les Soviétiques - que le coût des grands programmes d'armement est trop lourd à assumer* »⁽¹⁹⁷⁾.

En ce domaine également, l'exécutif américain n'a pas hésité à intervenir directement pour évincer la concurrence européenne - principalement celle de la France - sur les marchés d'armements, que ce soit en Europe - où, comme le Rapporteur l'a rappelé précédemment, les Etats-Unis détiennent 60 % des parts de marché - ou sur les marchés tiers. Par exemple, une campagne très intense dirigée par les Américains a été mise en oeuvre pour empêcher récemment Thomson-CSF de remporter un marché d'un montant de 150 millions de DM - soit environ 500 millions de francs - portant sur un système de surveillance du spectre électronique dont la *Luftwaffe* voulait doter ses *Tornado* de reconnaissance. En février 1997, à la surprise générale, c'est le système proposé par une entreprise américaine - *TRW* - qui est sélectionnée par *Dasa*, alors que l'armée de l'air allemande avait douté de son caractère opérationnel et marqué sa préférence pour le système de Thomson. Or, à l'issue d'une seconde consultation - la première ayant été annulée en mars 1997 sous la pression des militaires - la candidature de Thomson a été définitivement retenue, l'entreprise française ayant été, en conséquence, priée de négocier les aspects commerciaux du contrat avec les autorités allemandes. « *TRW, éconduit, met alors en oeuvre tout le lobby américain, du secrétaire d'Etat à l'armement, Walter Slocombe, qui interviendra auprès de son homologue allemand Gunnar Simon, jusqu'à Esea (société de conseil, consultée par le Netina, l'agence de programme OTAN chargée du *Tornado*, à laquelle le ministère de la défense avait confié la gestion du dossier) qui déposera un recours auprès du Ministère de la Défense* »⁽¹⁹⁸⁾. Du fait de cette campagne, M. Gunnar Simon a décidé d'arrêter le programme et de procéder à une nouvelle consultation. Bien que « *l'entreprise Etats-Unis n'ait pas remporté l'affaire, au moins aura-t-elle tué dans l'oeuf une concurrence européenne susceptible de*

⁽¹⁹⁶⁾ « *Development in military technology and their impact on US strategy and foreign policy* ». Etude préparée à la demande de la Commission des affaires étrangères du Sénat américain. *The John's Hopkins University*, 1959.

⁽¹⁹⁷⁾ E. Kapstein, « *America's Arms trade monopoly* », *Foreign Affairs*, mai-juin 1994.

⁽¹⁹⁸⁾ M.J. Dupont, « *Imbroglia politico-électronique allemand* », *Air et Cosmos*, 20 mars 1998.

faire accéder l'Allemagne à un certain niveau d'indépendance en matière de renseignement vis-à-vis du grand frère américain »⁽¹⁹⁹⁾.

Mais, d'autres exemples attestent que l'objectif des Etats-Unis est également d'évincer la concurrence européenne sur les marchés des pays tiers, comme cela est apparu à l'occasion du contrat d'équipement de l'armée de l'air de Taiwan, pour lequel à l'offre américaine de *F-16* s'opposait la proposition française de *Mirages 2000-5*. Parmi les arguments destinés à mobiliser l'exécutif américain, *General Dynamics* avait affirmé qu'un succès français aurait pour conséquence le maintien de l'industrie aéronautique militaire française (« *French fighter industry will survive !* »)⁽²⁰⁰⁾.

De même, le *Rafale* a été évincé, dans un premier temps, au mois de mai dernier, au profit du *F 16*, du marché des Emirats arabes unis, ce qui marquerait un tournant d'autant plus important que, jusqu'à présent, l'armée de l'air des Emirats était équipée intégralement de *Mirages 2000* et d'hélicoptères français. Mais peut-être le désistement de *Lockheed* permettra-t-il à la France de maintenir ses positions sur ce marché.

- Dans les technologies de l'information.

Enfin, la volonté américaine de conserver un monopole dans le domaine des technologies de l'information est également manifeste. Elle est d'ailleurs telle que, comme c'est le cas dans l'affaire *Microsoft*, le Département de la Justice a introduit, le 18 mai dernier, une plainte contre cette entreprise, fondée sur l'abus de position dominante. Celle-ci découle, en effet, de ce que *Microsoft* dispose de pouvoirs monopolistiques dans le secteur des systèmes d'exploitation, dans la mesure où *Windows* est installé sur la plupart des ordinateurs personnels (PC). Or, pour maintenir sa position dominante, *Microsoft* a eu recours à différentes pratiques déloyales consistant notamment à faire de l'installation de son logiciel de navigation Internet, *Internet Explorer*, une condition du droit d'installer *Windows* ou d'en obtenir la licence. De plus, *Microsoft* impose aux fabricants d'ordinateurs personnels la première page, où figurent toutes les icônes, qui apparaît à l'écran. Ainsi, *Microsoft* est en mesure d'utiliser sa domination sur les systèmes d'exploitation pour l'imposer sur les logiciels applicatifs (navigation internet, bureautique, outils de développement), voire sur le contenu de

⁽¹⁹⁹⁾ M.J. Dupont, « *Imbroglia politico-électronique allemand* », *Air et Cosmos*, 20 mars 1998.

⁽²⁰⁰⁾ Communication de M. Yves Sillard à l'occasion du colloque des anciens auditeurs de l'Institut national des hautes études de la défense nationale (IHEDN), Paris, 11 octobre 1994.

l'information (*Microsoft* a déjà des CD-ROM, des encyclopédies, des réseaux d'information en ligne ...).

Un autre exemple, dans lequel les Européens ont fait les frais d'un abus de position dominante de la part des Américains, est illustré par une affaire, qui a été révélée par la presse suédoise l'an dernier⁽²⁰¹⁾. Les autorités suédoises ont décidé d'acquérir et d'utiliser un système de courrier électronique américain - appelé « *Lotus Notes* », malgré la mise en garde formulée dès 1995 par leurs services de sécurité. Ceux-ci y étaient défavorables, parce qu'ils savaient que les Américains disposaient de la puissance de calcul nécessaire qui leur permettrait d'intercepter et de décoder les messages. Or, d'après les informations disponibles, les Américains auraient effectivement intercepté des informations de nature politique et économique. On peut ainsi mesurer les avantages considérables dont jouissent les Américains - et les distorsions de concurrence non moins considérables qui peuvent en résulter - du fait du monopole qu'ils détiennent sur certains logiciels et de la direction du système d'écoutes *Echelon*, précédemment évoqué.

Tout aussi préoccupant est le fait que les Américains, sans compter Internet, détiennent environ les deux-tiers des bases de données, d'après les indications fournies. Cette situation est très lourde de conséquences, notamment dans le domaine de la recherche scientifique. Car, disposant d'un système de publications scientifiques très puissant - en particulier en chimie et en biologie - les Etats-Unis sont en mesure de s'assurer l'exclusivité de l'exploitation des résultats en maîtrisant l'accès aux bases de données. L'état de dépendance dans lequel se trouve ainsi la science européenne s'est aggravé à la suite de l'acquisition, par une société américaine, de la base de données allemande *Beilstein*, qui était la première en Europe. De plus, on sait que les Américains exploitent les statistiques relatives aux interrogations de leurs bases de données, qui constituent de précieuses informations sur les centres d'intérêt de leurs clients (centres de recherche, entreprises).

Bien qu'elle soit le fait des étrangers et non des seuls Américains, la « fuite des cerveaux » a également pour effet de porter préjudice à l'Europe⁽²⁰²⁾. Ce n'est certes pas un phénomène nouveau, l'Amérique ayant toujours mis en oeuvre tous les moyens pour attirer les techniciens

⁽²⁰¹⁾ *Finans Tidningen*, 18 novembre 1997.

⁽²⁰²⁾ M. Claude Julien, évoquant l'ampleur de l'émigration des médecins britanniques vers les Etats-Unis, cite un propos de Kenneth Robinson, alors ministre britannique de la santé publique : « *La Grande-Bretagne ne peut tout simplement pas se payer le luxe de former des médecins à seule fin de renforcer la société américaine de médecine* ». C. Julien, « *L'empire américain* », page 283.

et scientifiques étrangers. Que 40 000 informaticiens français⁽²⁰³⁾ travaillent dans la *Silicon Valley*, par exemple, constitue un signal sérieux quant à l'avenir de nos industries, en particulier de celles du secteur des hautes technologies.

Tout aussi significatif est le rachat par des sociétés américaines, en 1997, de deux sociétés françaises très performantes dans les logiciels. Il s'agit de *Chorus Systems* et d'*02 Technology*, spécialisées respectivement dans les logiciels de base pour « terminaux intelligents » et télécommunications et dans la conception des logiciels de gestion de bases dites « orientées objets ». Or, ces deux sociétés sont issues de recherches effectuées à l'INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique), qui a acquis une réputation internationale depuis quelques années, grâce notamment à sa politique d'« essaimage ». Celle-ci consiste à inciter des chercheurs de l'INRIA à créer leur propre entreprise. Vu le destin de ces deux sociétés, « *tout cela ne revient-il pas à créer, pour la fine fleur des technologies françaises de l'information, une coûteuse piste d'envol vers l'Amérique ?* »⁽²⁰⁴⁾. Cette question mérite d'être posée et d'être très sérieusement prise en compte dans le cadre de l'élaboration du futur projet de loi sur l'innovation.

b) *Les lacunes de l'Union européenne*

L'Union européenne est mal préparée pour affronter la diplomatie commerciale très agressive mise en oeuvre par l'Administration Clinton. Alors que celle-ci a érigé la compétitivité des Etats-Unis en impératif de sécurité nationale, comme on l'a vu précédemment, l'Europe non seulement ne dispose toujours pas d'une stratégie industrielle et commerciale efficace, mais souffre, par ailleurs, d'un retard en matière de recherche et développement.

Cette absence de stratégie efficace tire d'abord son origine des principes qui sous-tendent la politique industrielle et commerciale de l'Union européenne. L'article 130-1 du Traité de Maastricht définit ainsi les objectifs de la politique industrielle :

- Les limites de la politique de la concurrence.

« 1. La Communauté et les Etats membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de la Communauté soient assurées.

⁽²⁰³⁾ Il est probable que ce chiffre soit inférieur à la réalité, car il n'est pas exclu que des informaticiens français travaillent dans les entreprises de la *Route 128*, qui est le pendant pour la côte Est des Etats-Unis de la *Silicon Valley*.

⁽²⁰⁴⁾ E. Launet, « *Des logiciels français passent à l'Ouest* », *Libération*, 16 septembre 1997.

A cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à :

- accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels ;
- encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de la Communauté, et notamment des petites et moyennes entreprises ;
- encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;
- favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique. »

Il en ressort clairement que c'est la seule concurrence qui doit tenir lieu de politique industrielle, comme le confirme d'ailleurs le commissaire européen à l'industrie Martin Bangemann : « *La Commission a toujours insisté sur le fait que même dans le cadre de la politique industrielle, la concurrence doit prévaloir sur les interventions de l'Etat sur le marché* »⁽²⁰⁵⁾. Au travers de tels propos, on peut ainsi mesurer l'ampleur des différences - et même le fossé - qui séparent cette optique de la vision volontariste qui a prévalu aux Etats-Unis, où l'Administration a piloté la restructuration des industries stratégiques et mis en oeuvre des grands programmes de technologie.

Une étude récente, limitée à la situation de l'électronique⁽²⁰⁶⁾ confirme la faible compétitivité de l'Europe dans le domaine des hautes technologies. Elle révèle, en effet, que l'Europe et la France sont dominées dans le monde et sur leur propre marché, à l'exception de quelques segments. Par exemple, en 1993, les Américains contrôlaient 72 % de la production mondiale de microcomposants et les Japonais 48 % de la production de mémoires. Les entreprises européennes ne fournissaient que 8,9 % du marché mondial des semi-conducteurs en 1994, alors que le marché européen représentait 20 % de celui-ci. Le marché européen est d'abord servi par des entreprises américaines, les entreprises européennes ayant perdu dix points en cinq années. En 1989, la part des premières était de 41 % et celle des secondes de 37 % et était passée respectivement, en 1994, à 47 % et 26 %.

Cette étude estime que les performances décevantes de l'électronique européenne viennent « *surtout du fait que la dynamique du marché unique et les politiques communautaires (barrières tarifaires et*

⁽²⁰⁵⁾ M. Bangemann, « *La politique industrielle européenne : ce qu'elle est, ce qu'elle veut* », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, mars 1996, page 155.

⁽²⁰⁶⁾ B. Paubré, Les incertitudes de l'électronique européenne, in « *Industrie française et mondialisation* », Direction générale des stratégies industrielles du Secrétariat d'Etat à l'industrie, édition 1998.

non tarifaires, programmes de recherche) ne semblent pas encore avoir permis de rétablir la situation. On espérait mieux du marché unique »⁽²⁰⁷⁾. Or, comment ne pas être davantage préoccupé à la suite de l'annonce récente d'un rachat par le groupe taiwanais Acer d'un site de Nixdorf, filiale de Siemens en vue de la création d'une société commune spécialisée dans la fabrication de micro-ordinateurs ?

Cette alliance, qui s'inscrit dans une série de ce qu'on a pu qualifier d'abandons⁽²⁰⁸⁾ de l'électronique européenne, confirme que l'objectif de coopération entre entreprises européennes énoncé à l'article 130-1 du Traité de Maastricht n'a pas été atteint. Car, comme on a pu le remarquer, « dans les secteurs où les entreprises européennes étaient relativement faibles, tels que l'électronique et les biotechnologies, elles ont souvent conclu des accords de coopération en matière de recherche avec des partenaires américains ou japonais »⁽²⁰⁹⁾. Toutefois, au-delà même de cette faiblesse des entreprises européennes, peut-être y a-t-il lieu de mettre également en cause l'absence de prise en compte de l'intérêt général européen, comme l'illustre très précisément la rivalité bien connue entre Alcatel et Siemens.

Faute de cette vision, on voit mal comment une stratégie pourrait être efficacement mise en oeuvre, d'autant que les méthodes révèlent de sérieuses carences.

- Un processus de décision opaque.

Outre le fait, déjà signalé, que le processus décisionnel n'est pas entouré du secret le plus élémentaire, il souffre également de l'éclatement des compétences entre plusieurs commissaires - alors même que les dossiers tendent de plus en plus à revêtir un caractère transversal - renforçant ce que le Rapporteur a appelé l'exercice très personnel de leur fonction par les commissaires. Un tel contexte n'est pas de nature à favoriser une bonne coordination.

Enfin, on peut légitimement s'interroger sur la portée réelle des multiples rapports ou analyses de la Commission ou des Conseils industrie sur les facteurs de la compétitivité, puisque, visiblement, ils n'ont pas eu pour effet de l'améliorer ! A cet égard, on peut se demander si l'auteur d'un rapport remis récemment à la Commission a réellement

⁽²⁰⁷⁾ B. Paubré, étude précitée, page 295.

⁽²⁰⁸⁾ *Le Monde*, 24 avril 1998.

⁽²⁰⁹⁾ F. Sachwald : *L'intégration européenne favorise l'intégration mondiale : le cas de la France*, in « *Industrie française et mondialisation* », Direction générale des stratégies industrielles, Editions 1998, page 220.

des chances d'être entendu : « *Ce rapport devrait être le dernier du genre, il ne faudra pas prendre comme prétexte la création d'autres comités pour retarder l'action* »⁽²¹⁰⁾.

- Une politique commerciale peu réactive.

Quant à la politique commerciale extérieure de l'Union, elle est marquée par des lenteurs de ses instruments *antidumping* ainsi que par un manque de combativité.

Les instruments *antidumping* européens sont, en effet, d'un maniement malaisé et entraînent la mise en oeuvre de procédures lourdes : dépôt de plaintes, consultations multiples, enquête de la Commission, mesures provisoires et mesures définitives. Celles-ci peuvent n'être prises qu'après plusieurs années à compter de l'infraction. Par exemple, c'est seulement le 15 octobre 1997 que le Conseil a institué un droit *antidumping* définitif sur les importations d'allumettes publicitaires originaires du Japon, alors que la procédure a été ouverte en août 1994 à la suite d'une plainte déposée par la Fédération européenne des fabricants d'allumettes (FEFA). De plus, le Rapporteur constate une dérive de l'Union européenne consistant à ne pas utiliser les instruments *antidumping* quand bien même la pratique délictueuse est avérée. En effet, il arrive souvent que le Conseil de l'Union européenne décide de ne pas appliquer les droits *antidumping* pour des raisons d'opportunité ou de politique étrangère, vis-à-vis de tel ou tel pays tiers. Un certain automatisme des mesures de défense commerciale serait certainement préférable, à l'instar de ce que font les Etats-Unis.

Les procédures et les délais sont nettement plus rapides aux Etats-Unis. A titre d'illustration, le département américain du commerce ouvrait, le 18 mars 1997, une procédure commune *antidumping* et antisubventions contre les importations de fil machine en acier au carbone originaire d'un certain nombre de pays, dont l'Allemagne. Le 22 octobre 1997, les Etats-Unis établissaient des montants de subventions s'échelonnant entre 5,6 % et 17,7 %. Le 19 novembre 1997, la Commission du commerce international statuait, concluant en l'espèce à l'absence de préjudice et aucune mesure compensatoire ne fut prise.

De même, la « section 301 » du *Trade Act* de 1974, autorise-t-elle toujours, comme le Rapporteur l'a rappelé précédemment, des mesures de

⁽²¹⁰⁾ C. Evans, auteur du rapport sur la « *Simplification de l'environnement des entreprises* », dans le cadre d'une mission confiée par le Conseil d'Amsterdam à un groupe de travail.

rétorsion à l'encontre d'un partenaire commercial usant de pratiques jugées « *injustifiables, déraisonnables ou discriminatoires* ». Cette riposte permet, dans un délai d'environ un mois, d'appliquer toute mesure de rétorsion sur un produit quelconque provenant de l'Etat qui s'oppose aux exportations américaines.

Au demeurant, l'efficacité des instruments communautaires risque d'être d'autant plus compromise que, sous l'impulsion de Sir Leon Brittan, l'Union envisage d'appliquer de manière plus restrictive les instruments de politique commerciale et de redéfinir sa réglementation *antidumping* dans le sens d'une plus grande souplesse. La Délégation s'était inquiétée de cette évolution préoccupante⁽²¹¹⁾ annoncée par le *Financial Times* dès le 30 janvier 1997. Il est ainsi prévu de réduire la portée des sanctions à la seule entreprise pratiquant le dumping, de recalculer à la baisse la valeur normale du produit servant de base à l'estimation du préjudice et d'accorder un traitement spécifique plus favorable aux pays d'Europe centrale et orientale. Ce projet tendrait à consacrer une interprétation plus restrictive de la notion « *d'intérêt communautaire* », c'est-à-dire, selon l'article 21 du règlement *antidumping*⁽²¹²⁾, l'ensemble des intérêts dont la prise en compte peut justifier des mesures *antidumping*. Or, pour refuser l'imposition des droits *antidumping*, la Commission oppose les intérêts des consommateurs⁽²¹³⁾, des importateurs ou des transformateurs - *a priori* peu favorables à des prix peu élevés à l'importation - aux intérêts des producteurs communautaires, dont les produits peuvent être concurrencés par les importations faisant l'objet du dumping.

Cette dérive, à laquelle la France s'était opposée, car elle voyait dans cette interprétation une profonde modification de l'esprit de la réglementation communautaire, risque, à l'évidence, d'affaiblir d'autant plus l'Union européenne qu'on peut lui reprocher, par ailleurs, de manquer de combativité.

En effet, elle reste souvent démunie face à la mise en oeuvre, par ses partenaires, d'obstacles non tarifaires aux échanges, dont l'ampleur, comme le Rapporteur l'a rappelé précédemment, constitue l'une des

⁽²¹¹⁾ Rapport d'information (n° 3339).

⁽²¹²⁾ Cet article dispose que : « *Il convient de déterminer s'il est de l'intérêt de la Communauté que des mesures (antidumping) soient prises, d'apprécier tous les intérêts en jeu pris dans leur ensemble, y compris ceux de l'industrie communautaire et des utilisateurs et consommateurs* ».

⁽²¹³⁾ La présidence, alors néerlandaise, avait « *estimé nécessaire la révision de la notion d'intérêt communautaire pour ne pas sacrifier les intérêts des consommateurs* », rapport d'information précité (n° 3339).

caractéristiques essentielles du protectionnisme américain. Compte tenu du déséquilibre flagrant qui en résulte au détriment de l'Union européenne, on peut réellement s'interroger sur l'efficacité et la pertinence de la solution proposée par la Commission, qui soulignait, dans une communication, la nécessité d'une ouverture réciproque des marchés⁽²¹⁴⁾. Là encore, il y a malheureusement lieu de déplorer le décalage considérable existant entre les conceptions européenne et américaine. La position de la Commission repose, en effet, sur le postulat - que l'on peut qualifier de naïf - selon lequel « *l'ouverture aux échanges internationaux est bénéfique pour l'Union européenne, y compris dans le cas des pays à bas salaires* »⁽²¹⁵⁾. En revanche, quoique plus agressive, mais sans doute plus réaliste, l'approche américaine implique « *une vision des échanges internationaux comme étant un jeu à somme nulle* »⁽²¹⁶⁾, c'est-à-dire un jeu avec des perdants et des gagnants.

Cette position de la Commission est dangereuse car elle l'a conduite - dans le cadre des rapports transatlantiques - à renforcer davantage le déséquilibre entre les Etats-Unis et l'Europe, par la conclusion de divers accords ou par des projets, tel que le *NTM*. En outre, elle est vraisemblablement à l'origine de la timidité dont elle a fait preuve jusqu'à une période très récente, à engager des contentieux devant l'OMC. On peut s'étonner que, en dépit du constat effectué par la Commission elle-même⁽²¹⁷⁾, sur des obstacles rencontrés par les Européens sur le marché américain, l'Union européenne n'ait pas saisi davantage l'OMC.

- Un manque de protection en matière d'intelligence économique (réseau *Echelon*)

Quant à la stratégie des Etats membres, elle recèle également de nombreuses carences, dont la principale réside dans leur adhésion à la vision ultralibérale des échanges internationaux promue par la Commission. Mais s'y ajoutent aussi, en ce qui concerne la France, d'autres raisons, exposées par les personnalités avec lesquelles le Rapporteur s'est entretenu. Ainsi, certains industriels ont fait état des difficultés qu'ils avaient rencontrées pour sensibiliser les cadres de leurs services commerciaux à la possibilité, pour la *NSA*, d'intercepter leurs

⁽²¹⁴⁾ « *Le défi global du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne*. Communication de la Commission du 14 février 1996 (COM[96] 53 final).

⁽²¹⁵⁾ A. Jacquemin, « *Les enjeux de la compétitivité européenne et la politique communautaire en matière d'innovation* », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, mars 1996.

⁽²¹⁶⁾ *Idem*.

⁽²¹⁷⁾ *Report on United States barriers to trade and investment*, rapport de la Commission pour 1997.

communications, grâce au réseau *Echelon*, dont les firmes multinationales redoutent d'autant plus les nuisances qu'elles échangent un volume important d'informations. Ils ont estimé que la réglementation actuelle des moyens de cryptage ne contribuait pas à renforcer la protection de leurs informations, jugeant paradoxal qu'un groupe français puisse vendre du matériel très performant à l'étranger et se voir interdire de l'utiliser en France. Comme ces industriels, le Rapporteur estime qu'il y a là un problème politique majeur dont le Gouvernement prend conscience.

A cela s'ajoute le fait que, n'étant pas centralisée, la protection des réseaux informatiques ne puisse être efficacement assurée en France. En effet, dans notre pays, cette mission relève de plusieurs ministères, à la différence de ce qui prévaut aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

L'absence d'une bonne coordination des services de l'Etat est d'ailleurs une critique souvent formulée par les interlocuteurs du Rapporteur. Ainsi, celui-ci a-t-il été très surpris d'apprendre que, lors de réunions interministérielles consacrées à l'intelligence économique, certains de nos services de renseignements n'y ont guère été invités à y participer, malgré l'intérêt qu'ils portent à cette question. Il serait, à son avis, fort dommageable qu'une telle pratique persiste à l'avenir, car elle pourrait, à coup sûr, priver l'Etat de sources d'information et de compétences qui lui seraient pourtant fort utiles.

Deux autres séries d'observations formulées par les interlocuteurs du Rapporteur méritent d'être également rapportées, car elles illustrent parfaitement le rôle des facteurs culturels dans la mise en oeuvre d'une politique efficace d'intelligence économique. C'est ainsi que l'accent a été mis sur le professionnalisme des Américains, qui leur permet d'exploiter très habilement toutes les ressources de l'intelligence économique. Par exemple, les entreprises américaines déploient un *lobbyisme* actif, notamment dans les organes du MEDEF comme c'est le cas, en particulier, de *Motorola*, qui fait partie de la Commission des télécommunications du MEDEF. Là encore, elles tirent profit de l'absence d'un statut des *lobbyistes* des pays tiers. De même, non contentes de pratiquer la désinformation, elles utilisent Internet, ce qui n'est pas le cas en France, où l'on ne sait pas l'exploiter, malgré l'importance de la production française. Ainsi, les entreprises américaines de hautes technologies - *Du Pont de Nemours*, *IBM*, *Hewlett-Packard*, *Dow Chemical* - ont-elles organisé la mise en réseau de leurs forces de vente à l'échelle mondiale en mettant à leur disposition, en temps réel, un ensemble d'informations élaborées sur l'état de la concurrence, des technologies et des comportements des clients. L'objectif en est de mettre au service de ces entreprises une base de données qu'elles-mêmes

contribueront à enrichir et qui leur permet de mieux répondre aux besoins des clients. S'agissant de l'intelligence économique illégale, elles font appel aux écoutes, à l'intrusion dans les systèmes informatiques et sollicitent le concours des services secrets. Mais, sur ce point, il convient de se départir de tout manichéisme ou angélisme, car des entreprises françaises utilisent les mêmes méthodes, n'hésitant pas, à cette fin, à recourir à des agences privées ... américaines.

- Une vision naïve du droit.

En second lieu, les professeurs et praticiens du droit que le Rapporteur a rencontrés ont appelé son attention sur le rôle du droit dans les rapports commerciaux internationaux. Maître Xavier de Roux a ainsi reproché à l'Etat et aux universités de continuer d'adhérer à l'idée de neutralité de la règle de droit, alors que celle-ci est le reflet d'un rapport de forces et d'une confrontation entre des systèmes juridiques. La puissance dominante - comme cela a toujours été le cas dans l'histoire - cherche, en effet, à imposer sa règle de droit, ainsi qu'en témoignent le rôle des cabinets de New-York dans l'élaboration du droit financier ou encore les contentieux commerciaux transatlantiques. Cette attitude de la puissance dominante n'est pas sans répercussion sur le comportement de bon nombre d'entreprises françaises - qu'elles soient publiques ou privées - lesquelles en viennent à préférer solliciter le concours des cabinets anglo-saxons plutôt que celui des cabinets français. Ceci s'avère d'autant plus regrettable que, non seulement les honoraires demandés par les premiers sont très élevés, mais que, par ailleurs, elles oublient les atouts dont la France dispose toujours, dans les PECO notamment. Maître Xavier de Roux a, en effet, indiqué que certains d'entre eux - comme la Pologne - n'ont jamais rompu avec la tradition héritée du Code civil et que, pour cette raison, les cabinets français auraient tort de ne pas en tirer profit, même s'ils sont confrontés à la concurrence de plus en plus vive des cabinets anglo-saxons.

A la différence de Maître Xavier de Roux, des industriels ont estimé nécessaire de recourir aux conseils des cabinets américains, car la complexité de la procédure juridictionnelle et de la réglementation américaines justifie, pour être efficace, une telle pratique.

Pour le professeur Dominique Carreau, la part réduite du droit commercial international dans l'enseignement des facultés de droit et l'influence non moins réduite du droit, expliquent le désintérêt des étudiants. Il s'est déclaré frappé par le fait que, lors d'un cours sur l'OMC qu'il a dispensé à l'Académie de droit international de La Haye, aucun étudiant français n'y ait participé. Les remarques du professeur Carreau

confirment d'ailleurs celles qui m'ont été formulées à l'OMC, où l'on a regretté qu'en raison de l'insuffisance de leur profil juridique, les candidats français étaient très souvent écartés.

De son côté, Maître Antoine Winckler a rappelé que, dans les entreprises américaines, le *General Counsel*, c'est-à-dire le directeur des affaires juridiques et contentieuses, est le numéro deux dans la hiérarchie. En revanche, le rôle du service des affaires juridiques et contentieuses des entreprises françaises est traditionnellement limité, n'intervenant - à la différence du *General Counsel* - généralement qu'en aval, lorsque apparaît un contentieux. En ce qui concerne l'influence du droit français, il a fait valoir qu'elle demeurait importante au sein de l'Union européenne, puisque les cas d'ouverture des recours devant la Cour de justice des Communautés européennes étaient inspirés de notre droit administratif et que les arrêts de celle-ci étaient rédigés en français. Pour ce qui est du poids des cabinets européens, il a rappelé que les plus grands cabinets d'avocats étaient londoniens et non américains et que *Lockheed* avait recouru aux conseils d'un cabinet français, dans la plainte que cette firme avait introduite dans l'affaire de la fusion de *Boeing-McDonnell Douglas*.

Quoi qu'il en soit, le Rapporteur constate que l'Europe est mal préparée à affronter la compétition, non seulement du fait de ces diverses insuffisances, mais aussi en raison de son retard dans le domaine de la recherche et développement.

- Une recherche & développement plus faible

Ce dernier problème, récurrent, que des colloques, rapports et ouvrages ont abordé depuis plusieurs années déjà, doit être apprécié justement. Les spécialistes que j'ai rencontrés m'ont, en effet, fait valoir que l'Europe - et, en particulier la France - se situait au premier rang mondial - devant les Etats-Unis ou, en tout cas, faisait jeu égal avec ces derniers dans plusieurs domaines. En matière de recherche fondamentale, par exemple, il n'apparaît pas que les Etats-Unis jouissent d'une supériorité écrasante, qu'il s'agisse du nombre des citations dans les publications scientifiques⁽²¹⁸⁾, ou encore de certaines disciplines, telles que le physique ou les disciplines biomédicales. La chimie européenne devance celle des Etats-Unis, tandis que la France occupe une position de

⁽²¹⁸⁾ L'Union européenne a enregistré une augmentation plus forte du nombre de publications que les Etats-Unis au cours de la première moitié des années 90 et, en 1995, sa production a dépassé celle des Etats-Unis puisqu'elle s'est alors élevée à 208.000 publications contre 203.000 pour les Etats-Unis, *Deuxième rapport de la Commission sur les indicateurs de la science et de la technologie*, décembre 1997.

premier plan dans les transports ou l'énergie, ainsi que dans les segments très spécialisés, comme la technologie des cartes à puce, dont la société Gemplus est le numéro un mondial. De même encore, lors d'un symposium récent tenu à Chicago, sur la fabrication des matériaux composites par les prothèses de la hanche, est-il apparu que, pour l'essentiel, les innovations provenaient des Européens et non des Américains.

Mais, hormis ces exemples qui lui ont été cités, le constat d'un retard de l'Europe a été unanime, quoique les analyses des interlocuteurs du Rapporteur aient été contrastées, faisant apparaître des points de convergence et de divergence.

Certains ont souligné la disproportion des moyens de financement accordés à la recherche et à la technologie. Le Rapporteur renvoie, sur ce point, aux développements précédents ayant trait à la politique de soutien massif de l'Administration Clinton et au rôle des fonds de capital-risque.

En outre, l'effort budgétaire y est moins important qu'en Amérique et tend même à baisser. Au demeurant, la Commission constate que le total des dépenses de R&D de l'Europe était, il y a quinze ans encore, seulement inférieur de 10 milliards d'écus à celui de l'Amérique. Mais, depuis lors, cet écart n'a cessé de s'aggraver, s'élevant à 37 milliards d'écus en 1990, tandis qu'en 1995, le niveau des dépenses retombait à celui de 1980⁽²¹⁹⁾. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, la situation de l'Europe est d'autant plus singulière qu'elle s'inscrit dans un contexte de diminution des dépenses publiques consécutive aux politiques de rigueur ayant touché les Etats-Unis et l'Europe. Seul le Japon a essayé d'accroître la part du PIB consacrée à la R&D.

⁽²¹⁹⁾ *Deuxième rapport* précité de la Commission européenne, décembre 1997.

**VENTILATION SECTORIELLE DES DEPENSES DE R&D EN % DU PIB
AU JAPON, AUX ETATS-UNIS, ET DANS
L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN**

Eurostat		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tous les secteurs	Japon	2,95	3,04	3,00	2,95	2,88	2,84	3,00
	ajusté	2,77	2,85	2,82	2,76	2,68	2,64	2,78
	U.S.A.	2,76	2,81	2,84	2,78	2,64	2,53	2,58
	EUR15	2,05	2,04	1,99	1,97	1,99	1,95	1,91
Secteur des entreprises	Japon	2,06	2,15	2,12	2,03	1,90	1,87	1,95
	U.S.A.	1,96	2,00	2,07	2,01	1,88	1,80	1,85
	EUR15	1,34	1,33	1,27	1,24	1,24	1,21	1,20
Secteur de l'enseignement supérieur	Japon	0,53	0,53	0,52	0,55	0,58	0,57	0,62
	ajusté	0,35	0,35	0,34	0,35	0,38	0,37	0,40
	U.S.A.	0,43	0,43	0,40	0,41	0,40	0,40	0,39
	EUR15	0,36	0,36	0,37	0,38	0,40	0,38	0,38
Secteur de l'Etat	Japon	0,24	0,23	0,23	0,25	0,27	0,26	0,29
	U.S.A.	0,30	0,30	0,28	0,27	0,27	0,25	0,23
	EUR15	0,33	0,33	0,33	0,32	0,33	0,33	0,31

Source : OCDE

En outre, bien que les dépenses de R&D du secteur de l'enseignement supérieur soient les seules à avoir augmenté en Europe, leur niveau demeure inférieur à celui des Etats-Unis et du Japon.

Ce sous-investissement public et privé est lourd de conséquences. Outre qu'il peut empêcher la mise en oeuvre de programmes de technologie duales, qui, comme on l'a vu, constitue l'une des orientations fortes de la politique de l'Administration Clinton en matière de recherche et développement, il limite nécessairement les ambitions de certains programmes existants. C'est par exemple le cas d'un programme *Euclide*, seul système de coopération intégrée en matière de recherche militaire, doté d'un budget de 60 millions d'écus.

Mais surtout, si la tendance actuelle devait persister, l'Europe risquerait de perdre ses positions fortes dans le domaine spatial. Certes le lancement du satellite *SPOT* permettant l'observation de la terre constitue un succès. Toutefois, l'accroissement - continu depuis la guerre du Golfe - des crédits du Département de la défense affectés aux lanceurs permettra

aux Américains, dans les deux prochaines années, de procéder à une observation de la Terre en haute résolution dans des conditions supérieures à celles des Européens. Compte tenu de la disproportion des moyens budgétaires - ceux des Etats-Unis ayant été estimés à cinq fois ceux de l'Europe - celle-ci ne pourra disposer d'une assise financière solide pour faire face à cette concurrence exacerbée.

Il est à craindre que cette situation ne s'aggrave, compte tenu des difficultés rencontrées par les Européens à renforcer leur coopération, puisque ces derniers ont tendance à lancer de moins en moins de satellites avec Ariane.

En outre, certains Etats membres doutent même de la nécessité d'un engagement budgétaire accru dans le domaine des satellites et des télécommunications car ils estiment que le niveau de leur effort a atteint un niveau suffisant, ou encore qu'il est plus économique de copier les Etats-Unis, solution qui permet, à leurs yeux, d'éviter d'avoir à assumer le coût d'un échec.

Le retard de l'Europe ne réside malheureusement pas dans la seule disproportion des moyens budgétaires. S'y ajoute la faible capacité à innover, comme les interlocuteurs du Rapporteur l'ont fait observer, de manière également unanime.

La baisse de la part de l'Europe dans le nombre de brevets déposés illustre également ses faiblesses. En effet, elle est passée de 50 % pour ce qui est des brevets de l'OEB (Office européen des brevets) et de 20 % pour ceux de l'USPTO (Office américain des brevets) dans les années 80 jusqu'à 1987, à respectivement 44 % et 16,5 % de 1987 à 1990. Bien que de 1990 à 1994, sa part dans les brevets de l'OEB ait légèrement augmenté, s'élevant à 45,9 %, elle a baissé à 14,9 % à l'USPTO⁽²²⁰⁾.

Cette faible capacité de l'Europe à innover est également imputable à l'inachèvement du marché intérieur. Comme la Commission l'a rappelé, la propriété intellectuelle est l'un des domaines où l'harmonisation n'est pas pleinement réalisée. Le fait que le régime des innovations biotechnologiques ait été harmonisé par la directive 98/44/CE du 6 juillet 1998, ne change pas fondamentalement la situation actuelle puisque ce texte se limite à un domaine bien particulier. Le régime des brevets européen souffre de grandes disparités dans les coûts d'acquisition et de maintien des brevets. On estime que le coût d'obtention d'une protection par brevet est, en Europe (Allemagne, Royaume-Uni et France), trois fois

⁽²²⁰⁾ *Deuxième rapport* précité de la Commission européenne, décembre 1997.

plus élevé qu'aux Etats-Unis et au Japon (voir ci-dessous). Et il peut en coûter jusqu'à cinq fois plus cher si l'on souhaite une protection étendue à l'ensemble de l'Europe. Pour le dépôt et le maintien d'un brevet dans les principaux pays membres de l'Union européenne, il en coûte en moyenne 120 000 dollars, soit près de dix fois plus cher qu'aux Etats-Unis. Cette différence est due pour une large part aux coûts de traduction.

COUTS COMPARES DES DEMANDES DE BREVETS (en DM)

	Europe	Etats-Unis	Japon
Droits versés aux offices de brevets	8 250	3 304	2 000
Frais de représentation	25 771	9 000	12 859
TOTAL	34 221	12 304	14 859

Source : IRDAC, 1996.

En revanche, le coût des moyens (actions juridiques) à mettre en oeuvre pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle sont jugés extrêmement élevés aux Etats-Unis par rapport à l'Europe, en raison essentiellement de structures juridiques différentes. Aux Etats-Unis, les actions en contrefaçon de brevets imposent aux entreprises des coûts considérables et des procédures complexes (de découverte par exemple). Le coût d'une action type pour une revendication ordinaire se situe entre 25 000 et 200 000 dollars. Une action importante peut être beaucoup plus onéreuse, en particulier si au coût de la phase initiale (première instance) s'ajoutent des coûts d'appel. Certaines estimations du coût de procès en contrefaçon aux Etats-Unis sont de l'ordre de un million de dollars, ce qui est effectivement prohibitif pour les PME.

Il reste une dernière interrogation sur l'efficacité de la contribution de l'Union à l'innovation au travers du PCRD. Comme l'a rappelé Mme Michèle Rivasi « *la recherche appliquée n'entre pas dans son champ de compétence, ce qui la distingue, en particulier, des projets Eurêka* »⁽²²¹⁾. Sur ces points, ses interlocuteurs ont porté des appréciations plutôt contrastées.

Les uns ont critiqué les objectifs et les moyens du PCRD. Poursuivant le but de permettre une répartition équilibrée des fonds communautaires en vue de contribuer à la cohésion des Etats membres, le PCRD freine le développement technologique en ne favorisant pas les équipes performantes et compétitives. C'est ainsi que de très bons projets élaborés par l'INSERM n'ont pas été retenus. En outre, le saupoudrage

⁽²²¹⁾ Mme Rivasi, rapport d'information (n° 685), « *Les enjeux de la recherche communautaire - Le cinquième programme-cadre* », page 19.

des crédits, qui résulte de cette confusion du PCRD avec les fonds structurels, n'est pas la meilleure manière de doter l'Europe d'une force susceptible de faire face aux Etats-Unis.

Mais ce sont également les conditions de fonctionnement du PCRD qui suscitent la critique et montrent que l'écart entre l'Europe et les Etats-Unis ne provient pas seulement de la disproportion des moyens financiers mais aussi de la façon d'utiliser les crédits. En Europe, s'écoule un laps de temps d'au moins neuf mois entre l'arrivée des fonds communautaires et le démarrage d'un projet de recherche, ce qui ne permettrait même pas le remboursement de la préparation des frais des dossiers. De surcroît, l'affectation des crédits dépend de la définition de programmes élaborés au sommet, selon l'optique appelée *top-down*, à la différence des Etats-Unis où prévaut la démarche inverse, dite *bottom-up*. Celle-ci favorise un financement d'autant plus rapide de l'innovation, surtout celle des PME qui démarrent - les *start-up* - qu'elles peuvent bénéficier de sources de financement proches et abondantes offertes par les fonds de pension. Il ne semble pas que la Commission en ait tiré les enseignements, s'étant montrée plutôt indifférente aux besoins des PME-PMI, alors qu'elles sont majoritaires dans le tissu industriel et que, en raison de leur retard, elles mériteraient de bénéficier du PCRD. Pour toutes ces raisons, le PCRD a été jugé moins efficace que les initiatives prises dans le cadre du programme Eurêka, lequel, reposant sur des objectifs définis par les entreprises elles-mêmes, leur permet de bénéficier d'un meilleur retour sur investissement, comme l'illustrent les programmes *Jessy* et *Médéa*. Grâce à ces derniers, l'Europe a pu reprendre depuis quelques années sa place dans le domaine des semi-conducteurs, ce qui montre qu'elle peut se doter d'une capacité technologique très performante pour peu qu'existe une réelle coordination, nécessaire pour atteindre la masse critique.

D'autres industriels ont, en revanche, affirmé que le PCRD favorisait les pôles d'excellence. Au surplus, le Gouvernement a - selon eux - tenu compte, dans le cadre de la préparation du Vème PCRD, des critiques formulées à l'encontre de ses modalités de financement, en préconisant la suppression des dates-butoir dans les appels d'offres ainsi que des procédures plus simples pour favoriser l'accès des PME-PMI.

La France demeure consciente que, du fait même des termes du Traité, le PCRD n'est pas seulement au service de la compétitivité des entreprises mais répond aussi à la demande sociale : l'Union européenne devrait empêcher la fuite des cerveaux des régions défavorisées vers les Etats-Unis.

Par ailleurs, il conviendrait peut-être d'instaurer un équilibre et une meilleure complémentarité entre la recherche nationale - laquelle est, en France, de grande qualité et respecte la confidentialité - le programme Eurêka, qui assure une ouverture des Etats sur l'Europe et le PCRD, qui peut jouer un effet de levier, quoiqu'il présente l'inconvénient d'une transparence fragilisante.

Ces différents points de vue montrent toute la difficulté du problème, comme le confirment les débats que la Délégation a pu avoir dans le cadre du rapport d'information précité de Mme Michèle Rivasi sur le Vème PCRD. Cette difficulté est accrue par les désaccords qui ont longtemps subsisté entre, d'une part, le Conseil, plutôt favorable à une diminution du montant du PCRD à 14 milliards d'écus au lieu des 16 milliards proposés par la Commission et, d'autre part, le Parlement européen qui soutient la Commission.

Le Rapporteur constate que l'accord intervenu entre le Conseil et le Parlement européen le 19 novembre dernier, au terme de réunions laborieuses, ait finalement ramené le montant de la dotation à 14,960 milliards d'écus même si cette dotation est supérieure de 4,61 % à celle du IVème PCRD. Dès lors, il est à craindre qu'une telle décision n'aggrave le sous-investissement public et privé de la R&D en Europe, en particulier dans certains secteurs cruciaux tel que celui des technologies de l'information.

C. La portée incertaine de l'union économique et monétaire

La création de l'euro, le 1^{er} janvier 1999, présente autant de problèmes et d'incertitudes que de solutions. Les partisans de l'euro y voient un concurrent futur du dollar, qui renforcerait la puissance européenne.

Le Rapporteur s'est entretenu avec plusieurs économistes de renom sur cette question et relate ci-après la teneur de ces discussions.

Pour M. Christian de Boissieu, professeur de sciences économiques, les Etats-Unis et l'Union européenne ont le même degré d'ouverture de leur économie (ratio des importations sur le PIB de 12 %)⁽²²²⁾. Avec l'euro, on aurait enfin la possibilité de faire une politique monétaire pragmatique, comme les Américains le font depuis plusieurs décennies. Le relâchement de la contrainte extérieure permettrait à la politique

⁽²²²⁾ Japon : 9 %.

monétaire de se concentrer sur les objectifs internes (stabilité des prix, croissance). On se rapprocherait du “*benign neglect*” (insouciance) pratiqué par les Américains : la Banque centrale européenne pourrait se désintéresser du taux de change de l’euro à l’intérieur d’un intervalle de change assez large vis-à-vis du dollar et des autres devises. Les Américains sont passés successivement d’une attitude de scepticisme à une attitude d’inquiétude vis-à-vis de l’euro. A terme de dix ou quinze ans, avec l’euro, les Etats-Unis devraient se soucier de leur contrainte extérieure ; s’ils font du déficit commercial, ils ne pourront plus le régler uniquement en dollars, ils devront également le financer en euros. Nous assisterons, avec l’euro, à une redistribution des “droits de seigneurage” (avantages dont jouissent les agents économiques et les banques du fait du rôle prépondérant de leur monnaie).

Quel sera le futur rôle international de l’euro ? Pour M. Christian de Boissieu, si peu de choses peuvent se faire à échéance de deux ans, on peut cependant attendre beaucoup plus à terme de dix ou quinze ans. La “stabilité de la valeur” et “l’acceptabilité” sont, d’après l’économiste Hayeck, des qualités d’une monnaie qui lui permettent d’être compétitive par rapport aux autres monnaies. Dans les soixante prochaines années, l’euro serait successivement fort et faible. Le dollar a été lui-même successivement fort et faible depuis cinquante ans, en restant crédible ; même quand sa valeur était faible, il restait la monnaie internationale la plus utilisée au monde. Il faut donc construire un euro crédible. L’euro serait sans doute un peu trop fort au démarrage, pour des raisons conjoncturelles.

L’euro prendra-t-il des parts de marché au dollar ? M. Christian de Boissieu répond que l’euro se développera rapidement pour les opérations financières, mais les choses iront moins vite dans les transactions commerciales. On estime actuellement que 45 % du commerce mondial est facturé en dollar (10 % en deutschemark), quoique le chiffre soit très incertain. Les réserves de change des banques centrales sont constituées principalement de dollars (60 %), de deutschemark (15 %), de yens (8 %) et d’écus (7 %). L’euro deviendrait rapidement un support d’investissements de portefeuille. Il faudrait plus de temps pour que l’euro devienne une monnaie de facturation (pétrole, matières premières ...).

Pour M. Philippe Sigogne, économiste à l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), les Etats-Unis sont en avance sur l’Europe en ce qui concerne les restructurations et les déréglementations. L’Europe, de ce fait, constitue la zone la plus attractive du monde car on anticipe un rattrapage de son retard en ce domaine. Les capitaux vont donc vraisemblablement affluer en Europe. M. Philippe Sigogne pense

que la Banque centrale européenne suivra une politique monétaire pragmatique, accommodante, et donc que l'euro ne sera pas surévalué.

M. Henri Guaino, ancien commissaire au plan, est beaucoup plus sceptique sur l'utilité de l'euro. Pour lui, les questions de la valeur interne et de la valeur externe de l'euro sont liées. C'est la Banque centrale européenne indépendante qui aura le dernier mot, face au pouvoir politique, pour acheter ou vendre des euros, c'est-à-dire fixer la valeur de l'euro vis-à-vis des autres devises. Dans ces conditions, le risque d'une surévaluation de l'euro est très élevé.

On ne peut pas considérer, selon M. Henri Guaino, que " l'on fait l'euro pour contrer la domination américaine " ; dire cela revient à mettre la charrue avant les bœufs, car l'Europe n'a pas de poids politique. Contrairement à M. Christian de Boissieu, M. Henri Guaino ne pense pas que la création de l'euro entraînera, même à terme, pour les Etats-Unis le rétablissement de leur contrainte extérieure.

M. Henri Guaino ne croit pas non plus, contrairement à M. Philippe Sigogne, à une politique accommodante de la Banque centrale européenne. Pour lui, il ne suffit pas d'être une zone attractive pour être une zone de prospérité. En effet, une politique attractive permet aux capitaux de venir ; des politiques fiscales détachent le capital et surtaxent le travail ; les politiques budgétaires sont insuffisantes ; on aboutit alors à un véritable " *racket* ", dans le sens où les capitaux sont rémunérés sans croissance réelle de l'économie. Il s'agit d'une rente contre l'activité. On a posé trop de verrous et on s'étonne ensuite de ne pas pouvoir avancer. Dans ces conditions, il faut revenir sur l'indépendance de la Banque centrale européenne et renégocier le pacte de stabilité ; à défaut, le chômage de masse, l'exclusion et la précarité menaceront notre civilisation.

M. Liêm Hoang-Ngoc, professeur de sciences économiques, a également exprimé son scepticisme envers l'euro, tel qu'il est actuellement conçu. Pour lui s'opposent deux projets alternatifs relatifs à l'euro.

- Le projet " orthodoxe " (ou libéral) : la politique économique et monétaire est soumise à des normes rigoureuses, afin d'attirer l'épargne et l'investissement et dynamiser la croissance. Elle s'accompagne d'une libéralisation des marchés et de réformes structurelles. C'est le projet dominant.

- En face, le projet “keynésien”, né en 1983 avec Jacques Delors, tend à coordonner les politiques économiques. Il entend jouer sur les effets d’offre (concurrence) et les effets de demande (coordination des politiques budgétaires et monétaires). Dans ce scénario, l’avantage de la monnaie unique est évident : il limite la spéculation et permet une meilleure coordination des politiques économiques, pour soutenir la croissance. Des politiques budgétaires complètent le dispositif, pour contrer les chocs asymétriques, par des travaux d’infrastructure et un développement des fonds structurels. Ce projet n’a pas été mis en oeuvre à cause de l’indépendance de la Banque centrale européenne, qui agit de façon trop rigoureuse, et à cause de l’insuffisance des moyens budgétaires.

Le projet keynésien rendrait possible, selon M. Lîm Hoang-Ngoc, la mise en œuvre de politiques monétaires et budgétaires discrétionnaires, en fonction de la performance réelle des économies. Mais, dans la situation actuelle, le dollar est surévalué, dans une proportion difficile à cerner (12 % - 40 %).

Il convient, selon M. Lîem Hoang-Ngoc, de renégocier le pacte de stabilité dans les deux ou trois années à venir. Il faudra également se mettre d’accord sur des règles sociales minimales (salaire minimum européen ...) et augmenter les fonds structurels, faute de quoi l’ajustement se fera par une déflation (baisse des prix, baisse des salaires) et par des licenciements, à cause de l’absence de mobilité suffisante du travail. Il faudra enfin soumettre la Banque centrale européenne au pouvoir politique et lui assigner d’autres missions que la stabilité des prix, à savoir celles de soutenir la croissance et l’emploi.

M. Lîem Hoang-Ngoc ne partage pas le choix fait par la Banque de France de taux d’intérêts élevés, fondé sur le postulat erroné de l’insuffisance de l’épargne. L’économie de marché sans régulation favorise la finance au détriment de l’économie. Une politique coordonnée à l’échelle européenne, qui est une zone relativement fermée, pourrait avoir des effets importants ; mais ce n’est pas le choix qui est actuellement fait.

Au-delà, un argument en faveur de l’euro consiste à dire, comme M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l’économie, des finances et de l’industrie, que l’euro sera un bouclier contre la crise financière mondiale actuelle. Or le Premier ministre luxembourgeois, M. Jean-Claude Juncker, a estimé, le 19 octobre 1998, à propos du rôle protecteur de l’euro face à la crise financière asiatique et russe, qu’il n’y avait “*pas de bouclier éternel. (...) On ne peut pas ne pas voir que les monnaies de la zone euro résistent mieux que les autres*” à la crise financière, a-t-il ajouté. Pour lui,

la question qui se pose est de savoir si “ *cette fonction de bouclier est automatique sur une longue durée.* ”. Sa réponse est négative, et il faut faire en sorte que la zone devienne “ *une zone de croissance durable* ”. Et M. Wim Duisenberg, Président de la Banque centrale européenne, déclarait le 3 novembre dernier que “ *la zone euro sera affectée* ” par les crises en Asie et en Russie en 1999. Pour lui, “ *il apparaît assez clairement que l’économie mondiale va souffrir des effets des crises en 1999* ”.

M. Gérard Lafay, professeur d’économie internationale, a, dans un article publié dans le journal *Les Echos* du 17 novembre 1998, parlé du « *piège de l’euro face au dollar* ».

« A partir du 1er janvier prochain, la politique de change de l’euro face au dollar va jouer un rôle crucial pour déterminer les conditions de croissance des pays européens concernés. L’évolution spontanée de l’économie mondiale rend très probable une rechute du dollar, c’est-à-dire une surévaluation de l’euro qui ne pourrait que susciter une nouvelle vague de chômage européen. Seule une stratégie efficace de la Banque centrale européenne pourrait contrecarrer cette tendance. Or, les conditions prévues pour la gestion de la monnaie unique ne permettent pas d’envisager une telle stratégie. A défaut de révision des traités de Maastricht et d’Amsterdam, on peut craindre que l’Union européenne ne tombe dans le piège qu’elle a elle-même construit.

C’est à juste titre que les gouvernements européens commencent à s’interroger sur la politique monétaire qui sera suivie par la BCE. Jusqu’en 1996, il est clair que la croissance a été structurellement handicapée en Europe par la surévaluation massive du mark et des monnaies satellites, qui rendait les salaires et les prix européens trop élevés vis-à-vis du reste du monde. Il est tout aussi clair que la dépréciation des monnaies européennes face au dollar, principalement au premier semestre 1997, a suscité un rebond de la croissance qui a permis à onze pays membres de pouvoir être sélectionnés pour le passage à l’euro.

Dans le régime de flottement mondial des monnaies, qui fonctionne depuis mars 1973, les taux de change sont déterminés par le marché. Deux facteurs interviennent : les écarts de taux d’intérêt à court terme fixés par les banques centrales ; l’idée que les opérateurs se font de l’évolution future des monnaies concernées.

Au début des années 90, le mark s’était ainsi apprécié face au dollar, en raison de la conjonction de la politique monétaire restrictive de la Bundesbank (taux d’intérêt élevés) et de la politique monétaire expansive de la Réserve fédérale américaine (taux bas). Un effet de ciseau apparut en 1995, car la Bundesbank n’avait plus de raison de lutter contre l’inflation en Allemagne, tandis que le patron de la Réserve fédérale, Alan Greenspan, s’inquiétait de l’inflation touchant les actifs boursiers aux Etats-Unis. A partir de 1996, les taux américains à court terme furent ainsi supérieurs de deux points aux taux allemands, et cet écart s’est maintenu jusqu’à l’été dernier.

La remontée temporaire du dollar coïncide avec la période où les placements dans la monnaie américaine étaient devenus plus intéressants que les placements en mark. Partant de 1,4 DM en 1995, le dollar s’était élevé à 1,9 DM à l’été 1997, avant de se stabiliser aux alentours de 1,8 DM jusqu’à l’été dernier. Les baisses récentes de taux d’intérêt américains, décidées par la Réserve fédérale pour faire face à la crise, ont

réduit le différentiel d'intérêt entre ces deux monnaies, suscitant une rechute du dollar à un niveau proche de 1,65 DM.

De telles évolutions montrent que l'écart de taux d'intérêt en faveur du dollar n'a fait, le plus souvent, que compenser une tendance structurelle à la baisse de la monnaie américaine. Les opérateurs observent en effet que le déficit de la balance courante des Etats-Unis s'est de nouveau creusé depuis le début de la présente décennie, et qu'il va être amplifié par les conséquences de la crise asiatique. Raisonnant dans la logique traditionnelle, antérieure à la mondialisation, ils en concluent que le dollar reste surévalué. La réalité est tout autre. En fait, c'est la sous-évaluation du dollar qui, en stimulant l'investissement et en suscitant des comportements défavorables à l'épargne, a provoqué le déficit courant américain, de même que les excédents européens et japonais s'expliquent par la surévaluation de leurs monnaies.

Cet effet pervers du marché, tirant le dollar vers le bas, va être aggravé par un autre mécanisme : le réaménagement des portefeuilles, qui fera monter graduellement l'euro par rapport au dollar. A terme, l'accession de l'euro au statut de monnaie internationale serait favorable, puisqu'il permettrait aux pays européens de bénéficier du même privilège que les Etats-Unis. Toutefois, pour atteindre cet objectif, il eût été préférable de lancer d'abord l'euro comme une monnaie commune, pendant toute une phase de montée en puissance⁽²²³⁾.

Dans la situation présente, le marché des changes a besoin d'être guidé par les autorités. Pour que l'euro puisse réussir, il est indispensable que son taux de change assure la parité de pouvoir d'achat avec le dollar. Compte tenu de la définition de l'euro, ceci implique, grosso modo, 1 euro = 1 dollar. Il faudrait donc maintenir, sur une longue période, un différentiel de deux points de taux d'intérêt en faveur du dollar.

Les gouvernements européens commencent à craindre légitimement une surévaluation de l'euro. Or, ils ont donné tout pouvoir à la BCE pour assurer la gestion de la politique monétaire et donc de la politique de change. Certes, les traités prévoient que le Conseil européen peut formuler dans ce domaine des orientations générales. Mais ces souhaits ne prévalent pas sur la mission unilatérale de la BCE (le souci exclusif de la stabilité des prix), et les traités interdisent aux gouvernements légitimement élus, ainsi qu'au conseil qui en émane, de donner des instructions à la BCE.

Dans ces conditions, le piège va se refermer sur l'Europe. Dans les conflits qui s'annoncent, la BCE agira selon les dispositions prévues par les traités. Ou ceux-ci seront révisés, afin d'assurer la prééminence des institutions politiques, ou l'euro explosera. »

Pourtant favorable à l'introduction de la monnaie unique, le CNPF - devenu entre-temps MEDEF - apporte une inquiétude supplémentaire : une politique de l'euro trop forte nuirait gravement à la compétitivité des entreprises françaises, a déclaré en septembre dernier M. Denis Kessler, Vice-Président de cette organisation. Il a affirmé que le succès du passage à l'euro se ferait à condition que sa valeur soit compétitive. Or aujourd'hui, selon lui, nous sommes plutôt dans une phase de réévaluation de l'euro ; l'organisation patronale a pris fermement position pour l'euro,

⁽²²³⁾ Voir G. Lafay, « L'euro contre l'Europe ? », Arléa, 1997.

mais il faut être sûr que l'espace monétaire sera réaliste et que la compétitivité externe de l'euro ne sera pas dégradée. Il a estimé qu'il y avait encore de la marge de manœuvre pour une baisse des taux en Europe, surtout si les Etats-Unis s'engagent dans une phase de baisse.

Plusieurs économistes américains de renom sont contre la création de l'euro. M. Martin Feldstein, dans un article intitulé "*l'euro et la guerre*" publié dans la revue *Foreign affairs* en novembre-décembre 1997, estimait que la création de l'euro allait attiser les sources de tension au sein des Etats membres de l'Union européenne, et risquerait même d'y faire renaître les facteurs de guerre. Pour lui, l'opinion allemande en matière d'inflation diffère profondément de celle d'autres pays européens ; les Etats membres ont des attentes différentes en ce qui concerne l'euro : la France aspire à l'égalité, l'Allemagne à l'hégémonie. L'Union économique et monétaire telle qu'elle se construit a choisi clairement la lutte contre l'inflation et non la lutte contre le chômage. M. Milton Friedman, Prix Nobel de sciences économiques, a développé des arguments analogues et des conclusions voisines, notamment dans un article paru dans *Le Figaro* du 14 novembre 1997 : les difficultés que la France a rencontrées en raison de sa politique du " franc fort " montrent ce qu'avait coûté au pays la réunification allemande ; à l'inverse, la croissance de l'économie britannique après sa séparation du système monétaire européen prouve l'efficacité des variations de taux de change comme moyen de régulation.

Sans vouloir trancher ces querelles d'experts, le Rapporteur se contentera d'insister sur les incertitudes relatives aux avantages et aux inconvénients de l'euro, notamment vis-à-vis du dollar. Des propositions sont présentées dans la troisième partie du présent rapport.

II. LES IMPASSES DU BILATERALISME TRANSATLANTIQUE

Le bilatéralisme est certainement la voie la plus évidente mais, de fait, la moins fructueuse qui ait été empruntée pour tenter d'établir un équilibre entre l'Europe et les Etats-Unis. C'est ce qu'illustrent les accords en vigueur.

A. Un risque permanent de tensions commerciales

1) *Le cas de l'aéronautique : l'accord du 17 juillet 1992 sur les avions de plus de 100 places*

La construction aéronautique, nous l'avons vu, constitue un des plus importants contentieux commerciaux transatlantiques.

En 1992, l'Union européenne et les Etats-Unis ont signé un **accord bilatéral** limitant les subventions publiques pour la construction des gros porteurs (avions de plus de 100 places). Cet accord ne couvre ni les avions plus petits ni les moteurs. Il prévoit une clause de paix commerciale pendant sa durée de validité.

Cet accord bilatéral s'insère dans le cadre de deux accords conclus au GATT puis à l'OMC : l'**accord relatif au commerce des aéronefs civils**, en vigueur depuis 1979 et l'**accord sur les subventions et les mesures compensatoires** annexé à l'Accord de Marrakech de 1994. L'accord de l'OMC sur les subventions comporte trois notes de bas de page qui s'appliquent exclusivement au secteur de la construction aéronautique. Il était convenu, à la signature de l'Accord de Marrakech, que les négociations reprendraient pour aboutir à la conclusion d'un nouvel accord sur le commerce d'aéronefs civils. Les négociations n'ont en fait jamais repris, principalement du fait de l'opposition des Etats-Unis, qui se contentent du *statu quo*, lequel présente certains éléments de fragilité qui pourraient gêner le constructeur européen Airbus par rapport à son principal concurrent, le constructeur américain *Boeing*.

L'accord bilatéral de 1992 sur les gros porteurs est **déséquilibré** au détriment de l'Union européenne. Autant les aides directes sont transparentes, autant les aides indirectes, qui passent par les crédits militaires - les "programmes noirs" - sont difficiles à établir et à mesurer.

Les règles de l'OMC relatives aux disciplines en matière de subventions à la construction aéronautique ne sont pas claires : chevauchement de textes adoptés à des époques différentes, règles trop générales ... La négociation d'un nouvel accord spécifique relatif à ces disciplines se heurte à l'opposition de plusieurs pays, dont les Etats-Unis, qui n'en veulent pas, et d'autres qui trouvent qu'il irait trop loin. Les Etats-Unis n'en veulent pas parce que cet accord pourrait être interprété comme un relâchement des disciplines, pourrait faciliter la détermination de l'existence des subventions (lignes directrices) et aurait prééminence sur l'accord de Marrakech sur les subventions, car postérieur à ce dernier. Le Canada et le Brésil semblent opposés à la multilatéralisation de l'accord bilatéral, alors qu'une telle solution serait souhaitable pour éviter des distorsions de concurrence.

Les disciplines de l'OMC concernent les subventions et non les aides (90 % des aides sont des subventions). Elles ne distinguent pas entre les aides directes et indirectes, mais l'existence de ces dernières est plus difficile à déterminer. Une fois l'existence des subventions déterminée, les disciplines sont les mêmes : les règles de l'OMC sont construites de telle façon qu'il n'est pas nécessaire de préciser le montant des subventions pour les contester, il suffit d'établir leur existence et de prouver leurs effets néfastes. A l'opposé, l'accord bilatéral de 1992 suppose un seuil de subvention en-deçà duquel les aides sont inattaquables.

Dans une matière connexe, le secrétariat de l'OMC estime qu'il y aurait plus de chance d'aboutir à des règles multilatérales sur la concurrence dans le domaine spécifique de la construction aéronautique que de façon générale, tous secteurs confondus. Les quatre ou cinq pays concernés ont déjà des droits de la concurrence très développés et les règles multilatérales seraient techniquement faciles à élaborer. Mais les Etats-Unis y sont opposés car ils y verraient une attaque dirigée contre *Boeing*.

L'accord bilatéral aboutit à un certain blocage car personne n'ose déclencher les hostilités et attaquer les subventions de l'autre. D'après le secrétariat de l'OMC, une dénonciation de l'accord bilatéral laisserait les Etats-Unis et l'Union européenne dans une situation équilibrée, où *a priori* les chances d'attaquer ou d'être attaqué sont les mêmes.

Or, comme l'ont confirmé au Rapporteur divers intervenants, l'accord bilatéral est très déséquilibré dans son application, bien qu'il ait institué une obligation réciproque de transparence. Les aides directes européennes sont connues et répertoriées dans des documents publics. En

revanche, les aides indirectes versées par la *FAA* ou la *NASA* - auxquelles il faut ajouter les retombées des aides versées par le Pentagone dans le domaine civil - ont pour conséquence que les Etats-Unis dépassent largement - à hauteur de 7 à 16 % selon certaines études - le plafond de 3 % du chiffre d'affaires annuel de l'industrie aéronautique autorisé par l'accord.

Les déséquilibres des financements publics entre l'Europe et les Etats-Unis persistent. Selon une source française, de 1992 à 1998, Airbus a reçu 242 millions de dollars d'avances remboursables et a reversé 2 milliards de dollars au titre d'avances antérieures. Sur la même période, l'industrie aéronautique et spatiale américaine a reçu 1 milliard de dollars par an, soit 7 milliards en tout d'aides indirectes non remboursables.

En outre, lors des rencontres bisannuelles entre la Commission européenne et les autorités américaines pour examiner le montant des aides, les Américains font état d'un " *bénéfice identifiable* " nul, c'est-à-dire qu'ils soutiennent que leurs subventions à l'aéronautique, quel qu'en soit le montant, n'ont pas d'effets bénéfiques sur leur industrie. Or, au total, on estime que l'aéronautique civile américaine bénéficie d'aides indirectes cinq fois plus élevées que ses homologues européens. La dernière réunion bilatérale de contrôle et de mise en application de l'accord de 1992 a donné lieu à une suite de monologues au cours desquels il n'a pas été possible d'exercer une quelconque vérification du respect des prescriptions de l'accord par les Etats-Unis.

Dans ces conditions, **faut-il dénoncer l'accord bilatéral de 1992 ?**

La situation actuelle de calme commercial peut sembler trompeuse. Il faut cependant se rappeler que la construction aéronautique est une activité fortement cyclique et que nous sommes, depuis plusieurs années, dans une période d'augmentation des ventes, qui ne durera pas indéfiniment. De plus, les budgets publics européens, nationaux et communautaires, ne sont pas sans limites et il est alors vain de demander de relâcher les disciplines internationales si les aides permises ne peuvent être accordées faute de crédits. Le développement des programmes en cours peut se faire dans le cadre des limites internationalement autorisées. Ni les partenaires d'Airbus, ni la Commission européenne n'estiment nécessaire de dénoncer l'accord, sauf s'il s'avérait que celui-ci empêche le lancement d'un nouvel avion, en particulier le projet de très gros porteur européen (*A3XX*), concurrent du *Boeing 747*. En raison de la paix commerciale qu'il instaure, son éventuelle dénonciation serait refusée par *DASA* et *BAE*. L'accord n'interdit pas les avances remboursables permettant de lancer les dérivés de l'*A 340* - dits *500* et *600* - plus longs et

comportant de plus grandes capacités de transport. De toute façon, une dénonciation de l'accord serait prématurée, car cela réduirait les chances de mieux contrôler les aides indirectes américaines dont l'opacité s'est accrue à la suite de la fusion *Boeing-McDonnell Douglas*. Celle-ci, qui permet à *Boeing* plus que de doubler ses activités militaires (45 %, contre 20 % auparavant) et de ramener ses activités civiles de 80 à 45 %, aura pour effet de rendre plus difficile l'évaluation de l'écart des aides publiques entre les Américains et les Européens. Sur ce point, les premiers s'interdisent de donner des informations pour des raisons de sécurité nationale.

L'A 319 avait été lancé sans aide étatique, tout comme l'A 321, lequel avait été financé par voie d'autofinancement et par appel au marché financier. Quant au programme A 320-330, les aides françaises n'ont représenté que 12 % du coût total du programme, soit un niveau nettement inférieur au plafond de 33 % autorisé par l'accord. Enfin, au cours de la période 1992-1996, le montant remboursé par l'industrie a représenté vingt-cinq fois celui des sommes nouvellement empruntées.

Si l'accord venait à être dénoncé, c'est le code des subventions issu de l'Accord de Marrakech qui trouverait à s'appliquer, amendé par certaines dispositions spéciales concernant l'aéronautique contenues dans les trois notes de bas de page. L'incertitude juridique serait alors grande et il serait difficile de prévoir quelle pourrait être l'issue d'une éventuelle procédure de règlement des différends. Quoi qu'il en soit, les Etats-Unis interpréteraient la dénonciation de l'accord de 1992 comme un acte d'agression de la part des Européens, qui pourrait les inciter à prendre des mesures nationales de rétorsion. De même, les avocats de *Boeing* ont déjà prévu de demander des mesures compensatoires dans le cas où l'A3XX viendrait à être fabriqué. Si les Etats-Unis comprennent que les Européens peuvent construire l'A3XX dans la limite du plafond de 33 %, ils dénonceront l'accord de 1992, ce qui les mettra dans une position inconfortable de dénoncer un accord qu'ils ont demandé et que nous n'avons pas violé.

C'est seulement dans le cas où sa construction nécessiterait de dépasser le plafond de 33 % que la dénonciation par l'Union européenne de l'accord de 1992 pourrait être envisagée, ce qui est loin d'être une chose acquise en raison des contraintes budgétaires des gouvernements européens sur les crédits d'aide à la construction aéronautique. Ces contraintes ont pour effet d'obliger *Airbus* à chercher des partenaires qui accepteraient de financer quelque 40 % du programme (Inde, Brésil, Chine ...), 60 % restant à la charge des Européens.

Pour conclure, le Rapporteur estime que si la dénonciation de l'accord bilatéral de 1992 n'est pas nécessaire, il faut reprendre les négociations à l'OMC pour sa multilatéralisation.

2) *Le cas du droit de la concurrence : les accords de courtoisie active du 23 septembre 1991 et du 4 juin 1998*

a) *L'accord du 23 septembre 1991 : un dispositif insuffisant de règlement des conflits en matière de concurrence*

Le 23 septembre 1991, la Commission a conclu un accord concernant l'application des règles de concurrence par les Etats-Unis et l'Union européenne, dont l'objectif est de promouvoir la coopération entre les autorités de concurrence. Sur recours de la France, qui avait estimé que la Commission avait indûment élargi ses compétences au détriment du Conseil, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé cet accord dans un arrêt du 9 août 1994, *République française c/ Commission*, cette annulation ayant eu pour effet d'obliger la Commission à reprendre la procédure.

Par décision commune du Conseil et de la Commission du 10 avril 1995, l'accord a été approuvé et déclaré applicable à dater de sa signature par la Commission. Il s'inscrit ainsi dans une suite de divers accords bilatéraux, conclus en application de recommandations de l'OCDE, préconisant une réelle coopération entre Etats membres destinée à résoudre ou même éviter tout conflit résultant de l'application extra-territoriale du droit de la concurrence⁽²²⁴⁾.

Cet accord est né de la nécessité d'éviter des conflits lorsque, simultanément, les autorités américaines et européennes de la concurrence revendiquent leur compétence dans une même affaire, situation qui peut se présenter de plus en plus fréquemment du fait de l'adoption du règlement relatif au contrôle des concentrations dans la Communauté. Or, jusqu'alors, il n'existait aucun moyen de résoudre de tels différends.

- L'accord prévoit tout d'abord une procédure de notification et permet des échanges d'information dans le respect des principes de confidentialité.

⁽²²⁴⁾ Il s'agit des recommandations de l'OCDE relatives à la coopération entre pays membres sur les pratiques commerciales restrictives affectant les échanges internationaux adoptées le 25 octobre 1967 et le 3 juillet 1973, antérieures à celle, plus complète, de 1979 révisée en 1986.

L'autorité de concurrence d'une partie doit notifier les mesures qu'elle envisage d'appliquer à celle de l'autre partie, lorsqu'elles risquent d'affecter des intérêts importants de cette dernière. Tel est le cas lorsque les activités restrictives de concurrence prennent place sur son territoire, lorsqu'il s'agit d'une fusion ou d'une acquisition, lorsqu'elle a exigé, encouragé ou approuvé le comportement anticoncurrentiel, ou lorsque la mesure d'application envisagée risque d'ordonner ou d'interdire tel ou tel comportement sur son territoire. Une notification doit également être faite dans le cas où les autorités de concurrence interviennent dans une procédure judiciaire ou réglementaire sans être parties à l'affaire, ce qui permet une meilleure prise en compte des intérêts de l'autre partie dans le cadre des procès privés.

Par ailleurs, de manière à permettre une assistance mutuelle et efficace, l'accord oblige chaque partie à communiquer à l'autre partie toute information sur des questions générales liées à la mise en oeuvre des règles de concurrence. Cependant, la partie sollicitée n'est pas tenue de fournir des informations lorsqu'une telle transmission est interdite par la loi ou incompatible avec d'importants intérêts. Cette disposition prend ainsi en compte les lois de blocage des Etats européens qui, comme le Rapporteur l'a rappelé précédemment, ont eu pour objet d'empêcher leurs ressortissants de communiquer des documents ou renseignements à des autorités étrangères, notamment américaines. En outre, les autorités qui reçoivent ces informations doivent en protéger le caractère confidentiel et empêcher leur divulgation par les tiers, sauf dans le cas d'une autorisation donnée par la partie qui a transmis ces informations.

- En second lieu, l'accord prévoit un mécanisme de coopération et de coordination des mesures prises par les autorités de concurrence des deux parties, afin d'éviter un parallélisme d'actions dans la même affaire. A ce titre, les mesures d'application d'une partie doivent être compatibles avec celles de l'autre. Cette disposition semble notamment indiquer que lorsqu'une partie impose des sanctions, elle devrait prendre en compte celles prononcées par l'autre.

- Enfin, en vue de prévenir et de résoudre les conflits de juridiction, l'accord consacre le principe de *courtoisie (comity)*, sous ses deux formes : traditionnelle et active.

En vertu du principe de la *courtoisie traditionnelle* - encore qualifiée d'internationale par la doctrine juridique - chacune des parties s'engage à tenir compte des intérêts importants de l'autre, lorsqu'elle prend des mesures visant à appliquer ses règles de concurrence.

Cette notion a été dégagée, il y a plus d'un siècle, par un arrêt de la Cour suprême de 1894, *Hilton v. Guyot*, qui la définissait ainsi :

« La courtoisie internationale est la reconnaissance que chaque nation accorde sur son territoire aux actes législatifs, exécutifs ou judiciaires d'une autre nation, en considération des obligations et de l'harmonie internationales, ainsi que des droits de ses propres citoyens ou de toutes autres personnes placées sous la protection de ses lois ».

En somme, la courtoisie internationale est une attitude de déférence que la juridiction nationale doit accorder aux actes d'un gouvernement étranger qui n'ont, pour elle, pas de caractère obligatoire. Elle peut varier en fonction des circonstances de fait propres à chaque espèce, ce qui, dès lors, rend impossible une définition précise de ses contours et des devoirs qu'elle impose. L'arrêt *Hilton c. Guyot* précité avait déjà souligné que :

« La courtoisie internationale au sens juridique n'est, d'un côté, ni une obligation de caractère absolu ni, d'un autre côté, une question de simple courtoisie et de bonne volonté ».

La jurisprudence a estimé que les autorités nationales étaient en droit de reconnaître que le devoir de courtoisie internationale prend fin lorsque les intérêts nationaux sont gravement affectés par l'acte étranger⁽²²⁵⁾. Dès lors, le principe de courtoisie internationale est devenu simplement le fondement d'une doctrine respectueuse tout autant des intérêts américains que des intérêts étrangers, comme le rappelle la Cour suprême dans un arrêt de 1988, *Société Nationale Industrielle Aérospatiale v. United States District Court for the Southern District of Iowa* :

« La question principale dans une analyse faite par courtoisie internationale est de savoir s'il existe un conflit réel entre le droit national et le droit étranger. Lorsqu'il existe un conflit, un tribunal doit rechercher un compromis raisonnable qui concilie les intérêts majeurs des deux systèmes juridiques. Ainsi faisant, il doit effectuer une analyse en trois temps qui considère les intérêts étrangers, les intérêts des Etats-Unis et les intérêts mutuels de l'ensemble des nations à un système juridique international fonctionnant sans heurts ».

La Commission a également fait application de la notion de courtoisie internationale - bien avant la signature de l'accord de 1991 - en prenant en compte les intérêts des Etats-Unis dans l'affaire *IBM*⁽²²⁶⁾.

⁽²²⁵⁾ *Laker Airways v. Sabena Belgian World Airlines*, 731 F.2d.909 (D.C. Cir. 1984), page 937.

⁽²²⁶⁾ Arrêt *IBM c. Commission des Communautés européennes*, affaire 60/81 du 11 novembre 1981.

Il apparaît donc que le principe dit de *courtoisie traditionnelle* ou *internationale*, en raison même de la position adoptée par la jurisprudence la plus récente des tribunaux américains, ne saurait être regardée comme une exigence légale dont le respect s'impose aux autorités de la concurrence. Au demeurant, dans un arrêt de 1984⁽²²⁷⁾ - dans lequel la compagnie de charters *Laker Airways* avait reproché à certaines grandes compagnies européennes des pratiques destinées à l'éliminer du trafic transatlantique - la Cour d'appel de Washington a estimé qu'il n'existait aucune disposition du droit américain ou du droit international qui l'obligerait à décliner sa compétence au profit de celle des tribunaux européens en vertu de moyens fondés sur la notion de courtoisie internationale.

C'est pour porter remède à cette lacune que l'accord de 1991 a introduit, dans son article V, le principe dit de *courtoisie active*. Celui-ci a pour objet de permettre à chacune des parties d'inviter l'autre à prendre des mesures appropriées concernant les activités contraires à la concurrence exercées sur son territoire et qui affectent les intérêts de la partie demanderesse.

Si la consécration du principe de courtoisie active constitue, certes, un progrès, il est difficile de voir dans l'accord de 1991 un cadre propre à favoriser le fonctionnement pleinement satisfaisant des règles de concurrence.

Les Etats-Unis et la Communauté restant souverains dans leurs décisions, un accord entre eux ne peut exclure l'éventualité de conflits. C'est d'ailleurs là le point faible de tous les accords de coopération qu'on retrouve dans celui de l'accord du 4 juin 1998 : les auteurs de l'accord de 1991 n'ont pas retenu la procédure de conciliation suggérée par la recommandation de l'OCDE de 1986 sur la coopération entre Etats dans le domaine des pratiques commerciales restrictives affectant les échanges internationaux. Ainsi, selon Sir Leon Brittan, une procédure de règlement des conflits par la voie de l'arbitrage aurait pu être introduite dans l'accord bilatéral⁽²²⁸⁾.

Mais ce sont surtout les conditions dans lesquelles il a été appliqué qui en ont révélé les limites.

⁽²²⁷⁾ *Laker Airways v. Sabena Belgian World Airlines*, 731 F.2d.909 (D.C.Cir. 1984).

⁽²²⁸⁾ Discours prononcé devant la Chambre de commerce, New York, 26 mars 1990.

Certes, à en juger certaines affaires très importantes mentionnées dans un rapport récent de la Commission⁽²²⁹⁾, la coopération paraît avoir bien fonctionné. Par exemple, dans l'affaire *Santa Cruz/Microsoft*, il était reproché à *Microsoft* les clauses léonines que lui conférait un contrat de licence le liant à l'un de ses concurrents, l'américain *Santa Cruz Operation*. La Commission rapporte ainsi que son analyse des faits était identique à celle des autorités américaines. La démarche américaine qui consiste à appliquer la règle de la juste mesure (« *rule of reason* ») aux restrictions contenues dans le contrat aurait rendu plus difficile la dénonciation des pratiques incriminées devant les tribunaux américains que dans le cadre des normes communautaires. Inversement, en ce qui concerne les mesures correctives, un engagement (« *undertaking* ») donné à la Commission n'est pas immédiatement exécutoire, contrairement au jugement d'expédient (« *consent decree* »).

Pour autant, force est de constater que l'application de l'accord bilatéral est déséquilibrée, surtout lorsqu'il s'agit d'affaires à caractère stratégique. Il en est ainsi de l'affaire *Lockheed-Martin c/ Loral*, dans laquelle il fallait juger si l'incidence de la concentration ainsi envisagée sur le marché des satellites était mondiale ou non. La Commission indique avoir opté pour la première hypothèse, dans plusieurs de ses décisions. De leur côté, les Etats-Unis ont, en revanche, estimé que le marché concerné était le leur, en raison, entre autres, de différences de prix, de qualité et de technique existant entre les producteurs des Etats-Unis et les autres.

- Le cas de la fusion Boeing-McDonnell Douglas.

De même, l'affaire de la fusion *Boeing-McDonnell Douglas*⁽²³⁰⁾ illustre parfaitement les limites qui s'attachent à la notion de courtoisie. Comme on l'a vu, c'est au titre du principe de courtoisie traditionnelle - et non de la courtoisie active - que la Commission a demandé à la *FTC* (Commission fédérale pour le commerce), de prendre en compte les importants intérêts de l'Union européenne dans la sauvegarde de la concurrence sur le marché des grands avions commerciaux, ce que la *FTC* a certes fait. Mais, de son côté, celle-ci a demandé à la Commission de tenir compte des intérêts des Etats-Unis en matière de défense et contraint - de ce fait - la Commission, à limiter le champ de son action aux aspects civils de l'opération. Comme elle-même le précise « *elle (la Commission) n'a pas donné suite aux préoccupations qu'elle avait exprimées dans sa*

⁽²²⁹⁾ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 3 septembre 1998, sur la mise en oeuvre de l'accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs règles de concurrence, du 1er janvier 1997 au 31 décembre 1997.

⁽²³⁰⁾ Voir les observations figurant dans la Première partie.

communication des griefs à propose de l'effet de la concentration sur le marché international des avions de combat »⁽²³¹⁾.

En réalité, les Européens ne pouvaient pas s'attendre, en la circonstance, à une bonne application de l'accord. Les dispositions relatives à la courtoisie n'ont pas été appliquées par la *FTC* et la Commission en même temps, ce qui a causé un problème de coordination dans le processus de coopération. En effet, la Commission, faisant jouer la clause de courtoisie traditionnelle, a demandé le 26 juin 1997 que les autorités prennent en compte les intérêts de l'Union européenne. Cependant, peu après cette demande, les autorités américaines ont pris leur décision dans un délai très bref, qui a beaucoup surpris les autorités européennes. La Commission a pris sa décision le 30 juillet 1997, plus de deux semaines après avoir reçu la notification des préoccupations américaines. Pourtant, il n'a fallu que cinq ou six jours à la *FTC* pour prendre une décision après qu'elle eut reçu la notification des préoccupations européennes le 26 juin 1997. Dès lors, on peut se demander si la *FTC* a pu étudier de manière approfondie les intérêts européens dans un laps de temps aussi réduit. D'autre part, il se peut que la décision rendue par la *FTC* eût été différente si elle avait fait jouer la clause de courtoisie à peu près au même moment que les autorités européennes. C'est ce que le professeur Lesguillons a soutenu au cours d'une conférence sur les règles antitrust et l'affaire *Boeing*, qui a eu lieu à la Sorbonne le 12 février 1998.

Quant au principe de courtoisie active, la Commission indique, dans son rapport de 1996, qu'il n'a été invoqué officiellement par aucune des deux parties, bien que , à plusieurs reprises, l'une ou l'autre partie ait estimé qu'une question soulevait des problèmes d'application de ce principe. Or, il n'est pas sans intérêt de relever cette remarque de la Commission : « *On pourrait considérer que les Etats-Unis ont plus l'occasion que l'Union européenne d'utiliser l'instrument de positive comity, du fait que le caractère extra-territorial de leur législation encourage les entreprises à porter plainte auprès des autorités des Etats-Unis lorsque des activités anticoncurrentielles pratiquées sur des marchés étrangers affectent leurs exportations* » La Commission a beau jeu d'ajouter que « *ce principe joue dans les deux sens et que la Communauté est en droit de demander aux autorités des Etats-Unis de prendre des mesures lorsqu'un comportement anticoncurrentiel sur le marché des Etats-Unis compromet la compétitivité des entreprises européennes* ». Il n'en reste pas moins, comme l'atteste l'affaire *Lockheed-Martin/Loral*, qu'il suffit que l'analyse géographique des

⁽²³¹⁾ Rapport précité de la Commission, du 3 septembre 1998, page 10.

incidences d'une concentration par les autorités américaines soit différente de celle de la Commission pour priver d'effet la demande d'application du principe de courtoisie active au profit de l'Union européenne.

Enfin, on observera que lors de l'affaire de la fusion *Boeing-McDonnell Douglas*, M. Joël Klein, chef de la division antitrust du Département de la justice, avait déclaré péremptoirement que les clauses de courtoisie active : « *ne s'appliquaient pas au contrôle des concentrations en raison des courtes dates limites réglementaires qui existent de part et d'autre de l'Atlantique et qu'elles n'étaient donc pas directement applicables dans le cas de l'affaire Boeing* ». Compte tenu de l'étude comparative des délais précisés dans les législations américaine et européenne, il est difficile de comprendre pourquoi la disposition de la « courtoisie active » n'a pas été mise en oeuvre.

M. Joël Klein a poursuivi en déclarant que les représentants de la *FTC* et de la Commission avaient passé un accord provisoire visant à modifier les dispositions de la « courtoisie active » et à y inclure la présomption que ces mêmes dispositions ne seront appliquées que dans certaines situations et prévoyant davantage de précisions sur la responsabilité incombant à chaque partie. En tout état de cause, le fait que les dispositions sur la courtoisie active aient été alors en cours de modification montre bien qu'il existait un défaut dans l'accord de 1991.

b) Les améliorations limitées introduites par l'accord du 4 juin 1998

Pour la Commission européenne, cet accord représente un grand progrès par rapport à l'article V de l'accord de 1991 - dans lequel est posé le principe de courtoisie active - dans la mesure où il précise le traitement à réserver aux demandes formulées sur la base de ce principe. Il prévoit la possibilité de substituer une coopération internationale à l'application extra-territoriale de règles de la concurrence destinée à mettre un terme à des pratiques anticoncurrentielles.

L'accord prévoit notamment que l'ajournement ou la suspension de mesures d'application par une partie sera « normalement » présumé, dès lors que les activités concurrentielles en cause :

- n'ont pas d'effets directs, substantiels et raisonnablement prévisibles sur les consommateurs se trouvant sur le territoire de la partie requérante ou,

- tout en ayant de tels effets sur les consommateurs de la partie requérante, sont menées principalement sur le territoire de l'autre partie et la visent principalement.

Cette disposition décrit donc de façon appropriée le cas d'une législation extra-territoriale fondée sur les effets subis à l'exportation par la partie requérante - comme ce peut être le cas aux termes de la législation américaine - et introduit une présomption de suspension.

La Commission estime que le projet d'accord est un développement important dans ses relations avec les Etats-Unis et constitue un engagement politique de la part de ces derniers de coopérer avec elle plutôt que de chercher à procéder à l'application extra-territoriale de leur législation antitrust dans l'Union européenne.

Elle considère, par ailleurs, que son adoption permettra d'institutionnaliser l'engagement politique par lequel les Etats-Unis s'abstiennent, en principe, de traiter les actes anticoncurrentiels qui n'affectent pas les consommateurs américains ou qui sont commis principalement sur le territoire de la Communauté européenne et visent principalement ce territoire, lorsque la Commission est disposée à agir.

De son côté, la France est favorable à ce texte qui offre l'avantage de demander à la Commission de faire cesser des pratiques anticoncurrentielles plutôt que - comme c'est le cas encore aujourd'hui - de procéder à des enquêtes en France.

Néanmoins, l'avancée qu'il paraît constituer est d'une portée bien mince compte tenu des importantes limites qu'il recèle sur les plans juridique et politique.

Tout d'abord, il n'est pas plus contraignant que l'accord de 1991 : lorsqu'une partie choisit d'ajourner ou de suspendre ses mesures d'application, même si les conditions requises sont réunies, elle est seulement tenue d'informer de ses motifs les autorités compétentes en matière de concurrence de l'autre partie.

En second lieu, le champ d'application de l'accord est restreint, puisque les concentrations en sont exclues : par exemple, la fusion *Boeing-McDonnell Douglas* n'aurait pas été concernée par cet accord. On peut s'interroger sur la pertinence de l'argument tiré du caractère non suspensif des procédures - qui justifierait cette exclusion - d'autant qu'il eût été possible d'organiser, au minimum, une concertation renforcée sur des cas très sensibles.

Quant aux obligations en matière d'information, l'accord prévoit l'échange d'informations sur « *le statut des mesures d'application et des intentions* », ainsi que d'informations confidentielles, sous réserve « *du consentement de la source intéressée* ». Il est certes précisé que ces informations ne pourront être utilisées qu'aux fins de l'application de l'accord, à moins que les autorités qui les ont fournies n'en autorisent un autre usage. Mais, à défaut de contrôle rigoureux sur les informations sollicitées et leur utilisation, les entreprises américaines pourraient disposer d'informations confidentielles sur le marché européen.

C'est d'ailleurs pour cette raison que la Commission a souhaité faire une déclaration, aux termes de laquelle « (elle) *n'est tenue de fournir des informations aux autorités des Etats-Unis d'Amérique que si le droit communautaire le lui permet* ».

Les professeurs et les praticiens du droit se sont demandés si, comme c'est le cas d'autres textes, il ne fallait pas craindre une application dissymétrique de l'accord du 4 juin 1998 au détriment de l'Europe, les Etats fédérés risquant d'alléguer le fait qu'il ne les lie pas. On retrouve là un important obstacle non tarifaire, que les Européens ont malheureusement beaucoup de difficulté à surmonter.

Cet accord appelle enfin trois séries d'observations. Tout d'abord, il est fort douteux qu'il incitera réellement les Etats-Unis à se départir de leur propension à édicter des mesures d'ordre extra-territorial. C'est l'interrogation soulevée, dès l'origine, lorsque la Délégation avait été saisie du projet d'accord au titre de l'article 88-4 de la Constitution et que les conclusions de la Délégation ont reprises le 28 mai dernier. Au demeurant, elle est d'autant plus légitime que la prolifération des lois extra-territoriales au niveau subfédéral conforte le Rapporteur dans son scepticisme.

Par ailleurs, comme l'ont souligné les mêmes conclusions de la Délégation, on peut s'étonner de la précipitation avec laquelle ce texte a été signé, alors que la réflexion en cours du groupe de travail de l'OMC sur la multilatéralisation des règles de concurrence n'est même pas encore achevée. Il est vrai que la signature le 4 juin 1998 de cet accord par M. Karel Van Miert était destinée à compenser l'annonce du retrait du projet NTM au sommet transatlantique de Londres.

En dernier lieu, on peut se demander si cet accord n'est pas dépourvu de tout intérêt, lorsque l'on voit les conditions dans lesquelles les Etats-Unis font une application tout à fait unilatérale de leur droit *antitrust* en matière de transport aérien.

Au demeurant, on a pu affirmer que l'accord n'avait pas été appliqué dans le cadre des enquêtes ouvertes par la *FTC* et la Commission sur d'éventuelles ententes en matière de prix entre *Airbus* et *Boeing*⁽²³²⁾. Certes, d'après les renseignements recueillis par le Rapporteur, une telle affirmation fait l'objet d'appréciations plutôt divergentes. Car, pour les uns, c'est précisément l'existence de l'accord de courtoisie active qui a permis le déclenchement de ces enquêtes parallèles. En revanche, pour d'autres, cet accord ne trouve pas à s'appliquer, au motif qu'il n'existe pas de partie demanderesse, en la circonstance, ayant invité l'autre partie à prendre des mesures appropriées concernant la pratique contraire à la concurrence exercée sur son territoire. Il s'agirait plutôt d'une affaire globale dans laquelle la *FTC* et la Commission ont chacune besoin des résultats de l'enquête effectuée par l'autre partie.

B. Les ambivalences de la coopération

Devant les résultats pour le moins limités et négatifs des différents accords transatlantiques, la question se pose des limites d'une coopération des Européens avec les Etats-Unis. Abordée, à plusieurs reprises au cours des auditions conduites par le Rapporteur, cette interrogation a suscité des réactions très diverses de la part de ses interlocuteurs. L'un d'entre eux lui a cité la construction des moteurs d'avion comme un exemple de coopération satisfaisante. En revanche, dans les autres domaines, les réponses qu'il a recueillies tendent à révéler des situations plus contrastées.

1) Un exemple de coopération satisfaisante : la construction des moteurs d'avion

Ce secteur est, pour l'essentiel, dominé par quatre acteurs : du côté américain, *General Electric* et *Pratt & Whitney*, qui totalisent environ 40 milliards de francs de chiffre d'affaires chacun ; et du côté européen, *Rolls-Royce* et la *SNECMA*, dont les chiffres d'affaires respectifs sont de 30 milliards et entre 15 et 20 milliards de francs.

Or, la concurrence qui existe entre ces motoristes ne débouche pas, pour autant, sur la confrontation conflictuelle qui caractérise la rivalité entre *Boeing* et *Airbus*. En effet, ce sont des alliances transatlantiques qui

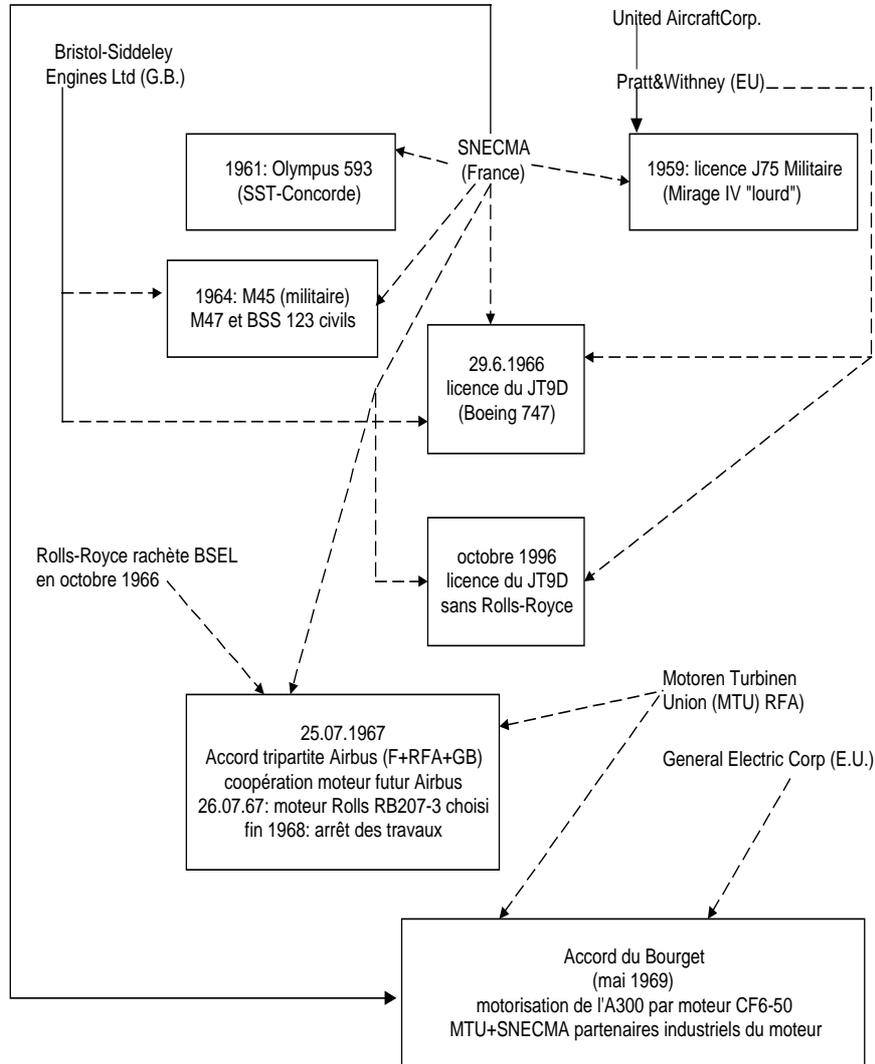
⁽²³²⁾ « Les deux enquêtes se poursuivent de manière parallèle. Apparemment, la *FTC* n'a pas averti la Commission et, en tout cas, n'a pas fait appel au "processus de courtoisie active" prévu par les accords transatlantiques », M. Philippe Lemaître, *Le Monde*, 28 octobre 1998.

se sont nouées depuis près de quarante ans, dont l'encadré ci-joint illustre la complexité.

En ce qui concerne la SNECMA, cette coopération transatlantique a d'abord été conclue, en 1959, avec *Pratt & Whitney (P&W)*, au travers d'une alliance structurelle, parallèlement à la coopération franco-britannique, qui liait à SNECMA à *BSEL (Bristol Siddeley Engines Ltd)* dans le cadre de la fabrication d'un moteur destiné à équiper Concorde. Pour pouvoir fournir la propulsion d'une version lourde du *Mirage IV*, la SNECMA, par un accord signé le 28 décembre 1959, a acquis la licence du *P&W J75*, en échange de l'apport de 10,9 % de son capital à *United Aircraft Corporation*, dont *P&W* est une division.

En juin 1966, *BSE (Bristol Siddeley Engines, ex BSEL)* et la SNECMA ont signé un accord de production en Europe du moteur *JT 9D* de *P&W*, destiné à équiper le *B 747*, en vue d'une coopération technique sur la partie haute-pression du réacteur.

LA CONSTELLATION DES COOPERATIONS ENTRE MOTORISTES
EUROPEENS ET AMERICAINS EN MATIERE DE GROS TURBO-
REACTEURS DANS LES ANNEES 1960



Source : Colloque « Airbus, un succès industriel européen » du 23 juin 1994, organisé par l'Institut d'Histoire de l'Industrie

Deux séries de facteurs ont contribué ultérieurement à une redistribution des alliances ; d'une part, la prise de contrôle du capital de *BSE* par *Rolls-Royce* en 1966, qui eut pour effet d'arrêter la participation britannique à la fabrication du *JT 9D*, la *SNECMA* la poursuivant seule ; d'autre part - et surtout - en septembre 1967, fut confirmée la décision de lancer l'*Airbus A 300*. Or, pour le choix du réacteur, la *SNECMA* fut chargée de négocier avec *Rolls-Royce*, *P&W* et *General Electric*, qui étaient ainsi mis en concurrence.

Contre toute attente, le *CF 6-50* proposé par *General Electric* fut retenu. « *Contrairement à une légende qui circule encore aujourd'hui, la SNECMA n'a jamais refusé la coopération avec Rolls-Royce, bien au contraire. C'est Rolls-Royce qui, en devenant le fournisseur exclusif de Lockheed avec obligation de succès, s'est trouvé dans l'impossibilité de conduire simultanément deux gros développements* »⁽²³³⁾. Quant à *P&W*, avec lequel la SNECMA était toujours liée par un accord de coopération, il fut écarté, car il ne pouvait offrir les mêmes garanties dans les délais voulus que *General Electric*.

La conclusion, en novembre 1971, de l'accord entre la SNECMA et *General Electric* en vue de développer le réacteur *CFM56*, outre qu'elle marque une nouvelle étape dans les alliances de la SNECMA, est instructive à un double titre. D'une part, elle concerne une technologie duale, ce réacteur étant à la fois destiné à l'équipement des *KC 135* - c'est-à-dire des appareils qui permettent le ravitaillement en vol des avions militaires américains et français - et à la motorisation de plusieurs avions civils, dont le marché potentiel est estimé à plusieurs milliers d'appareils. Le Pentagone s'étant aperçu que l'apport américain dans cette alliance provenait pour partie du moteur d'un nouveau chasseur américain, le *F 15*, *General Electric* faillit se voir interdire toute coopération avec la SNECMA et ce en dépit des accords signés⁽²³⁴⁾. Ce fut seulement à l'occasion du sommet franco-américain de Reykjavik que le Président Pompidou obtint l'accord définitif du Président Nixon.

D'autre part, cette coopération a l'ambition d'être équilibrée, dans le cadre de la holding - CFMI - qui a été créée à cette fin. En effet, le travail sur les moteurs *CFM56* est réparti à parts égales entre la SNECMA et *General Electric* : la SNECMA réalise le corps de basse pression, les tubulures et câblages externes du moteur et le boîtier d'accessoires. *General Electric*, de son côté, réalise le corps de haute pression, les régulations mécanique et numérique, ainsi que l'intégration des systèmes. Les deux partenaires se partagent aussi l'assemblage final : Airbus pour la SNECMA et *Boeing* pour *General Electric*.

⁽²³³⁾ J. Calmon, *Quel moteur pour l'Airbus européen ? Un choix de circonstance*, Colloque « *Airbus, un succès industriel européen* », du 23 juin 1994, organisé par l'Institut d'Histoire de l'Industrie.

⁽²³⁴⁾ « *On ne veut pas, disent les conseillers du Président américain et d'Henry Kissinger, favoriser un projet qui ferait concurrence à l'industrie américaine. Il s'agit, au contraire, d'un bon exemple de coopération équilibrée américo-européenne, répondent sans succès les Français* », B. Esambert, « *L'Airbus, un projet européen mais non communautaire* », Colloque « *Airbus, un succès industriel européen* » précité.

Le moteur *CFM56* est devenu à travers ses différentes versions le produit le plus vendu dans le monde. Il a équipé, en 1997, 59 % des avions de plus de 100 places. Sur le créneau des Airbus *A319/A320/A321*, CFMI revendique 65 % du marché face au moteur *V 2500* d'IAE, le consortium regroupant *P&W*, *Rolls-Royce*, *MTU* - le motoriste allemand - et des motoristes japonais.

La SNECMA est également partenaire de *General Electric* dans d'autres programmes dans lesquels sa part s'étage entre 10 et 25 %.

Cette coopération transatlantique paraît satisfaire pleinement la SNECMA, dont le Président-Directeur-Général, M. Jean-Paul Béchat, déclarait récemment : « *Ces deux alliances (CFMI entre *General Electric* et la SNECMA et IAE avec, entre autres, *P&W* et *Rolls-Royce*) n'ont jamais été défavorables ni à la France, ni à l'Europe. Quel que soit le choix que font les compagnies aériennes, les motoristes européens ont 50 % du marché* »⁽²³⁵⁾. De la sorte, ces alliances facilitent leur accès au marché américain.

« *Notre intérêt, à nous équipementiers, est d'être capables d'offrir nos produits à tous les avionneurs* »⁽²³⁶⁾, ce qui exclut *de facto* que les motoristes soient intégrés à l'un quelconque d'entre eux⁽²³⁷⁾. C'est ainsi que *General Electric* et *P&W* ont conclu une alliance à parts égales en vue de développer les éventuelles nouvelles versions allongées du *B 747*, à savoir le *747-500* et le *747-600*. Mais, dans le même temps, ils ont conclu un accord similaire avec Airbus pour développer un moteur d'une poussée de 76 000 livres - le *GP 7176* - en vue d'équiper l'*A3XX*. De son côté, *Rolls-Royce* a annoncé le lancement d'un moteur directement concurrent - le *Trent 900* - destiné à motoriser également les futurs gros porteurs de *Boeing* ou l'*A3XX*.

La conclusion de ces alliances est jugée inévitable par les industriels en raison de l'intense effort de recherche - développement et du fort niveau de concessions à la vente qui caractérisent ce secteur. Comme l'a déclaré M. Gene Murphy, Président de *General Electric Aircraft Engine* : « *Les compagnies clientes exigent des prix bas et des coûts d'exploitation en baisse, mais une fiabilité accrue. Pour répondre à cette demande, GE abaisse ses coûts, réduit la durée des cycles de production, mais élève en même temps la qualité de ses produits* »⁽²³⁸⁾. C'est pourquoi, par exemple,

⁽²³⁵⁾ *Air et Cosmos* n° 1652, 3 avril 1998.

⁽²³⁶⁾ M. Béchat, *Air et Cosmos* n° 1652, 3 avril 1998.

⁽²³⁷⁾ La situation de *MTU*, le motoriste allemand, qui est lié à *DASA*, constitue une exception.

⁽²³⁸⁾ *Les Echos*, 4 septembre 1996.

General Electric, dont la maison mère a dégagé quelque 7 milliards de dollars de résultats en 1995, provisionne d'importantes sommes au titre des pertes sur contrats, dès l'année de la commande des moteurs. *Rolls-Royce* ne le ferait qu'à la livraison.

Pour faire face à de telles exigences, la SNECMA bénéficie d'avances remboursables. C'est ainsi que pour sa participation - à hauteur de 25 % - à la construction, en partenariat avec *General Electric*, du moteur *GE90* d'une poussée de 75 000 à 95 000 livres destiné aux avions très gros porteurs, notamment au *B 777*, la SNECMA bénéficie d'avances remboursables d'un montant de 2,3 milliards représentant environ 60 % des coûts de recherche et de développement. En 1995, 354 millions de francs de crédits de paiement, compte tenu d'une annulation de 46 millions de francs, ont été consacrés à ce programme, 234 millions ayant été programmés en 1996 et 69 millions de francs pour 1997.

Cette pratique des avances remboursables ne suscite pas une querelle aussi vive que dans le secteur de la construction aéronautique, précisément parce que celui de la construction des moteurs d'avion a été exclu du champ d'application de l'accord du 17 juillet 1992 sur la construction des avions de plus de 100 places.

Pour autant, les alliances ne sont pas à l'abri de turbulences, comme le montrent les différends survenus en 1996, entre *General Electric* et la SNECMA, sur le partage des tâches entre les deux partenaires sur le projet de nouveau moteur *CFMXX*, destiné, à l'origine, à équiper une version allongée du *A340*, le *A340-600*. En l'espèce, Airbus a reproché à la SNECMA de réclamer le monopole de la motorisation de l'*A340*⁽²³⁹⁾, ce qui a incité l'avionneur à confier à *General Electric* l'étude du moteur de l'*A340-600*, en lui garantissant une exclusivité de six mois, alors que *P&W* avait également présenté sa candidature.

Ces tensions ont été aggravées par la décision de la SNECMA de s'allier, en avril 1996, à *P&W* pour développer un moteur destiné à la prochaine génération des « jets » régionaux de 70 à 90 places, *General Electric* ayant riposté à cet accord en établissant une coopération avec le motoriste japonais *IHI*, *Shorts* et *Canadair-Bombardier*, en vue du développement d'un petit réacteur destiné à des avions de transport régional.

Enfin, on peut se demander si l'alliance conclue entre *General Electric* et *P&W* en vue de la motorisation de l'*A3XX* ne confirme pas,

⁽²³⁹⁾ *Les Echos*, 16 avril 1996.

d'une certaine manière, que dans le secteur de la construction des moteurs d'avions, comme dans les autres domaines, l'Europe demeure handicapée par son incapacité à coopérer, surtout en ce qui concerne un projet technologique d'une telle importance stratégique et politique.

2) *Les aspects très contrastés de la coopération dans les autres domaines.*

Comme le montrent plusieurs exemples, l'existence d'intérêts communs conduit à des formes de coopération très diversifiées.

- Il en est ainsi de la recherche scientifique et technologique, domaine dans lequel les Etats-Unis sont le premier partenaire de la France et de l'Europe. Il est naturel, pour les chercheurs, de coopérer - surtout en matière de recherche fondamentale - afin d'échanger les connaissances et de les faire progresser. La coopération scientifique et technologique figure dans la liste des domaines retenus par le Nouveau programme de travail transatlantique (*New transatlantic agenda*), dans lesquels les liens transatlantiques devraient s'intensifier. A ce titre, a été signé, le 5 décembre 1997, un accord que le Conseil a ratifié le 13 octobre dernier, sur la coopération en matière de recherche scientifique et technologique. Dans le cadre de cet accord, un forum transatlantique sur la coopération scientifique et technologique s'est tenu les 8 et 9 juin derniers à Washington. Mais il apparaît toutefois qu'à l'exception du thème des systèmes endocriniens dont l'étude a été confiée à un groupe de travail, cette réunion n'a pas réellement permis d'aboutir à la mise en oeuvre d'une véritable coopération euro-américaine distincte des relations bilatérales déjà existantes entre les Etats-Unis et les Etats européens. Un comité de coordination a été chargé d'organiser de futures rencontres entre les deux parties pour poursuivre les échanges dans les secteurs des transports, de la communication et de l'environnement.

Cette coopération scientifique et technologique répond également à d'autres objectifs, qui sont de nature économique. Ce peut être le partage des risques, comme l'illustre, par exemple, le projet franco-américain de conquête de Mars. Aux termes de ce dernier, la France fournirait le lanceur, le véhicule de transport et celui de retour ; la NASA, le MAV (*Mars Ascent Vehicle*), le système de rendez-vous en orbite, le transfert d'échantillons et la capsule de rentrée.

De son côté, le CNES a négocié la possibilité d'utiliser, à partir de 2001, certains tirs commerciaux d'Ariane-5 pour lancer à bas prix des missions martiennes allant jusqu'à 200 kilos⁽²⁴⁰⁾.

Un second objectif - poursuivi au travers de la conclusion d'alliances entre entreprises américaines et européennes - vise à permettre à ces dernières d'accéder aux technologies de pointe, dans des secteurs où elles souffrent d'un retard par rapport aux Etats-Unis, tels que les biotechnologies ou l'électronique.

A l'inverse, comme le montre l'acquisition de DSC par Alcatel, le renfort d'une entreprise américaine peut être jugé nécessaire pour élargir la base technologique, commerciale et industrielle d'une entreprise européenne aux Etats-Unis.

- La lutte contre la criminalité transnationale - notamment ce qu'on appelle la cybercriminalité, c'est-à-dire l'utilisation d'Internet à des fins criminelles - est un autre exemple de coopération transatlantique. Il y va de la survie même des Etats, non seulement parce que sont en jeu leurs pouvoirs en matière fiscale, en particulier, du fait de la facilité, accrue par les technologies de l'information, à constituer des paradis fiscaux. Mais, en outre, il importe de lutter énergiquement, en raison des menaces qu'ils représentent, contre l'utilisation d'Internet par les réseaux néonazis ou les réseaux pédophiles. C'est pourquoi, conformément aux recommandations du sommet du G-7 de Lyon et du Sommet des Huit de Denver, la réunion ministérielle « Justice-Intérieur » du G-7/P8 qui a eu lieu à Washington les 9 et 10 décembre 1997, a fixé un ensemble de principes et d'actions destinés à lutter contre la criminalité liée aux technologies de pointe. Il est toutefois évident que leur mise en oeuvre ne saurait être pleinement efficace que si elle dépassait le cadre de ces Etats et concernait l'ensemble de la communauté internationale. A cette fin, est d'ailleurs prévue la coordination entre les Huit, en vue de l'éventuelle élaboration d'une convention des Nations-Unies sur la criminalité organisée.

- On citera également la coopération sur le vaste projet de surveillance téléphonique en collaboration avec le *FBI*. En décembre 1991, les ministres de l'intérieur du Groupe TREVI ont décidé de mettre à l'étude « *les effets des développements légaux, techniques et du marché dans le domaine des télécommunications sur les différentes possibilités d'interception [...]* ». Lors de la réunion des ministres de l'intérieur de Bruxelles, les 29 et 30 novembre 1993, une résolution est adoptée afin de

⁽²⁴⁰⁾ La France s'engage auprès de la NASA dans la conquête de Mars, *Le Monde*, 20 juin 1998.

« comparer les besoins des Etats membres et de l'Union européenne et ceux du FBI » et d'étendre la coopération « pour des raisons pratiques » à des pays-tiers (c'est-à-dire l'Australie, la Nouvelle-Zélande et Hong-Kong, en clair : les territoires associés au réseau ECHELON).

Tout au long de 1994, ont été examinés et discutés les projets de résolution pour l'interception légale des télécommunications, les besoins à exprimer auprès des compagnies de téléphones, et les protocoles d'accord avec les pays-tiers. La résolution sera adoptée en janvier 1995 et le 23 novembre 1995, un protocole d'accord est accepté par le *Conseil des ministres de l'intérieur et de la justice* de l'Union européenne.

- La défense est un domaine dans lequel les Européens s'estiment tenus de coopérer avec les Etats-Unis, du fait de leur appartenance à l'OTAN et de l'exigence de compatibilité de leurs armements respectifs, imposée par la participation à des opérations communes, comme c'est le cas dans l'ex-Yougoslavie. Cette coopération permet de bénéficier de technologies qu'il est plus économique d'acheter aux Etats-Unis que de fabriquer, comme c'est le cas des catapultes du porte-avions Charles De Gaulle, ou encore de missiles et de matériel de défense anti-aérienne.

Cela étant, l'exemple de la défense montre, de manière caricaturale, le déséquilibre qui peut affecter la coopération avec les Etats-Unis. Car, à la différence de la France, qui leur achète de gros systèmes - tels que les AWACS - les Etats-Unis se limitent à l'acquisition de systèmes intermédiaires. En fait, la vente par la France du système *RITA* est la seule opération d'importance intervenue depuis 1985.

C'est la difficulté pour les Européens à obtenir le respect d'une réelle réciprocité qui est ici, de nouveau, en cause. Le Rapporteur doit toutefois constater qu'en matière de défense, cette revendication est condamnée à rester un vœu pieux, compte tenu des logiques combinées de la domination américaine exercée au sein de l'OTAN ainsi que sur les marchés européens de l'armement dont les Etats-Unis détiennent 60 % des parts de marché et de la préférence nationale qu'ils font jouer sur leur propre marché.

Quoi qu'il en soit, en dehors de la défense, cette revendication de réciprocité demeure un combat permanent pour les Européens, qu'ils ne mènent pas toujours avec la cohésion et avec la vigilance nécessaires. A cet égard, il est significatif que le ministre de l'éducation nationale, M. Claude Allègre, ait insisté, s'agissant du projet franco-américain de conquête de Mars, sur la volonté de la France « *de participer à un*

programme et pas seulement à une mission »⁽²⁴¹⁾. Il semble que les Américains aient tenu compte d'une telle préoccupation, puisque le CNES devrait fabriquer l'orbiteur qui récupérera les échantillons de roches prélevés par des robots américains pour les ramener sur Terre en 2008.

De même, les conditions dans lesquelles a été négocié l'accord du 5 décembre 1997 sur la coopération en matière de recherche scientifique et technologique - les négociations ayant duré plus de quatre années - illustrent les principaux obstacles à une coopération équilibrée. Car les Américains ont prévu des restrictions à l'accès des entités industrielles européennes à certains programmes - par exemple le programme *SEMATECH* sur les semi-conducteurs - notamment ceux dans lesquels ils jouissent d'une avance scientifique et technologique. Ce refus de la réciprocité est d'autant plus choquant que le Conseil « Recherche » du 22 juin dernier a autorisé, de façon unilatérale, l'accès au PCRD des pays tiers. Or, que ce soit lors des négociations de l'accord du 5 décembre 1997 ou de ce Conseil Recherche, la France fut le seul des grands Etats membres à avoir - vainement toutefois - revendiqué le respect d'une réelle réciprocité. L'accord du 5 décembre 1997 pose également le problème du partage des droits de propriété intellectuelle, du fait des différences caractérisant les régimes américain et européen des brevets, puisque le premier repose sur le droit du premier inventeur et le second sur le droit du premier déposant. L'accord prévoit certes la possibilité pour les parties de recourir à l'arbitrage pour résoudre les éventuels conflits. Mais il n'est pas certain qu'un tel mécanisme permette d'apporter, dans la pratique, des solutions pleinement satisfaisantes. Malheureusement, n'a pas été suivie la proposition de la France qui tendait à reprendre le dispositif d'un accord conclu en 1995 par l'Europe, les Etats-Unis et le Japon, dont l'annexe était assortie d'un document définissant clairement les règles de propriété intellectuelle.

Pour faire face à ce problème de propriété intellectuelle, l'INSERM a décidé, il y a deux ans, de limiter la mise à disposition de ses chercheurs auprès des laboratoires américains à une période de douze mois, la deuxième année étant éventuellement prise en charge par le laboratoire américain dans le cadre d'un contrat préalable entre l'INSERM et l'université concernée. Ces contrats destinés à préserver les droits des chercheurs français et de l'INSERM sont, d'après les indications qui m'ont été fournies, acceptés et respectés par la partie américaine.

Toutefois, de telles précautions seraient tenues pour secondaires par bon nombre de nos chercheurs et de nos entreprises, qui ne savent pas intégrer ces questions de propriété intellectuelle et de droit des contrats

⁽²⁴¹⁾ *Le Monde*, 20 juin 1998

dans leur stratégie commerciale. Il y a là une lacune majeure qui, si elle n'était pas rapidement comblée, pourrait les contraindre, dans l'avenir, à rédiger leurs contrats sur la base du droit anglo-saxon, compte tenu de l'influence croissante, et déjà signalée, exercée par les filiales des cabinets américains sur l'élaboration des normes juridiques européennes.

Outre la question de la réciprocité, la coopération euro-américaine pose une seconde série de difficultés liées à la volonté des Etats-Unis de contenir l'Europe. Cette stratégie est loin d'être nouvelle, puisque, par exemple, en vue d'entraver les progrès d'Airbus et de diviser les constructeurs européens, *Boeing* leur avait proposé de participer à la construction d'un appareil de 180 à 200 places, alors qu'Airbus visait une capacité de 270 places⁽²⁴²⁾.

Mais le recours à cette stratégie, sous des formes diverses, est devenu plus fréquent, dans le contexte de la restructuration des industries de défense et des hautes technologies de la période de l'après-guerre froide. Cette stratégie procède, en effet, de « *l'idée que la préservation du leadership réel des Etats-Unis dans le domaine de la maîtrise de l'information passe par le « partage » d'une certaine part de cette information. Cette mise à disposition d'une partie des données peut dissuader des alliés européens de se lancer dans la réalisation d'un système d'information, forcément concurrent, sans pour autant remettre en cause la suprématie globale des Etats-Unis qui conservent alors la maîtrise de la régulation de ces flux d'informations* »⁽²⁴³⁾.

Cette hypothèse, émise au cours d'un colloque de l'IRIS (Institut de Relations Internationales et stratégiques) n'est pas sans fondement. Plutôt que d'afficher une prétention hégémonique - susceptible de provoquer des réactions de rejet de la part des Européens - il est plus efficace, aux yeux des Américains, de former un réseau de relations croisées, qui réduisent la part d'autonomie des entreprises européennes. C'est dans cette perspective que s'inscrivent diverses formes de coopération intervenues au cours des deux dernières années :

- les productions communes : l'accord *Hughes-Thomson-CSF* pour développer une gamme d'équipements de radiocommunications protégées militaires, l'alliance entre *Lockheed-Martin* et *British Aerospace* pour la fabrication d'un véhicule de reconnaissance, ou encore le partenariat stratégique entre *Loral* et Alcatel autour de leurs réseaux satellitaires

⁽²⁴²⁾ B. Esambert, « *Airbus, un succès industriel européen* », Colloque de l'Institut d'Histoire de l'Industrie du 23 juin 1994.

⁽²⁴³⁾ J.P. Hébert, « *Dimensions économique de la compétition euro-américaine, Europe/Etats-Unis, coopérations et compétitions* », Actes du colloque organisé le 9 décembre 1997 par l'IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques).

multimedia *Skybridge* et *Cyberstar*, qui se traduit par la mise en commun des moyens, chacun participant à la réalisation des satellites de l'autre ;

- les accords de sous-traitance : *McDonnell Douglas* a confié à *Revima* - filiale de la *Sogerma* - la révision des trains d'atterrissage des MD 11 et a passé des commandes de pièces à *Fokker Aviation* ; quant à *Northrop-Grumman*, il a confié à *Potez* la réalisation en source unique des empennages des avions de surveillance *E-2G Hawkeye*, au titre des compensations prévues dans le contrat ;

- les opérations sur le capital : elles ont concerné le rachat de PME-PMI, comme par exemple, en 1996, celui de l'équipement français *SECAN* par *Allied Signal*, ou encore le rachat de *Ciba Composito* et *Hercules* par *Hexcel Corp*, cette même entreprise américaine contrôlant également les anciennes firmes de composites *Brochier* et *Genin*. De son côté, *General Electric* a pris, en 1997, une participation significative dans le capital de *Gemplus*, le *leader* mondial de la fabrication de la carte à puces.

Cette politique permet aux entreprises américaines d'interférer dans la stratégie industrielle des entreprises européennes. *General Electric* a ainsi réussi à convaincre le motoriste allemand *MTU* de quitter l'alliance formée pour la fabrication du moteur *TRM 322* avec *Turboméca* et *Rolls-Royce*, en vue de rejoindre, comme l'avait fait *Fiat Avio*, le projet de turbine *T700/TGE* proposé en concurrence au *TRM 322* pour les hélicoptères *NH 90* et *EH-101*. De même, l'alliance entre *SNECMA* et *General Electric* a empêché la firme française de répondre positivement aux offres de *Rolls-Royce* en vue de la fabrication des moteurs *Trent 900* destinés aux avions gros-porteurs. Les interférences peuvent même être lourdes de signification puisque, par exemple, *Space Imaging* - filiale de *Lockheed-Martin* - a contacté l'entreprise allemande *Dornier* pour proposer une alternative à *Hélios-2*, ce qui, si cette dernière avait donné une réponse positive, aurait ruiné un programme de coopération majeur au niveau européen.

On assiste donc à la formation de réseaux de relations qui, peu à peu, menacent la marge d'autonomie des firmes européennes.

La formation de pôles industriels européens puissants serait de nature à leur permettre de faire face à ce défi. Malheureusement, le processus est mal engagé. Le secrétaire général de l'UEO, M. José Cutilairo, a posé franchement la question : « *Pourquoi faudrait-il qu'agir avec les Américains soit toujours synonyme de faiblesse des Européens ?* »⁽²⁴⁴⁾.

⁽²⁴⁴⁾ *Europolitique*, 27 mai 1998.

III. LES DIFFICULTES DE L'OMC A ASSURER LA REGULATION DE LA MONDIALISATION DES ECHANGES

A. Les ambitions de l'Organisation mondiale du commerce

En matière internationale la règle de droit, devant laquelle tous les Etats sont égaux, protège les plus faibles, tandis que l'absence de normes laisse la place aux rapports de forces et favorise l'unilatéralisme ainsi que la diplomatie basée sur la puissance économique.

Un problème fondamental se pose alors aux Etats membres de l'Union européenne : des règles de droit international uniformes pour tous sont nécessaires pour ne pas subir la loi du plus fort, mais en même temps il est très probable que la règle de droit qui sera finalement adoptée par la communauté internationale sera fortement inspirée par la puissance économique dominante. La question centrale est donc de savoir s'il est possible d'établir une règle qui protège les faibles contre les forts.

La France et l'Union européenne ont fait le pari - à l'occasion des négociations commerciales du cycle d'Uruguay du GATT et avec la création de l'OMC - que le renforcement de la règle de droit et son application contraignante pourraient assurer une plus grande loyauté des relations économiques internationales.

La création de l'OMC par l'Accord de Marrakech, le 1^{er} janvier 1995, a permis de créer la structure devant permettre l'adoption et le développement de règles multilatérales assurant la loyauté des échanges commerciaux internationaux. Elle est le moyen de sortir de la situation temporaire, héritée de la seconde guerre mondiale, où les Etats-Unis avaient une position dominante au GATT. Par un jugement atypique, le professeur Dominique Carreau, dans un entretien qu'il a accordé au Rapporteur, estime que l'influence de l'Union européenne à l'OMC est moindre que celle qu'elle a exercée au sein du GATT.

M. Renato Ruggiero, Directeur général de l'OMC a rappelé au Rapporteur que l'organisation qu'il dirige repose sur la méthode du

GATT qui avait fait ses preuves, à savoir la non-discrimination et la clause de la nation la plus favorisée ; cette méthode a permis d'éviter la division du monde, en particulier entre pays en voie de développement et pays développés. Faute de cela, le monde risquerait, selon M. Ruggiero, dans une vingtaine d'années, de se fragmenter en quatre ou cinq régions isolées les unes des autres ; l'OMC contribue ainsi à donner à tous les hommes de la planète un avenir moins inéquitable.

Pour lui, il convient de continuer à fonctionner selon la règle du consensus ; l'instauration de votes majoritaires à l'OMC ne serait pas acceptée par les peuples, serait taxée par certains d'hégémonisme et serait donc une faute politique majeure.

D'après M. Hervé Jouanjean (Commission européenne, DG1), le GATT de 1947 fonctionnait mal : procédure de règlement des différends non contraignante, multiplication des accords d'autolimitation, unilatéralisme américain. L'OMC, en regard, a, selon lui, bien démarré. Le nombre de procédures de règlement des différends a explosé depuis la création de l'OMC, preuve de sa vitalité.

1) Les principales différences entre le GATT et l'OMC

L'OMC est une véritable organisation internationale, alors que le GATT n'était qu'un secrétariat permanent. L'OMC emploie 500 personnes dont 150 de haut niveau. Elle comporte 132 pays et 30 Etats ont déposé une candidature d'adhésion.

L'OMC a des compétences plus vastes que le GATT (agriculture, textile, services, propriété intellectuelle, marchés publics ...) qui lui permet de participer de plus en plus au débat politique. Au contraire du GATT, où chaque pays pouvait choisir les accords auxquels il acceptait d'adhérer, l'OMC instaure un système où chaque pays membre doit respecter tous les accords. Quelques rares exceptions existent à ce principe : accord sur les marchés publics, accord sur le commerce des aéronefs civils, accords internationaux sur le secteur laitier et sur la viande bovine.

L'OMC instaure un mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC), qui aboutit à un rapport du secrétariat de l'OMC tous les deux ans pour les Etats-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada et tous les quatre ans pour les autres membres de l'OMC. Le rapport du secrétariat est complété en réponse par un rapport du gouvernement du pays concerné. Dans un exercice de transparence, le

Conseil général de l'OMC (réunion de tous les représentants des pays membres) examine ces rapports, au cours d'une discussion contradictoire. Ces rapports font enfin l'objet d'une publication.

Alors que le GATT concernait surtout les pays développés, notamment à sa création, l'OMC recherche une plus grande universalité de sa composition. L'OMC souhaite l'intégration des PVD, qui ont les mêmes obligations que les pays développés, mais avec des périodes de transition, et qui commencent à négocier et à utiliser la procédure de règlement des différends.

La nouvelle procédure de règlement des différends de l'OMC est sans doute la pierre angulaire du nouveau système. Elle comporte deux niveaux, avec les groupes spéciaux (ou *panels*) et l'organe d'appel. Surtout, les décisions d'arbitrage sont contraignantes pour les pays membres, alors que l'on pouvait en récuser les conclusions dans le cadre du système GATT.

2) *Le caractère contraignant de la nouvelle procédure de règlement des différends*

Les trois (ou cinq) experts d'un groupe spécial (*panel*) sont choisis, en fonction de leurs compétences, par le secrétariat de l'OMC, avec un droit d'opposition des membres de l'OMC. Ils ne peuvent avoir la nationalité des parties au litige, mais ils sont souvent les délégués de membres de l'OMC à Genève, c'est-à-dire diplomates ou fonctionnaires, mais aussi professeurs ou personnes appartenant au secteur privé. Le secrétariat de l'OMC fait remarquer qu'il y a un problème de recrutement des experts des groupes spéciaux : il s'agit toujours des mêmes personnes, affaire après affaire ; les vrais spécialistes de la question ne sont pas candidats, car ce travail est très mal rémunéré. Une proposition intéressante pourrait être de constituer un groupe de vingt ou trente personnes dont la nationalité ne serait pas prise en compte.

Les sept experts de l'organe d'appel sont nommés par le Conseil général de l'OMC pour quatre ans renouvelables. Ils sont sélectionnés sur proposition des membres de l'OMC en fonction de certains critères définis préalablement par le secrétariat de l'OMC. Ils jouissent souvent d'une renommée internationale dans leur domaine et leur expertise est largement reconnue. Ils ne doivent pas avoir de liens financiers ou familiaux avec les affaires traitées. Ils sont régis par un code de conduite leur assurant une pleine indépendance, à l'égard des membres ou des

fonctionnaires de l'OMC. L'organe d'appel fonctionne de façon collégiale. Ses décisions sont sans recours.

La direction des affaires juridiques du secrétariat de l'OMC assure l'assistance juridique des groupes spéciaux et de l'organe d'appel (recherches techniques, aide à la rédaction). L'influence du secrétariat de l'OMC sur le fonctionnement des procédures de règlement des différends, si elle a pu être grande dans le passé, a tendance à diminuer avec la multiplication des domaines d'intervention de l'OMC.

Il y a eu autant d'affaires portées durant les trois premières années de l'OMC qu'en quarante ans de GATT. De plus, le secrétariat de l'OMC fait remarquer que les règles de fond et de procédure du système GATT étaient peu claires, ce qui rendait l'ancien mécanisme de règlement des différends particulièrement obscur.

Pour M. Renato Ruggiero, Directeur général de l'OMC (entretien avec le Rapporteur), le mécanisme de règlement des différends, s'il n'est pas parfait, a néanmoins le mérite d'exister et a abouti à deux résultats importants. Pour le quart d'entre elles, les plaintes trouvent une solution bilatérale amiable sans procédure contentieuse ; la procédure a donc bien un fort effet dissuasif à l'égard des membres de l'OMC. De plus, les « petits » pays commencent à utiliser la procédure de règlement des différends. Si un membre de l'OMC est condamné par l'Organe de règlement des différends, il a le choix, dans un délai de quinze mois, entre mettre sa législation en conformité ou payer des compensations au membre plaignant. L'OMC, qui n'a pas de pouvoir de contrainte sur les Etats, ne peut donc imposer à un Etat souverain de modifier sa législation, ce qui constitue, pour M. Ruggiero, une garantie démocratique.

B. L'OMC : une entité inachevée

Si la création de l'OMC a représenté une avancée non négligeable par rapport au système GATT, elle constitue néanmoins encore une entité inachevée.

Selon M. Renato Ruggiero, la mise en application effective des règles multilatérales est un “ *demi-succès* ”, à cause de “ *la vieille logique des rapports de forces* ”.

La création de l'OMC a constitué, d'une certaine façon, une **rupture** avec le système GATT, mais a également repris l'acquis de près de cinquante ans de multilatéralisme. Nous avons déjà mentionné les facteurs

de rupture. L'OMC a hérité de la « religion libre-échangiste » du système GATT, sous l'influence des Etats-Unis. Deux objectifs sont assignés à une organisation internationale en charge du commerce : développer le libre-échange et instaurer des règles assurant la loyauté de ces échanges. Le GATT, comme l'OMC, favorise trop la première tâche au détriment de la seconde. La Conférence ministérielle de l'OMC de Genève en mai 1998 a été l'occasion de fêter avec solennité « 50 ans de GATT » et “ 50 ans de libre-échange ”, alors que la structure du GATT a été supprimée par la création de l'OMC en 1995.

Les règles de l'OMC, issues du GATT, sont très largement inspirées du **droit anglo-saxon**, par essence libre-échangiste. Les professeurs de droit et les juristes entendus par le Rapporteur ont été unanimes à faire ce constat. La France est, dans ce contexte, particulièrement désavantagée. On sait en effet **que la règle de droit n'est pas neutre** et que celui qui en oriente la rédaction en fonction de ses propres concepts ou de sa philosophie en tire un grand avantage. Le Rapporteur estime que la France, qui est un grand pays de droit et dont la renommée va bien au-delà de la diffusion internationale du *Code Napoléon*, devrait mieux défendre, au plan international, son *Corpus* de règles et de notions. Or, comme l'a dit le professeur Dominique Carreau au Rapporteur, on constate dans notre pays un très fâcheux désintérêt pour les secteurs du droit relatifs aux relations économiques internationales, qui sont peu enseignés et peu recherchés dans les universités et grandes écoles françaises. Les manuels de référence en la matière sont tous rédigés en anglais⁽²⁴⁵⁾. Cette situation entraîne une pénurie des experts français en droit économique international : universités, administrations publiques, cabinets d'avocats, fonctionnaires internationaux « juges » des différentes instances d'arbitrage (OMC, ...), juristes d'entreprises ... Et la taille et l'activité des cabinets d'avocats internationaux sont nettement inférieures à celles de leurs homologues britanniques ou américains. Des trois langues reconnues à égalité par l'OMC, l'anglais, le français et l'espagnol, c'est la **langue anglaise** qui est la plus largement parlée et écrite. Elle constitue la langue de travail exclusive de nombreuses réunions. Les documents sont publiés d'abord en anglais, avant de l'être dans les deux autres langues de l'OMC.

La **procédure de règlement des différends** est-elle **impartiale** ? C'est la grande question de l'OMC. Comme l'a déclaré au Rapporteur le professeur Dominique Carreau, la procédure de règlement des différends de l'OMC n'a encore connu que très peu de décisions importantes. Selon

⁽²⁴⁵⁾ Une exception : le manuel de droit international économique de MM. Dominique Carreau et Patrick Juillard, LGDJ, novembre 1998.

lui, si les groupes spéciaux jouissent d'une certaine impartialité, il n'en est pas de même pour l'organe d'appel.

Le secrétariat de l'OMC estime qu'on ne peut pas soutenir que le système souffre d'un défaut d'impartialité ; en fait, les Etats-Unis s'y défendraient mieux que l'Union européenne. L'Union européenne semble montrer encore une réticence certaine à utiliser ce mécanisme de règlement des différends par crainte de représailles.

La Commission européenne a eu peur de porter **les lois extra-territoriales américaines devant l'OMC** : si cette affaire allait jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à la condamnation des Etats-Unis, tout le monde serait perdant, les Etats-Unis, l'OMC et même l'Union européenne. Les Etats-Unis auraient été humiliés mais n'auraient pas cédé, d'où une grave crise du système. Les lois extra-territoriales américaines seraient des affaires politiques à la limite de la procédure de règlement des différends. En effet, l'OMC est une organisation internationale "jeune", dont l'autorité reste encore à établir. Les Etats-Unis ont déclaré que si l'affaire venait devant l'OMC, ils soulèveraient la question de l'article XXI de l'accord GATT (sécurité intérieure) et récuseraient la compétence du groupe. Les Etats-Unis ont déjà fait dans le passé un large usage de cette disposition.

Les Etats-Unis allèguent que dans ces domaines mettant en cause la sécurité, l'OMC n'a pas le droit d'engager une procédure de règlement des différends ni celui d'apprécier l'application de cet article. Le secrétariat de l'OMC fait remarquer qu'il ressort de la rédaction des articles XX (exceptions concernant l'environnement, la santé, les prisonniers, les objets d'art ...) et XXI (exception concernant la sécurité) de l'accord GATT, qu'une plus grande discrétion est laissée aux pays quant à l'application de la seconde. L'argumentation américaine revient à interdire tout examen détaillé quand on invoque la sécurité ; les motifs ne sont pas économiques et commerciaux mais politiques et d'opportunité.

Le Rapporteur regrette l'attitude consistant à refuser de porter les "grands problèmes" devant l'OMC (lois extra-territoriales, aéronautique, agriculture ...). L'OMC n'a pas ménagé ses efforts pour que le cas des lois extra-territoriales américaines ne soient pas portées devant la procédure de règlement des différends. Par-delà l'argumentation juridique d'un tel refus, fondée sur l'utilisation prétendument discrétionnaire de la clause de sécurité nationale, cette attitude ne contribue pas, aux yeux du Rapporteur, à une clarification des règles de l'OMC.

On ne peut nier qu'il y ait une évolution de la pratique des groupes spéciaux vers un **juridisme excessif**, au détriment de l'**équité**. Le secrétariat de l'OMC estime que les groupes spéciaux de l'OMC ne peuvent faire autrement que d'appliquer les textes des accords conclus, qui ont été précisés depuis l'Accord de Marrakech. On applique la règle de droit pour elle-même, sans se soucier de l'équilibre des relations économiques qu'elle sous-tend. Les professeurs Guillien et Vincent ont défini l'équité en droit international public comme "*l'application, pour la solution d'un litige donné, des principes de la justice, afin de combler les lacunes du droit positif ou d'en corriger l'application lorsqu'elle serait trop rigoureuse*". Le recours au principe d'équité peut en effet s'avérer utile ou nécessaire dans les deux cas ainsi évoqués. Il n'en reste pas moins vrai que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel doivent fonder leurs conclusions sur le texte même des accords de l'OMC, qui reflètent la volonté des signataires des accords, et ne pas proposer de solutions contraires aux règles de l'OMC, même si les deux parties en cause en seraient d'accord.

Plusieurs personnes entendues par le Rapporteur ont fait part d'une tendance à l'**interprétation systématiquement libérale** des règles de l'OMC par les groupes spéciaux et l'organe d'appel. Cette dérive revient à s'interroger sur le **choix des "juges" internationaux**. Les membres des groupes spéciaux gagneraient à être choisis parmi une population plus vaste que les experts ou diplomates gravitant autour du siège de l'OMC à Genève. Pourrait être envisagé le recrutement d'anciens hommes politiques ou d'anciens dirigeants d'entreprises.

Comme le disait le professeur Dominique Carreau au Rapporteur, les règles de l'OMC sont encore trop floues et manquent de précision (notion de "*soft law*" ou "**droit souple**"), au détriment de la sécurité juridique. La conséquence en est la grande marge d'interprétation dont disposent les membres des groupes spéciaux et de l'organe d'appel, avec une jurisprudence extensive du même type que la *case law* américaine. Il conviendrait d'encadrer cette jurisprudence par des règles de droit plus précises. Le secrétariat de l'OMC reconnaît lui-même que les règles de l'OMC ne sont pas encore suffisamment précises, même si elles ont été complétées et développées avec l'Accord de Marrakech. En matière de zone de libre-échange ou d'union douanière (article XXIV de l'accord GATT), les règles de l'OMC sont même obscures. Ainsi, on ne sait pas ce que signifie précisément la règle selon laquelle les zones de libre-échange et les unions douanières sont autorisées pourvu qu'elles concernent "*l'essentiel des échanges commerciaux*" entre les parties à l'accord. L'exclusion d'un secteur comme l'agriculture est-elle dès lors possible ?

Enfin, il est difficile de répondre à la question de l'**influence respective des Etats-Unis et de l'Union européenne à l'OMC** (Conseil, secrétariat). On ne peut sans doute pas barrer d'un trait cinquante années de système GATT. Le Rapporteur remarque que l'organe d'appel de l'OMC, pierre angulaire du dispositif, est composé de deux juges du continent américain (un des Etats-Unis et un d'Uruguay), alors que l'Europe occidentale n'en a qu'un.

Tout en ayant des compétences plus étendues que le système GATT, l'OMC n'atteint toutefois pas encore à l'**universalité**.

L'OMC, qui comporte maintenant 132 membres, n'a pas encore accepté l'adhésion de la Chine et de la Russie. Certes, ces deux pays doivent remplir toutes les conditions et respecter les engagements des règles de l'OMC. Mais il n'est pas possible que ce système soit considéré comme étant pleinement équitable et équilibré sans intégrer ces deux acteurs majeurs de la scène internationale.

Tous les sujets liés au commerce international ne sont pas encore traités à l'OMC, loin s'en faut : les transports, le droit de la concurrence, l'investissement, les problèmes monétaires, les problèmes sociaux, l'environnement.

En matière de transports maritimes, l'accord OMC n'a été signé que par trente-quatre pays sur cent trente, parmi lesquels ne figurent ni les Etats-Unis ni l'Union européenne. Sous la pression des *lobbies* maritimes, les Etats-Unis ont édicté une législation très protectionniste en la matière : *Jones Act*, *Unfair competition Act*, subventions, protections. Le système américain qui protège le cabotage est très coûteux pour le ministère de la défense. Le sujet est reporté à la négociation qui s'ouvrira à partir du 1er janvier 2000.

L'OMC ne traite des transports aériens que par un accord couvrant seulement les services annexes (maintenance, réservation ...). Le système d'accord bilatéraux pour les droits de trafic est maintenu. L'Accord de Marrakech laisse la possibilité d'entamer des négociations sur les droits de trafic, transports de passagers et/ou de marchandises, à partir du 1er janvier 2000, mais un consensus en ce sens semble difficile.

Quant aux transports ferroviaires et routiers, ils ne connaissent que peu d'engagements dans les accords, peu de problèmes aussi d'ailleurs, et sont peu traités à l'OMC.

**TROISIEME PARTIE :
POUR UNE STRATEGIE
PERMETTANT DE PROMOUVOIR
UN INTERET GENERAL EUROPEEN**

En raison des constats que le Rapporteur a été amené à souligner jusqu'à présent, l'intitulé de cette dernière partie ne relève-t-il pas d'une gageure ? Le Rapporteur considère qu'il n'y a pas de choix ! Sans une telle stratégie, il est un risque plus considérable encore, celui pour l'Europe d'être définitivement reléguée dans son statut de « protectorat américain ».

Il est donc urgent que l'Europe érige l'intérêt général européen en **principe** d'action politique, comme notion fondamentale commune à tous les systèmes juridiques des Etats membres. Et c'est un fait - positif et porteur, un point d'appui - que malgré les altérations profondes et multiples qu'elle a subies du fait de l'emprise croissante de l'idéologie néolibérale, **cette notion d'intérêt général demeure toujours un trait qui la distingue de celle qui prévaut aux Etats-Unis où, selon un propos célèbre : « ce qui est bon pour General Motors est bon pour les Etats-Unis ».**

Ainsi la notion d'*advocacy*, qui est au coeur de la politique commerciale américaine, depuis 1992, s'oppose au concept d'intérêt général. Il s'agit, en effet, pour l'Etat, de reconnaître comme légitime la revendication des intérêts particuliers au travers d'organisations fédératives et de structurer sa propre action comme une réponse à cette « demande ».

Cette référence à l'intérêt général et le nécessaire rassemblement de l'Europe autour de cette notion lui imposent de rétablir et de réhabiliter la primauté du pouvoir politique face au pouvoir du seul marché. De plus, les circonstances actuelles - marquées par la faillite des dogmes ultralibéraux - sont propices pour renouer avec cette conception de la primauté du politique.

C'est à ce prix - qui n'est pas un coût mais une valeur ajoutée - qu'elle pourra développer une identité forte de ce concept unifiant, qui lui

permette non seulement de défendre ses intérêts face aux Etats-Unis mais de préserver et de promouvoir ses valeurs.

C'est également de la sorte que l'Europe pourra, en particulier, développer l'ambition de mettre en oeuvre une autre vision de la mondialisation, qui soit fondée non plus sur la logique aveugle et exclusive de l'ouverture des marchés, mais d'abord et surtout sur une approche qui tienne compte de la diversité des aspirations des acteurs du système international. En somme, il importe que l'Europe agisse en faveur de l'avènement d'un **monde multipolaire**, qui soit en mesure de se substituer au monde unipolaire et uniformisant dans lequel nous évoluons depuis la chute du Mur de Berlin.

L'Europe a les moyens de cette ambition : elle est, de fait, la première puissance économique mondiale. Pour que cette ambition soit portée par ce moteur puissant, il convient qu'elle le devienne en fait.

*

* *

I. POUR UNE EUROPE FORTE

Les traités européens intervenus depuis l'Acte unique ne sont pas parvenus à renforcer de manière significative la marche en avant de l'Europe dans cette voie.

Il importe de dénouer ce paradoxe en procédant à un choix politique majeur : que l'Union soit union et non fusion, que la Communauté soit mise en commun et non pas imposition de tout. Cette voie apparaît bien la seule possible si l'on veut que l'Europe se fortifie, avance d'un même pas, fut-ce progressivement, qu'elle puisse aussi s'unir et tirer le meilleur d'elle-même.

Dans ce cadre, il m'apparaît nécessaire que l'Europe réponde, au moins, à **deux impératifs : développer un sens politique et sociétal à la construction européenne, d'une part, faire face à la guerre économique imposée par les Etats-Unis, d'autre part.**

A. Démocratiser la construction européenne

Cette obligation passe, au minimum, par la recherche de trois séries d'objectifs :

- la garantie du respect du principe de subsidiarité ;
- la remise à plat des dogmes économiques libéraux qui mutilent son identité ;
- le renforcement du contrôle démocratique, en particulier celui du Parlement et celui des citoyens.

1) *La garantie du respect du principe de subsidiarité*

A l'origine, le principe de subsidiarité est clairement précisé à l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne. Il stipule que « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que*

si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». La réalité est tout autre qui multiplie les blocages, les oppositions ou les rejets.

Le Président de la République et l'ex-Chancelier Helmut Kohl ont parfaitement eu raison de rappeler, dans une lettre adressée le 9 juin 1998 à M. Tony Blair, alors Président en exercice du Conseil européen, la valeur du principe de subsidiarité : *« Il convient de garantir que, dans la future Europe, les décisions seront prises le plus près possible du citoyen. Le citoyen ne peut souscrire davantage à l'Europe commune que si les processus de décision sont clairs et transparents et s'il a le sentiment que "l'Europe est là pour lui" et qu'elle aide à défendre ses intérêts. Il est donc très important de garder à l'esprit les particularités locales, régionales ou nationales lors des prises de décision »*.

Qui ne voit, en effet, que, faute de respecter le principe de subsidiarité, la construction européenne est assimilée et vécue comme une construction étouffante, technocratique, autoritaire et lointaine. Par voie de conséquence, elle suscite l'euroscpticisme de l'opinion publique qui peut, à ne pas y prendre garde, aboutir à mettre en cause l'idée européenne elle-même.

Certes, comme le Président de la République et l'ex-Chancelier Kohl, il convient de souhaiter qu'*« il soit appliqué de manière encore plus rigoureuse à l'avenir »*. Est-ce possible, concrètement, sans introduire un mécanisme propre à répondre à un tel souhait, qu'aucun des traités intervenus depuis l'Acte unique n'a prévu, alors que, dans le même temps, ils ont accru les compétences de la Commission. Cette question du respect de la subsidiarité revêtira, voyons-le bien, une ampleur accrue du fait de l'élargissement.

Or, le processus de décision actuel comporte une très grave et choquante anomalie tenant au fait que la Commission élabore ses projets de texte ou rend ses décisions en matière de concurrence sans aucun contrôle préalable. Certes, le Rapporteur ne sous-estime ni l'excellence du service juridique de la Commission, ni l'intérêt des consultations auxquelles elle procède dans le cadre de ses Livres verts ou de ses groupes de travail ; il n'ignore pas non plus les possibilités offertes par la procédure contradictoire, au terme de laquelle la Commission rend ses décisions en matière de concurrence. Mais la Commission demeure juge et partie, ce qui n'est précisément pas de nature à éviter les querelles sur la subsidiarité que suscitent ses initiatives. C'est pourquoi la suggestion

est faite qu'elles fassent l'objet d'un examen par un organe impartial et indépendant.

Deux affaires récentes soulignent l'importance d'une telle idée.

La première concerne la décision rendue par le Conseil d'Etat le 25 septembre dernier, par laquelle il a ordonné le sursis à exécution d'un arrêté ministériel autorisant la commercialisation de trois variétés de semence de la Société Novartis. Or, le 30 septembre, le porte-parole de la Commission a indiqué que « *Si une variété de semence est inscrite sur la liste de la Commission, aucun pays membre n'a le droit de s'opposer à sa diffusion* ». En l'espèce, la situation est d'autant plus délicate qu'est posé le problème de la compatibilité d'une décision rendue par une juridiction nationale suprême et une norme communautaire. Au demeurant, prenant conscience d'une telle difficulté, le Conseil d'Etat a préféré, plutôt que de statuer au fond dans l'immédiat, saisir la Cour de justice à titre préjudiciel le 11 décembre dernier, sans que toutefois, comme on le verra plus loin, une telle décision soit de nature à régler l'ensemble des problèmes qui se posent en ce domaine.

La seconde affaire concerne la plainte introduite par des chaînes privées auprès de la Commission, afin que celle-ci examine la « concurrence déloyale » exercée par les télévisions publiques, financées à la fois par la redevance et la publicité. En effet, d'un côté, le commissaire Karel Van Miert a publié le 20 octobre dernier une déclaration rappelant que le protocole annexé au Traité d'Amsterdam « *laisse intacte la responsabilité de la Commission, qui consiste à veiller à ce que le financement des services publics n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun* ». Or, certains services mêmes de la Commission - en particulier, la DGX chargée de l'audiovisuel et de la culture - ont relevé que l'interdiction du financement par la publicité d'émissions dites de « délassement » pourrait conduire la Commission, en cas de contestations, à lui donner le droit de juger de la nature des programmes : par exemple, la transmission d'un Opéra devrait-elle être considérée comme relevant du « délassement » - exclu, en conséquence, de la mission du service public - ou bien « d'une activité culturelle » ? C'est pourquoi, d'un autre côté, le Conseil « Culture-Audiovisuel » du 17 novembre dernier a tenu à réaffirmer les termes du protocole au Traité d'Amsterdam, reconnaissant la compétence des Etats membres de prévoir le financement du service public de radiodiffusion, afin que celui-ci puisse s'acquitter de son mandat, tel que conféré, défini et organisé par chaque Etat membre. En dépit de cette prise de position, la Commission a

néanmoins décidé d'ouvrir des enquêtes sur les plaintes de plusieurs chaînes privées.

Le Rapporteur suggère de travailler dans cette voie. Notre collègue Jacques Myard a préconisé le 22 octobre dernier à la Délégation, un mécanisme permettant aux Etats de former un pourvoi en cassation contre les décisions de la Cour de Justice des Communautés européennes devant une instance juridictionnelle regroupant les présidents des plus hautes autorités judiciaires des Etats membres. Outre que ce mécanisme n'interviendrait qu'en aval des décisions de la Commission, il risque d'instituer un nouveau gouvernement des juges.

Il serait tout à fait approprié, pour le Rapporteur, de proposer la création d'un organe, dont la fonction sera précisément de s'assurer, en amont, que les initiatives de la Commission respectent bien le principe de subsidiarité⁽²⁴⁶⁾, de la même manière qu'en France, le Conseil d'Etat est chargé d'émettre un avis sur la conformité à la Constitution des projets de loi et sur la légalité des projets de décrets. La Commission sera ainsi tenue de solliciter l'avis de cet organe, composé paritairement de membres - justifiant, bien entendu, d'une très haute qualification juridique - désignés par elle et par le Conseil.

Au-delà même des questions de subsidiarité, ce Comité pourrait également être saisi par les Etats membres de toute question mettant en cause l'intérêt général européen.

2) *La remise à plat des dogmes économiques libéraux*

La création d'une monnaie unique européenne est un fait : les économistes que le Rapporteur a rencontrés ont montré certains de ses avantages, notamment au plan international, d'autres ont souligné ses dangers. La vie permettra de trancher le débat. Pourtant, du fait de la mise en place de l'euro, le Rapporteur estime néanmoins qu'une série de mesures serait nécessaire pour éviter les risques de déclin industriel, et donc l'affaiblissement économique et l'apparition d'un chômage de masse en Europe.

Trois directions pourraient être retenues : les missions de la Banque centrale européenne (BCE), la réorientation des politiques économiques en faveur de l'emploi et l'utilisation de l'euro pour faire

⁽²⁴⁶⁾ La Délégation n'a pas suivi le Rapporteur sur ce point.

entendre la voix de l'Europe dans les enceintes monétaires internationales.

a) Les missions de la Banque centrale européenne

L'article 107 du Traité dispose :

« Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le présent traité et les statuts du SEBC, ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme. Les institutions et organes communautaires ainsi que les gouvernements des Etats membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions ».

Cette situation pose problème ainsi que l'atteste la proposition soutenue par la France visant à constituer un « gouvernement économique » face à la BCE ou bien encore de la résolution du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997, précisant les conditions du dialogue entre le Conseil et la BCE, laquelle résolution est considérée comme la base juridique de la création du « Conseil de l'euro ». Le Rapporteur rappelle qu'aux termes de cette résolution et du Traité, le Président du Conseil peut participer sans voix délibérative aux réunions du Conseil des gouverneurs de la BCE et soumettre une motion à délibération. Il devrait faire rapport au Conseil des gouverneurs de la BCE sur l'évaluation de la situation économique et discuter avec la BCE de l'évolution et des perspectives en matière de taux de change. Le Président de la BCE est invité à participer aux réunions du Conseil lorsque celui-ci délibère sur des questions économiques et monétaires. La BCE présente chaque année un rapport au Parlement européen et au Conseil. Le Comité économique et financier⁽²⁴⁷⁾ qui sera composé de hauts fonctionnaires des banques centrales et de la BCE ainsi que des ministres des finances, formera le cadre dans lequel le dialogue pourra être préparé et poursuivi au niveau des hauts fonctionnaires.

Concrètement, quel poids à le Conseil de l'euro face à la BCE ? Le Président, M. Wim Duisenberg, lors d'une conférence de presse du 13 octobre 1998, s'est prononcé à nouveau contre la baisse généralisée des taux d'intérêt et a opposé une fin de non-recevoir à la proposition du Président du Conseil italien démissionnaire - M. Romano Prodi - d'utiliser les réserves excédentaires des banques centrales pour relancer

⁽²⁴⁷⁾ Ce comité remplacera, à partir du 1er janvier 1999, l'actuel comité monétaire, qui joue le rôle du COREPER dans les matières économiques et sociales.

l'économie. Quant à M. Christian Noyer, Vice-Président de la BCE, il a rappelé que celle-ci était opposée à tout ce qui aboutirait à « *l'équivalent d'un accroissement des déficits* »⁽²⁴⁸⁾. De même les tentatives récentes du Parlement européen d'établir, dans le respect de l'indépendance de la BCE garantie par le Traité, une certaine forme de « *contrôle démocratique* » de la BCE sont restées ... des tentatives.

Or, le prix payé pour l'Union européenne d'une politique de rigueur monétaire poursuivie depuis plusieurs années déjà est très élevé : persistance d'un chômage de masse élevé, montée de la pauvreté et regain d'activisme des partis d'extrême-droite prêchant le repli nationaliste.

Il est impossible de passer plus longtemps cette fracture sociale et politique par pertes et profits, sauf à accepter le discrédit définitif de la construction européenne, accusée à tort ou à raison d'en être le catalyseur. Il est non moins impossible de continuer, par aveuglement ou par autisme, de refuser de tirer les leçons de la crise financière et monétaire actuelle, dont la gravité est telle que même le FMI retrouve des vertus au contrôle des changes et que « *les marchés ont salué le projet de nationalisation des banques en faillite au Japon* »⁽²⁴⁹⁾.

C'est au nom de ces considérations et de son souhait de réhabiliter l'autorité du pouvoir politique, sans laquelle il n'est pas de régime démocratique efficace, que **le Rapporteur souhaiterait ouvrir la possibilité au Conseil et aux Etats membres d'adresser des orientations respectivement à la BCE et aux Banques centrales nationales.**

Celles-ci seraient destinées à permettre à la politique monétaire de concourir à la croissance et à un haut niveau d'emploi. Dans le Traité de Maastricht, ce double objectif de la croissance et de l'emploi ne figure pas dans les missions directes de la BCE, à la différence de celles de la Banque Centrale des Etats-Unis, la Réserve fédérale. En effet, aux termes de la section 2 A, article premier du *Federal Reserve Act*, amendée par la loi sur le plein emploi et la croissance équilibrée de 1978, les objectifs finaux de la politique monétaire sont « *le plein emploi, la stabilité des prix et la modération de taux d'intérêt à long terme* ». Au plan opérationnel, les objectifs intermédiaires assignés au Conseil des

⁽²⁴⁸⁾ *Europolitique*, 17 octobre 1998.

⁽²⁴⁹⁾ M. J.P. Fitoussi, *L'idéologie libérale perd du terrain*, entretien avec *Libération*, 21 octobre 1998.

Gouverneurs et au Comité des opérations *d'open market*⁽²⁵⁰⁾ consistent à « *maintenir à long terme une croissance des agrégats de monnaie et de crédit appropriée au potentiel de croissance à long terme de l'économie* ».

En regard, les statuts du SEBC stipulent que « *l'objectif principal du système européen de banques centrales est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté tels que définis à l'article 2 du traité* ».

Comme l'a rappelé le professeur Jean-Paul Fitoussi : « *A la différence des Américains, qui n'ont jamais cessé d'être Keynésiens, les Européens n'ont pas conduit de politique d'expansion depuis plus de quinze ans, malgré une victoire totale sur l'inflation !* »⁽²⁵¹⁾.

Il est donc urgent de **mettre en place des mécanismes identiques, à tout le moins, à ceux des statuts de la Réserve fédérale, afin que la politique monétaire définie et mise en oeuvre par la BCE concoure au plein emploi, à la stabilité des prix et à la modération des taux d'intérêt à long terme.**

b) *La réorientation des politiques économiques en faveur de l'emploi*

- L'assouplissement des critères de convergence

Rappelons que les cinq critères de convergence de ce traité imposent une maîtrise de l'inflation, du déficit et de la dette publique, des taux d'intérêt et des taux de change. L'objectif n'est pas de pratiquer une politique inflationniste, qui, tout le monde en convient, pénalise les faibles. Il consiste plutôt à mettre la politique budgétaire au service de la croissance et de l'emploi, car, ainsi qu'on l'a fort justement observé : « *Avoir 3 % de déficit, quand on a 12 % de chômage, ce n'est pas la même chose que d'avoir 3 % de déficit quand on a le plein emploi. Le chômage provoque des pertes de recettes et des hausses de dépenses sociales. Toute action budgétaire qui aurait pour effet de réduire le chômage s'autofinancerait en grande partie. Il y a donc bien des marges*

⁽²⁵⁰⁾ Ce comité est chargé de décider des principales orientations de la politique monétaire, afin d'unifier les actions de politique monétaire très décentralisées jusqu'en 1935, et définies par chacune des Banques fédérales de Réserve.

⁽²⁵¹⁾ M. J.P. Fitoussi, entretien précité avec *Libération*, 21 octobre 1998.

de manoeuvre »⁽²⁵²⁾. Ainsi, le commissaire européen Mario Monti demandait, en octobre dernier, dans une lettre adressée au Président Jacques Santer, une distinction entre les déficits publics provoqués par la consommation publique et ceux provoqués par l'investissement public. De même, la dette publique n'est pas critiquable en soi dans la mesure où, si elle permet de financer de tels investissements publics, par un effet multiplicateur, elle favorise des retombées positives en termes industriels, économiques et même financiers. Le collège des Commissaires européens a, dans une communication de la Commission du 2 décembre 1998⁽²⁵³⁾, estimé qu'il convenait « *d'encourager les dépenses publiques d'investissement sous une forme compatible avec la discipline budgétaire* ».

Dès lors, deux séries de propositions peuvent être formulées :

- distinguer des notions de déficit et de dette publics excessifs visées à l'article 104 C du Traité les éléments justifiés par la poursuite des investissements publics et la nécessité de remédier à un niveau élevé de chômage ;

- introduire la recherche d'un niveau d'emploi élevé dans la liste des critères de convergence.

Ces deux mesures devraient ainsi permettre, aux yeux du Rapporteur, d'orienter le Pacte de stabilité et de croissance davantage en faveur de cette dernière. C'est de cette façon que les économies européennes pourront non seulement tenter de résorber le chômage de masse mais aussi contrecarrer le risque de déflation qui les menace.

● Le Pacte de stabilité et de croissance

Chacun se souvient de l'adoption de ce pacte, lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, qui va au-delà des dispositions du Traité de Maastricht sur les deux critères de convergence relatifs au déficit et à la dette publique.

Il est clair que ce pacte imposé, sous la pression de l'Allemagne, ne repose pas sur des règles de gestion saine des finances publiques, mais reflète plutôt ce que M. Heiner Geissler, alors Vice-Président du groupe parlementaire CDU-CSU avait dénoncé le 26 juin 1997 comme étant un « *fétichisme des critères* ». « *Il s'agit, précisait-il, de soupeser si l'on met*

⁽²⁵²⁾ M. J.P. Fitoussi, entretien précité avec *Libération*, 21 octobre 1998.

⁽²⁵³⁾ COM(1998) 682.

en danger toute l'Union européenne avec un dixième de point. Que l'on dise 3,0 %, c'est 3,0 % ne fait rien pour la stabilité, cela peut être aussi 3,1 % ou 3,2 % »⁽²⁵⁴⁾.

Outre que le Pacte de stabilité et de croissance rigidifie l'interdiction arbitraire de tout déficit public supérieur à 3 % du PIB et de dette publique supérieure à 60 % du PIB, *l'automaticité des sanctions* qu'il introduit en cas de dépassement de ces seuils est douteuse puisqu'elle n'est pas expressément prévue par l'article 104 C du traité.

Au-delà de ces considérations, c'est la configuration politique actuelle de l'Europe - où treize gouvernements sur quinze sont socialistes ou sociaux-démocrates - qui doit inciter ces derniers à modifier rapidement ce Pacte. En effet, comme l'observe fort justement le professeur Jean-Paul Fitoussi : *« Leurs doctrines, si leurs convictions sont réelles, devraient être davantage interventionnistes. On ne pourra plus prétexter de l'incohérence politique de l'Europe pour ne rien faire »⁽²⁵⁵⁾.*

c) *Utiliser l'euro pour faire entendre la voix de l'Europe dans les affaires monétaires internationales*

En attendant, l'euro a effectivement été créé entre onze Etats membres de l'Union européenne le 1^{er} janvier 1999. Le Rapporteur estime - prenant acte de ce fait - qu'il faut l'utiliser au mieux dans les relations économiques, commerciales et monétaires internationales, en particulier dans la compétition avec les Etats-Unis et leur devise, le dollar.

Pour cela, le Rapporteur propose que l'Union européenne utilise l'euro pour faire entendre sa voix dans les affaires monétaires internationales. Cet objectif pourrait être atteint de deux manières.

D'abord le Conseil de l'Union européenne doit faire un usage rigoureux de l'article 109 du Traité de Maastricht. Selon ces dispositions, c'est le Conseil qui prend les décisions en matière de détermination du système monétaire international (changes fixes ou flexibles). C'est lui aussi qui fixe les grandes orientations de la politique de change de l'euro, la BCE se contentant d'appliquer ces directives. Le Traité a néanmoins prévu une disposition selon laquelle la BCE ne doit pas, dans ses interventions sur les marchés des changes, aller à l'encontre du principe de la stabilité des prix. Le Rapporteur insiste sur les difficultés

⁽²⁵⁴⁾ Cité par M. J.L. Bianco : *« Le pacte de stabilité et de croissance : une inflexion en faveur de l'emploi »*, rapport d'information n° 40 de la Délégation, page 13.

⁽²⁵⁵⁾ M. J.P. Fitoussi, entretien précité avec *Libération*, 21 octobre 1998.

d'application que ne manqueront pas de créer, entre le Conseil et la BCE, ces dispositions.

Ensuite, la « représentation externe de l'euro » au sein des instances monétaires internationales (FMI, Banque mondiale, G7), qui doit faire l'objet d'un accord interinstitutionnel selon le même article 109 du Traité. Le Rapporteur prend acte du principe de représentation tripartite arrêté lors du Conseil européen de Vienne en décembre 1998 : le président en exercice du Conseil, le Directeur général de la BCE et le représentant de la Commission – qui doit néanmoins se cantonner aux « aspects techniques ». Cette solution, pour l'instant exclusivement européenne, devra faire l'objet d'un accord de la part des autres membres du FMI, de la Banque mondiale, du G7, en particulier, bien sûr les Etats-Unis. Le Rapporteur souhaite qu'une fois de plus la primauté du politique l'emporte et que le représentant du Conseil ait autorité sur les deux autres représentants de l'Union européenne.

3) Le renforcement souhaitable du contrôle du Parlement et de la participation des citoyens

- Le Rapporteur n'ignore certes pas que le renforcement du contrôle du Parlement - notamment dans les domaines touchant à la construction européenne - est au cœur des préoccupations de la Délégation.

Pour autant, dans son rapport préliminaire, il a eu l'occasion de souligner l'extrême faiblesse de notre Parlement par rapport à celui des Etats-Unis ainsi que le déficit que nous subissons⁽²⁵⁶⁾. Il a en effet rappelé que, en application de l'article premier, section première, paragraphe 8, de la Constitution de 1787, c'est le Congrès lui-même qui réglemente le commerce avec les nations étrangères et le commerce entre les Etats de l'Union.

Certes, dans les négociations internationales, les Américains ne manquent pas d'instrumentaliser cette disposition et d'invoquer l'absence d'habilitation à caractère général du Congrès au Président des Etats-Unis (*fast track*) pour justifier la portée limitée de leurs engagements auprès de leurs partenaires, européens notamment.

Il reste toutefois que les pouvoirs ainsi conférés au Congrès sont de nature à limiter les situations, analogues à celles de l'AMI, dans lesquelles

⁽²⁵⁶⁾ M. Jean-Claude Lefort, « Europe - Etats-Unis : quelles relations économiques ? », rapport préliminaire, page 32.

il serait mis devant le fait accompli par le pouvoir exécutif. Force est, en effet, de déplorer, de nouveau, que non seulement les négociations sur l'AMI se sont déroulées dans l'opacité la plus totale, mais aussi qu'aucun organe de l'Assemblée nationale ne s'en soit saisi : qu'il s'agisse de la Délégation, de la Commission des affaires étrangères - malgré l'acceptation de M. Dominique Strauss-Kahn d'autoriser le directeur de la DREE et celui du Trésor à répondre à une éventuelle proposition d'audition⁽²⁵⁷⁾ - ou de la Commission de la production et des échanges.

Dès lors, l'exemple de l'AMI renforce le Rapporteur dans sa conviction de l'urgence à porter remède à un aussi grave dysfonctionnement de nos institutions et à préconiser, à cet effet, **la création d'une délégation permanente aux organismes et traités économiques multilatéraux**⁽²⁵⁸⁾. A cet égard, le Rapporteur tient à souligner qu'il ne s'agit nullement de porter atteinte aux prérogatives des Commissions permanentes mais plutôt d'un organe *ad hoc*, dont la fonction sera d'informer les assemblées de l'état d'avancement des négociations qui se déroulent dans les institutions, telles que l'OCDE ou l'OMC. Cette délégation pourrait être créée assez rapidement par voie législative, ne nécessitant aucune révision de la Constitution.

De la sorte, serait comblé le handicap dont le Parlement français souffre, non seulement par rapport au Congrès américain, mais aussi par rapport au Parlement européen, lequel est doté d'une Commission des relations économiques extérieures.

● Mais il est tout aussi évident que les gouvernements devront, à l'avenir, veiller à informer et à consulter l'opinion publique dans les meilleures conditions des enjeux des négociations internationales. A cet égard, le rapport de Mme Catherine Lalumière a parfaitement raison de voir, dans la contestation de l'AMI par les ONG - implantées dans plusieurs Etats et communiquant par Internet - l'émergence d'une « société civile mondiale », avec laquelle le pouvoir politique devra désormais compter. Au demeurant, on a pu observer la même chose aux Etats-Unis, lorsque l'Administration Clinton élaborait ses projets concernant les conditions de fonctionnement d'Internet.

⁽²⁵⁷⁾ Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, par la Commission des affaires étrangères, le 25 mars 1998.

⁽²⁵⁸⁾ La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne n'a pas suivi le Rapporteur sur ce point.

Il appartiendra au Gouvernement et aux partis politiques d'inventer des formules appropriées de débat, en dehors même de celles, tel que le référendum, prévues par la Constitution.

B. Faire face à la concurrence particulière imposée par les Etats-Unis

Il est impérieux de prendre la mesure de la situation réelle qui prévaut dans les relations Union européenne-Etats-Unis.

A cet effet, l'Europe devrait se doter d'une politique commerciale extérieure fondée sur le principe de réciprocité, renforcer sa stratégie industrielle et préserver son modèle social.

1) L'Europe devrait se doter d'une politique commerciale extérieure fondée sur le principe de réciprocité

Dans cette perspective, deux attitudes sont possibles dans les négociations internationales :

- soit on montre l'exemple, en estimant que les autres pays suivront, ce qui est l'attitude de la Commission européenne et de certains Etats membres de l'Union européenne (Pays-Bas, Grande-Bretagne ...).

- soit on ne fait de concessions que sous réserve d'une stricte réciprocité des efforts des autres pays négociateurs, ce qui se rapproche plus de l'attitude traditionnelle de la France.

Seule une politique commerciale fondée sur la deuxième attitude permet d'établir des relations équilibrées avec les Etats-Unis. Seule **la volonté politique d'exister** permet d'obtenir des concessions des Etats-Unis, comme ne cessent de le montrer les récentes négociations commerciales : exception culturelle, préservation de la politique agricole commune, refus de l'AMI ... L'attitude de « premier élève de la classe » repose sur une grande naïveté. Pour le secrétaire d'Etat américain à l'agriculture, les Etats-Unis ont un “*devoir d'agressivité*” face à l'Europe.

Il faut tirer les conclusions de cette situation afin que l'Union européenne se retrouve unie autour d'une attitude de fermeté. La France est trop souvent seule à défendre une ligne rigoureuse pour sauvegarder les intérêts économiques de l'Europe : AMI, agriculture ... Quant à la

Commission européenne, elle est souvent écartelée entre la position de ses services, volontiers enclins à défendre sérieusement les intérêts européens, et les initiatives du commissaire chargé des relations économiques et commerciales. La France peut convaincre et entraîner ses partenaires. Il faut parfois préférer le refus à un mauvais compromis. Nos partenaires sont naturellement en mesure de comprendre que les Etats-Unis et l'Europe sont engagés dans une compétition économique où les intérêts sont tantôt convergents et tantôt divergents, et qu'il y va souvent de la survie de nos industries, de nos campagnes, de nos professions, de nos régions, en un mot de nos emplois.

La France a la capacité de créer des convergences au sein de l'Europe en utilisant sa position économique centrale au sein de l'Union européenne pour défendre nos intérêts communs. Dans ces discussions, la relation avec l'Allemagne, principale puissance économique et démographique européenne, est capitale. Si la France tient une position ferme, c'est pour défendre l'intérêt européen et non son propre intérêt national. Il faut que l'on convienne, une fois pour toutes, que l'Union européenne privilégie la constitution de solidarités européennes.

En cette matière comme en d'autres, la France doit pousser à la constitution d'une **Europe-puissance**. L'Union européenne et les Etats-Unis ont des visions objectivement différentes des affaires du monde, reflets de "cultures" différentes, au sens large du terme. L'Europe souhaite une plus grande réglementation des affaires internationales (rôle de l'OMC et des autres organisations internationales, développement et respect de la règle de droit). Elle se prononce traditionnellement en faveur d'une plus grande intervention de la puissance publique face au libre jeu du marché. Elle a le sens de l'intérêt général et est moins soumise que les Etats-Unis aux intérêts catégoriels à court terme.

Concrètement, l'Union européenne gagnerait à s'assurer constamment de l'**équilibre des négociations** entreprises avec les Etats-Unis. Chaque concession commerciale européenne doit être compensée par une concession équivalente américaine.

L'Union européenne gagnerait à **utiliser sans réticence la procédure de règlement des différends de l'OMC** dans les conflits qui jaillissent avec les Etats-Unis et avec les autres pays. Les cas fournis par le rapport annuel de la Commission européenne sur les obstacles américains aux échanges et aux investissements doivent fournir la base de telles procédures. L'Union européenne doit faire preuve de tenacité face aux Américains. A cet égard, l'Union européenne devrait, dans le respect

des règles de l'OMC, faire une **utilisation plus systématique de ses instruments de défense commerciale**.

Outre ces orientations, deux autres séries de mesures semblent devoir être préconisées, car elles contribuent également à l'instauration de la réciprocité.

- **La première vise à substituer le critère du contrôle par des ressortissants des Etats membres à celui du siège dans la définition de la nationalité des sociétés, à l'article 58, alinéa premier, du Traité de Rome.** Cette mesure tend - comme c'est le cas de la législation américaine depuis fort longtemps - à conférer une portée extra-territoriale à la législation communautaire et à y assujettir les entreprises communautaires situées à l'étranger. Faute d'avoir procédé à une telle réforme, les mesures prises pour riposter aux lois extra-territoriales américaines ne peuvent être applicables aux entreprises communautaires situées par exemple aux Etats-Unis. A l'inverse, comme le Rapporteur l'a indiqué, les filiales européennes des groupes américains peuvent échapper licitement à son application, en raison d'une disposition dérogatoire qui tient compte du fait que, étant regardées par la législation américaine comme des sociétés américaines, leurs dirigeants risquent de se voir infliger les sanctions prévues par les lois extra-territoriales, au cas où ils transgresseraient les interdictions prévues par ces dernières. Il importe donc, dans l'intérêt même de l'Europe, de supprimer l'un de ces nombreux cas de libéralisme sans réciprocité qu'elle pratique à son propre détriment et à l'avantage des Etats-Unis.

- **Une deuxième mesure consisterait à engager, sans délai, des négociations en vue du démantèlement du réseau Echelon,** à défaut duquel la réciprocité risquerait de n'être qu'une pétition de principe. En tout cas, il n'est pas nécessaire d'attendre qu'une plainte formelle ait été enregistrée, comme le suggère *a contrario* le commissaire Martin Bangemann, qui, niant l'évidence, a déclaré aux membres du Parlement européen, le 16 septembre dernier « *ne pas être officiellement informé de son existence (celle du réseau Echelon !)* ».

Constituant une des pièces majeures du dispositif américain, ce réseau crée des distorsions de concurrence évidentes au profit des Etats-Unis, en leur permettant, grâce à l'espionnage exercé au détriment de leurs « alliés », de gagner des parts de marché. En outre, comme le note le député travailliste Glynn Ford, membre de la commission pour les libertés publiques du Parlement européen, ce réseau peut porter atteinte aux libertés publiques.

Pour toutes ces raisons, on peut chercher à élaborer un code de bonne conduite de l'utilisation des systèmes de ce type. Mais cette proposition formulée par la résolution du Parlement européen n'est pas de nature à répondre à l'importance de l'enjeu. Dès lors, ne faut-il pas que l'Europe s'efforce d'obtenir la destruction de ce legs tout aussi inutile que néfaste de la guerre froide ?

2) *L'Europe doit renforcer sa stratégie industrielle*

A l'évidence, on est ici en présence de domaines où l'Europe ne peut atteindre la taille critique pour être pleinement compétitive, que si les Etats membres savent mettre leur potentiel et leur savoir-faire en commun. Il ne servirait à rien de définir une politique commerciale forte si l'on n'a pas au préalable renforcé la stratégie industrielle en Europe.

Trois orientations me paraissent, dès lors, devoir être retenues :

- consolider l'industrie aéronautique et spatiale européenne ;
- combler les lacunes de l'industrie européenne dans les autres secteurs de hautes technologies ;
- mettre en place une politique de soutien à la recherche, à l'innovation et à la normalisation.

a) La nécessaire consolidation de l'industrie aéronautique et spatiale européenne

C'est la première des priorités à satisfaire, car il y va de la présence de l'Europe dans ce secteur stratégique. Dans cette perspective, **l'Europe doit s'affirmer à la fois sur le segment des très gros porteurs de plus de 500 places et sur celui des avions de moins de 100 places, afin non seulement de disposer d'une gamme complète d'avions mais aussi de pouvoir soutenir pleinement la concurrence avec Boeing. C'est pourquoi il est impérieux que la décision définitive de lancer l'A3XX et l'A 318 soit effectivement prise en 1999.**

Il serait profondément regrettable pour l'avenir de la construction aéronautique européenne que ces deux projets soient compromis - ou, en tout cas, retardés - par les divergences de vues entre les partenaires d'Airbus sur les modalités de transformation du consortium en société. Or, le Rapporteur doit malheureusement constater que les responsabilités sont partagées en la matière. D'un côté, on ne peut accepter que la fusion

entre *British Aerospace* et *DASA* aboutisse à ce qu'Aérospatiale soit condamnée à être minoritaire, alors que selon les propos mêmes de M. Bischoff, Président du directoire de *DASA* : « *Dans une entreprise européenne, il ne doit pas y avoir de domination de la part d'un partenaire sur les autres* »⁽²⁵⁹⁾ On ne peut pas davantage adhérer à son postulat d'après lequel : « *Le financement par capitaux privés et les objectifs commerciaux d'un regroupement européen excluent à long terme une participation étatique* »⁽²⁶⁰⁾. Car, un secteur aussi stratégique que l'aéronautique ne peut fonctionner sans l'implication de l'Etat, comme l'atteste d'ailleurs l'exemple américain.

La politique suivie par le Gouvernement n'est pas non plus exempte de tout questionnement. Ainsi s'est-on demandé : « *Contre toutes les règles de saine gestion, il (le Gouvernement) a négligemment ficelé cette privatisation d'un fleuron industriel français dans les trois premières semaines de juillet, sans prendre l'avis d'aucune banque ni d'aucun cabinet de conseil, sans s'assurer de l'accord des tiers propriétaires de près de 50 % de l'activité de Matra Hautes Technologies et sans tenir compte des clauses liant déjà Aérospatiale à d'autres entreprises* »⁽²⁶¹⁾.

C'est, en second lieu, dans le domaine spatial que l'Europe doit également continuer de s'affirmer, en particulier dans le secteur de la navigation par satellites. A cet égard, il est important qu'une stratégie puisse être arrêtée rapidement en ce qui concerne la mise en place du *GNSS2*, qui permettra d'assurer un service civil susceptible de compléter ou de rivaliser les systèmes américain (*GPS*) et russe (*GLONASS*).

Pour l'Union européenne, trois grandes options sont envisageables, par ordre de priorité, selon la communication de la Commission du 21 janvier 1998⁽²⁶²⁾ :

- un développement concerté du *GNSS2* par tous les principaux acteurs mondiaux (Etats-Unis, Russie, Europe, Japon) ;

- un développement du *GNSS2* par l'Union européenne et un ou plusieurs partenaires internationaux ;

- un développement par l'Union européenne de son propre système, de façon indépendante.

⁽²⁵⁹⁾ *Les Echos*, 22 octobre 1998.

⁽²⁶⁰⁾ *Idem*.

⁽²⁶¹⁾ M. Jean Gatty, *Le Monde*, 2 octobre 1998.

⁽²⁶²⁾ « *Vers un réseau transeuropéen de positionnement et de navigation - Une stratégie européenne pour un système global de navigation par satellite* » (COM[98] 29 final).

La première option semble désormais exclue, car, ainsi que l'a indiqué M. Alain Bensoussan, Président du CNES, lors d'un symposium, le 20 octobre dernier, « *Les Américains ne sont pas prêts à partager le contrôle de la constellation GPS* ». S'interrogeant sur les raisons d'une attitude qui les conduit à fournir gratuitement le signal, il a suggéré que « *Cette générosité apparente est moins désintéressée qu'elle n'en a l'air. Derrière, il y a la domination d'un secteur, dont on voit de plus en plus l'importance. C'est un peu l'aventure d'Internet qui recommence, lui aussi initialisé par le « Department of Defense » et qui s'est imposé mondialement, conférant aux Etats-Unis une primauté complète dans ce domaine* ».

S'agissant de la deuxième option, elle pourrait revêtir deux aspects. Elle peut consister en une coopération euro-russe. Mais sur ce point, le commissaire Neil Kinnock a déclaré le 20 octobre dernier, qu'elle suscitait deux questions : « *la question politique fondamentale (qui) est de savoir si nous pouvons récolter ces bénéfices (ceux résultant de l'expérience acquise par les Russes) sans prendre des risques excessifs pour l'initiative européenne et la question technique fondamentale est de savoir si, en partant du système GLONASS, nous pouvons développer un système compatible avec le GPS de façon efficace et à un coût minimal* ».

En second lieu, l'Europe pourrait coopérer avec le Japon, avec lequel des discussions ont été engagées, principalement en ce qui concerne l'interopérabilité entre les systèmes d'interprétation des signaux des satellites développés par ce pays et ceux de l'Europe.

Mais outre le choix du ou des partenaires, l'Europe devra résoudre une série d'autres problèmes : les exigences des militaires européens pour tout système de navigation européen, les modalités de financement et l'établissement des structures pour exploiter et réglementer un futur GNSS européen.

La décision finale pourrait être prise sous la présente présidence allemande.

Quoi qu'il en soit, comme l'a fait observer le commissaire Neil Kinnock, l'absence d'option serait extrêmement coûteuse pour l'Europe en termes de stratégie, d'économie et d'industrie à moyen et long terme.

b) *Comblent les lacunes de l'industrie européenne dans les autres secteurs de hautes technologies*

Il est délicat de déterminer une liste des secteurs concernés, puisque comme on l'a fait remarquer au Rapporteur, fait malheureusement défaut un bilan qualitatif des présences et des absences de l'Europe dans les différents secteurs technologiques.

Pour autant, les discussions que le Rapporteur a pu avoir avec ses interlocuteurs font incontestablement ressortir deux priorités. La première concerne la **nécessité d'un effort soutenu de l'Europe dans le domaine des technologies de l'information**. Il y va, à l'évidence, de son indépendance sur le plan économique - mais aussi culturel. Il n'est que de se référer aux conséquences de l'hégémonie exercée par *Visa*, dont la France a pu constater concrètement l'étendue lors du gel des avoirs des banques yougoslaves décrété en juin dernier par le Président Clinton au titre des sanctions prises contre la Serbie et le Monténégro. *Visa*, de son siège social en Californie, ayant répercuté aussitôt cette instruction dans le monde entier, les banques françaises ont été ainsi mises devant le fait accompli par le groupe Carte bleue, qui leur a transmis immédiatement l'ordre de *Visa*⁽²⁶³⁾. Si bien que les nombreux Yougoslaves présents en France, au moment de la Coupe du monde de football, ont été privés de la possibilité d'effectuer des transactions avec leur carte bancaire. Au même moment, en Yougoslavie, les touristes français partis avec leur carte Visa furent confrontés à des difficultés analogues.

L'intention de *Microsoft* d'imposer sa norme sur le marché des cartes à puce pour le milieu de 1999⁽²⁶⁴⁾ est tout aussi lourde de conséquences, notamment pour la société française Gemplus qui occupe, jusqu'à présente, une position de *leader*.

La gravité de la situation à laquelle l'Europe est confrontée dans ce domaine est telle que, à défaut d'accomplir l'effort nécessaire, elle risque de subir une importante fuite des cerveaux.

Dans ce contexte, il est regrettable que les crédits alloués aux technologies de l'information dans le Vème PCRD aient diminué par rapport au IVème PCRD, puisqu'ils s'établissent à 3,6 milliards d'écus, soit 24,06 % du total, contre 3,626 milliards d'écus, soit 27,6 % du montant total du IVème.

⁽²⁶³⁾ Cet ordre a consisté à bloquer les « bins », c'est-à-dire les six chiffres qui codent les banques et les pays et forment le premier tronçon du numéro inscrit en relief sur la carte.

⁽²⁶⁴⁾ *Libération*, 28 octobre 1998.

Pour autant, l'Europe et la France ne sont pas dépourvues d'atouts. C'est le CERN qui a créé, en 1992, le « *World Wide Web* » (WWW) : il s'agit d'un système d'interface graphique, ergonomique et facile d'utilisation, qui permet de passer d'une page ou d'un site à un autre en « cliquant » sur un lien dit « hypertexte ». La navigation sur la « Toile » devient ainsi extrêmement aisée.

Par ailleurs, il n'est pas de jour où la presse ne nous apprenne pas que la domination de *Microsoft* n'est pas irrésistible, parce que susceptible d'être battue en brèche par des entreprises ou des technologies européennes. Il en est ainsi de l'entreprise *SAP*, qui, grâce à son logiciel de gestion R/3, s'est hissée au quatrième rang mondial des éditeurs de logiciels toutes catégories confondues, derrière *Microsoft*, *Oracle* et *Computer Associates*⁽²⁶⁵⁾. Il en est de même de *Linux*, système d'exploitation mis au point en 1991 par un informaticien finlandais et possédant deux caractéristiques : d'une part, il est diffusé gratuitement *via* Internet ; d'autre part, étant un logiciel qualifié de libre, ses secrets de fabrication - qu'on appelle encore « codes sources » - sont partagés et diffusés librement, ce qui permet à tout programmeur volontaire de participer à l'élaboration du produit, en proposant ses propres améliorations. En raison de la réputation de fiabilité, de stabilité et de rapidité qu'il est en train d'acquérir - il est jugé bien supérieur à *Windows NT*, fabriqué par *Microsoft* - *Linux* est regardé comme représentant, à terme, une menace pour *Windows*⁽²⁶⁶⁾.

Tous ces éléments renforcent le Rapporteur dans la conviction que l'Europe est parfaitement capable de relever le défi américain dans le domaine des technologies de l'information, à condition qu'elle sache très rapidement établir une synergie entre les pôles d'excellence publics et privés. C'est pourquoi le Rapporteur propose **la création des Centres européens des technologies de l'information**, ayant pour tâche de développer la recherche fondamentale et appliquée, afin, notamment, de promouvoir des initiatives analogues à celles de *Linux*, mettre au point des bases de données - domaine dans lequel l'Europe subit la domination américaine - et diffuser les informations ou des conseils sur les technologies et sur les méthodes de gestion nouvelles. Ces dernières fonctions seront d'autant plus importantes que beaucoup de PME européennes ne perçoivent toujours pas le rôle des nouvelles technologies de l'information : 37,9 % les considèrent essentiellement comme un facteur de meilleur organisation ; 19,4 % semblent les avoir intégrées

⁽²⁶⁵⁾ *SAP*, le *Microsoft* européen, *Le Nouvel Observateur*, 13 août 1998.

⁽²⁶⁶⁾ M. Bernard Lang, « Libérez les logiciels », *Le Monde Diplomatique*, *Manière de voir* 41, octobre 1998 et *Libération*, 2 novembre 1998.

comme un facteur offensif de nouveaux marchés, même si 22 % des personnes interrogées au Royaume-Uni les considèrent comme la source de problèmes inutiles. Seulement 7,4 % voient dans la maîtrise des technologies modernes un facteur conditionnant la survie de leur entreprise⁽²⁶⁷⁾.

Une telle initiative, en raison de son caractère permanent, permettrait de compléter le PCRD et Eurêka, dont les projets sont limités respectivement à 2-3 ans ou à 3-10 ans. En outre, elle présente l'avantage d'effectuer de la recherche fondamentale et appliquée, alors que le PCRD et Eurêka sont spécialisés l'un, dans la recherche fondamentale, l'autre, dans la recherche appliquée, même s'il existe des « passerelles » entre eux.

Le Rapporteur ne sous-estime nullement les difficultés auxquelles la mise en oeuvre d'une telle proposition risque de se heurter, et qui sont liées essentiellement au délai dans lequel les Etats parviendront à un accord à la fois sur son principe et ses modalités de financement et de fonctionnement. Les termes du dilemme auquel ils sont confrontés sont pourtant très clairs : ou bien ils explorent toutes les voies - dont celle que le Rapporteur propose - pour doter l'Europe de la force industrielle nécessaire. Ou bien ils se résignent à l'hégémonie des entreprises américaines.

Les **biotechnologies** sont un autre secteur dans lequel l'Europe doit accomplir de très vigoureux efforts puisque, d'après l'Observatoire des sciences et des techniques, sa part de marché mondiale représentait, en 1996, 29,7 % contre 57,1 % pour les Etats-Unis. Certes, un écart aussi considérable trouve son origine dans les données quantitatives : l'Europe compte aujourd'hui 716 entreprises de biotechnologie - contre 1 287 aux Etats-Unis - employant 27 500 personnes, contre 118 000 aux Etats-Unis. Leurs dépenses de recherche s'élèvent à 1,5 milliards d'écus - pour 6,3 milliards aux Etats-Unis - et leurs revenus à 1,7 milliards d'écus, à rapprocher des 11,7 milliards aux Etats-Unis⁽²⁶⁸⁾. En outre, seulement 2 % des capitaux-risque sont affectés aux investissements destinés aux biotechnologies contre 28 % aux Etats-Unis⁽²⁶⁹⁾. Enfin, les brevets déposés dans le secteur des biotechnologies à l'Office européen des

⁽²⁶⁷⁾ Sondage *EOS-Gallup* réalisé entre mai et septembre 1998 auprès d'entreprises de 10 à 50 employés des quinze Etats membres, issues de tous les secteurs excepté l'agriculture, *Agence Europe*, 4 novembre 1998.

⁽²⁶⁸⁾ Déclaration de Mme Edith Cresson au Forum Biotechnologie et Finance, Bruxelles, les 12-14 mai 1998.

⁽²⁶⁹⁾ Document d'information remis à la presse par la Commission, lors du Forum Biotechnologie et Finance précité.

brevets sont américains pour 56 % d'entre eux, contre 31 % pour l'Union européenne⁽²⁷⁰⁾.

Dans ce contexte faisant ressortir des déséquilibres aussi flagrants, le Rapporteur s'interroge sur le contenu et la portée de la coopération prévue par le Partenariat économique transatlantique (PET) dans le domaine des biotechnologies.

Il est vrai que des facteurs d'ordre culturel contribuent à freiner une meilleure valorisation de nos atouts. Outre les attitudes face à l'innovation, qui ne sont pas les mêmes de part et d'autre de l'Atlantique, entre également en ligne de compte un soutien moins intense accordé aux biotechnologies en Europe qu'aux Etats-Unis. En témoignent notamment les réticences manifestées en Europe à l'égard des OGM, mais aussi les difficultés de la discussion - qui a duré une dizaine d'années - de la directive du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des innovations biotechnologiques⁽²⁷¹⁾.

C'est pourquoi diverses mesures ont été prises en vue de combler le retard de l'Europe. C'est ainsi que les crédits affectés par le Vème PCRD à la qualité de la vie et à la gestion des ressources du vivant ont augmenté de façon significative, passant de 1,674 milliards d'écus dans le IVème PCRD à 2,413 milliards d'écus, soit une hausse d'environ 50 %.

En outre, un projet pilote a été lancé en 1997 - le projet I-TECH - dont le but est d'encourager l'investissement en capital de démarrage dans les PME innovantes, notamment celles qui exploitent les résultats des projets de recherche de l'Union. A ce jour, 13 opérateurs ont été sélectionnés dans le projet I-TECH, représentant une capacité totale d'investissement de 630 millions d'écus, dont 250 seront investis dans le démarrage dans des PME technologiquement innovantes.

Mais il importe d'aller au-delà. comme dans le cas des technologies de l'information, il appartient aux Gouvernements européens de faire les efforts nécessaires pour relever le défi américain dans un secteur qui est appelé à jouer un rôle décisif sur les plans scientifique et économique. C'est pourquoi, soucieux de valoriser au mieux le potentiel dont l'Europe dispose, **le Rapporteur propose la création d'un Centre européen des**

⁽²⁷⁰⁾ Deuxième rapport de la Commission sur les indicateurs de la science et de la technologie, décembre 1997.

⁽²⁷¹⁾ Le rapport d'information de M. Jean-François Mattei (n° 2932), « *Breveter le vivant ? Propositions pour une réponse européenne* », déposé au nom de la Délégation sous la précédente législature, examine les enjeux éthiques de la proposition de directive initiale.

Biotechnologies, qui effectuerait à la fois de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée.

c) *La mise en place d'une politique de soutien à la recherche, à l'innovation et à la normalisation*

• S'agissant d'abord de la recherche, les interlocuteurs du Rapporteur ont formulé diverses propositions intéressantes.

Ainsi, **pourrait être instituée une Académie des Sciences européenne** qui, à l'instar de l'Académie des Sciences, serait un outil de prospective et d'évaluation. Indépendante de la Commission, elle conseillerait cette dernière ainsi que les Etats membres et contribuerait à faire émerger les centres d'excellence. Jusqu'à présent, le rôle des sociétés savantes a été sous-estimé en Europe, alors qu'aux Etats-Unis, elles constituent un *lobby* puissant. C'est ainsi, par exemple, que le contrôle des bases de données chimiques est assuré précisément par l'*American Chemical Society*.

Parallèlement, une **Agence de presse scientifique européenne pourrait être créée**. Elle aurait pour objet de faire connaître les travaux entrepris en Europe et les possibilités de formation qu'elle peut dispenser aux chercheurs étrangers. Ce second objectif est d'autant plus important que t les Etats-Unis et l'Europe s'opposent dans le reste du monde, notamment dans les Etats émergents, tels que le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie.

En troisième lieu, **pourrait être créée une Agence européenne de la mer**, destinée, à l'exemple de l'Agence spatiale européenne, à mettre en oeuvre des opérations multilatérales. L'utilité d'un tel projet est d'autant plus incontestable que la politique maritime méditerranéenne est américaine et que, d'une manière générale, les Européens n'ont pas jusqu'à présent mesuré toute l'importance stratégique de la mer, à la différence des Américains.

Enfin, **l'instauration d'une Université européenne**, résultant d'un projet conjoint de l'Allemagne, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie mérite d'être soutenue. Car elle pourra favoriser la mobilité des étudiants, laquelle est actuellement freinée par la disparité des diplômes et permettre de dispenser une formation uniforme Bac + 3.

• En ce qui concerne le **soutien à l'innovation**, domaine dans lequel l'Europe souffre de lacunes incontestables, il convient de supprimer certains obstacles juridiques qui la freinent. Il s'agit d'**instaurer un**

régime de brevet européen qui soit moins coûteux. A cet effet, trois axes pourraient être retenus :

- rechercher une solution qui limitera les frais de traduction (réduction de la taille du fascicule, report dans le temps de la traduction, centralisation du dépôt des traductions à l'OEB) ;

- conférer au brevet une plus grande sécurité juridique, en recherchant une harmonisation du contentieux (limitation du nombre de juridictions compétentes au niveau national, création d'une cour d'appel commune saisie à titre préjudiciel) ;

- moderniser le système de décision à l'OEB en modifiant les règles de vote au Conseil d'administration de l'office, cette réforme étant urgente dans la perspective de l'élargissement de l'OEB à une dizaine de nouveaux membres.

En second lieu, il importe que **les discussions sur le règlement relatif à la société européenne aboutissent.** Certes, une telle mesure n'aura pas pour effet mécanique et immédiat de mettre fin aux difficultés qu'éprouvent les entreprises européennes à mettre en oeuvre une stratégie unitaire. Mais, faute d'instaurer un tel dispositif, il est à craindre qu'elles ne prennent pas conscience de la nécessité qui leur incombe également de poursuivre l'intérêt général européen en associant leur potentiel et continuent de ce fait à privilégier la seule coopération avec les entreprises américaines.

Pour autant, l'intervention de ces différents mécanismes réglementaires ne saurait suffire à mettre fin au paradoxe selon lequel l'Europe est douée pour la recherche fondamentale mais non pour l'innovation, encore que les exemples précités - dans le domaine des technologies de l'information - inciteraient à nuancer une telle affirmation.

Il ne suffit pas de développer les fonds de capital-risque pour accroître la capacité d'innovation de l'Europe. Des jugements contrastés ont été formulés lors du symposium « Biotechnologie et Finances », qui s'est tenu à Bruxelles du 12 au 14 mai dernier. Un intervenant a fait valoir que, par rapport à l'Amérique, l'Europe disposait de capitaux-risques d'un montant suffisant, qui, à ses yeux, devraient davantage s'orienter vers le financement des *start-ups* du secteur des biotechnologies. En outre, il a constaté que l'EASDAQ, chargé depuis le 1er janvier 1996 de jouer un rôle analogue au NASDAQ - marché financier sur lequel sont cotées et se financent les entreprises du secteur des hautes technologies américaines -

ne paraît toujours pas jouer le rôle qui lui a été dévolu, certaines entreprises maintenant leur préférence pour le NASDAQ⁽²⁷²⁾.

L'Europe innove moins que l'Amérique, parce que ses chercheurs n'ont pas la même attitude que leurs homologues américains face à l'innovation. On a pu ainsi déclarer qu'une vieille croyance était ancrée en eux, selon laquelle le brevetage de leur recherche n'est pas conforme à leur éthique⁽²⁷³⁾. Ceci explique peut-être pourquoi, dans un classement mondial des 31 premières universités selon le nombre de brevets, ne figure aucune université européenne⁽²⁷⁴⁾ et que l'effectif des chercheurs et ingénieurs employés dans les entreprises privées s'élève à 397 000 contre 758 000 aux Etats-Unis⁽²⁷⁵⁾.

Or, les liaisons entre les entreprises et les chercheurs ont été renforcées aux Etats-Unis, comme le Rapporteur l'a indiqué, par l'accroissement de la part de l'industrie dans le financement de la recherche universitaire dans les années 80.

C'est en vue de parvenir également à un rapprochement plus étroit entre les chercheurs et l'industrie que certains Etats les ont incités à créer leur propre entreprise, pratique qu'on appelle « l'essaimage » en France. A cette fin, la Grande-Bretagne a mis en oeuvre le programme *YES (Young Entrepreneur Scheme)* destiné à aider de jeunes chercheurs spécialisés dans les sciences de la vie à créer leur propre entreprise. En France, l'INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique) a créé un dispositif analogue. Toutefois, l'exemple que j'ai cité précédemment de deux entreprises créées précisément par des chercheurs de l'INRIA à l'aide de fonds publics, rachetées ensuite par des entreprises américaines, montre que cette pratique de l'essaimage n'est pas sans comporter de risques, liés au fait que les chercheurs concernés sont désormais entièrement soumis à la loi du marché.

● Enfin, il importe que l'**Europe mette en oeuvre une politique active de normalisation**. Ce dernier volet de la stratégie industrielle que le Rapporteur préconise est d'une importance capitale, car plus l'Europe sera en mesure de peser sur la réglementation technique d'un secteur, plus elle aura de chances non seulement d'éviter de se voir imposer les normes

⁽²⁷²⁾ Déclaration de M. Duhem, Président du Symposium Biotechnologie et Finances, Bruxelles, 12-14 mai 1998.

⁽²⁷³⁾ Déclaration du professeur danois Bjerrum au Symposium Biotechnologie et Finances, Bruxelles, 12-14 mai 1998.

⁽²⁷⁴⁾ *Idem.*

⁽²⁷⁵⁾ Deuxième rapport de la Commission sur les indicateurs de la recherche et de la technologie.

américaines, mais également d'acquérir des parts de marché. C'est pourquoi, comme l'ont souligné plusieurs des interlocuteurs du Rapporteur, il lui incombe de développer une stratégie d'influence dans les organes internationaux de normalisation. Or, malheureusement, dans les secteurs, tel que le commerce électronique - et en particulier Internet - l'Europe ne paraît pas suffisamment présente, alors que l'exemple du *GSM*, norme européenne qui s'est imposée en Europe et hors d'elle en matière de téléphonie mobile, montre que, dans les secteurs de hautes technologies, la norme américaine ne s'impose pas nécessairement.

Le choix d'un système de navigation par satellite confirme, en définitive, le rôle fondamental joué, en la matière, par le volontarisme politique. Cet exemple atteste clairement que le coût de la non-Europe dans les domaines stratégiques est nécessairement très élevé en termes de souveraineté.

3) *L'Europe doit préserver son modèle social*

Lors du sommet G7-G8 de Denver en juin 1997, le Président de la République a déclaré à juste titre, sur le point de savoir si les Européens devaient copier les recettes américaines : « *Naturellement pas, chacun a son modèle, nos structures sont différentes. Nous avons le plus grand respect pour les autres, mais nous avons nos traditions, notre modèle et nous souhaitons nous y tenir* »⁽²⁷⁶⁾.

Une prise de position aussi ferme était des plus opportunes.

Le Rapporteur constate, en effet, que l'attitude de l'Europe - et celle de la France, en particulier - est trop défensive, comme en témoigne l'invocation de l'exception culturelle. En effet, celle-ci est certes nécessaire pour permettre à l'Europe de défendre une composante essentielle de son identité. Mais elle lui apparaît trop restrictive. C'est la raison pour laquelle il estime que le temps est venu, dans un contexte où la mondialisation de l'économie s'accroît, de lui donner une dimension plus offensive.

⁽²⁷⁶⁾ P. Lemaître et L. Zecchini, « *L'Europe ne croit guère aux recettes libérales américaines* », *Le Monde*, 24 juin 1997.

a) *L'exception culturelle est un instrument de défense nécessaire, quoique d'une portée limitée*

● L'invocation de l'« exception culturelle » ne date pas de 1993, c'est-à-dire de la phase finale des négociations du Cycle d'Uruguay du GATT. Elle s'inscrit elle-même dans une longue tradition de conflits euro-américains ayant eu le cinéma pour enjeu. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les Européens, pour protéger leur cinéma confronté alors à une crise sérieuse, ont dû édicter des quotas de diffusion des films américains - parfois dans le cadre d'accords signés avec les Américains, comme c'était le cas de l'accord *Blum-Byrnes* de 1946 - et prendre des mesures de soutien en faveur de leur industrie cinématographique.

En 1993, les professionnels du cinéma et de l'audiovisuel n'avaient pas manqué de s'y référer, en raison des menaces identiques que le cycle de négociations du GATT représentait pour l'Europe. En effet, si la question des services audiovisuels n'avait pas spécialement été incluse, à l'origine, dans le champ de l'accord général sur le commerce des services de l'OMC (AGCS), il était apparu que son application littérale à ce secteur frapperait immédiatement les dispositifs de soutien élaborés par l'Europe - en particulier la directive « *télévision sans frontière* » adoptée en 1989. Ainsi, le principe de « libre accès au marché » (article 16) se heurte au système de contingentement auquel sont assimilés les quotas de diffusion prévus par la directive « *télévision sans frontière* ». La règle du « traitement national » (article 17) aboutirait à octroyer aux films américains le bénéfice des taxes parafiscales, sur les recettes ou sur la copie privée, destinées à favoriser les productions nationales ou européennes. Enfin, la clause de la nation la plus favorisée (article 2), qui oblige les parties à consentir à tout pays tiers le régime préférentiel qu'elle a accordé à un Etat avec lequel elle n'est pas liée par un accord général d'intégration économique, menace la pérennité des accords de coproduction passé avec certains Etats tiers.

Devant le refus opposé par les Américains à la solution préconisée par la Commission - longtemps considérée comme implicitement acquise - qui aurait consisté à exclure l'audiovisuel en échange d'une impasse sur les transports maritimes souhaitée par les Américains, les Européens furent amenés à envisager d'autres solutions juridiques.

La première d'entre elles, soutenue notamment par la France, consistait à introduire les objectifs d'ordre culturel parmi les mesures permettant de déroger aux disciplines de l'accord AGCS et énumérées à l'article 14 de l'accord (moralité, santé et ordre publics, protection de

l'environnement, etc.). L'expression « exception culturelle » trouve là son origine. Une autre voie, préconisée un temps par la Commission et baptisée « spécificité culturelle », visait plutôt à énoncer, dans le cadre des différents articles pertinents, les limites à l'application des règles dans le secteur audiovisuel. Bien que les deux méthodes fussent réputées poursuivre le même objectif, ce débat apparemment technique a rapidement pris un tour politique, la Commission se voyant soupçonnée de rechercher, sous couvert de spécificité, un accommodement avec les négociateurs américains.

Or, ces derniers avaient exprimé, dans la phase finale de la négociation, un certain nombre d'exigences, qui avaient pour effet évident de réduire à néant l'acquis communautaire : libéralisation totale de la transmission de programmes audiovisuels par les nouvelles technologies, en y incluant la distribution par câble et la diffusion satellitaire ; suppression des quotas de diffusion, même pour la diffusion hertzienne, en tout cas aux heures de grande écoute ; suppression de toutes les formes de subventions accordées au secteur, à moins que les programmes américains ne bénéficient du traitement national ; enfin, un *statu quo* de dix-huit mois interdisant aux Européens de prendre toute disposition réglementaire nouvelle.

Le refus des Européens de céder à de telles exigences explique les aspects complexes - sur le plan juridique - de l'accord global, en fait un « non-accord », conclu en décembre 1993. En effet, les services audiovisuels sont bien soumis aux règles transversales de l'accord AGCS, mais l'Union européenne n'est liée par aucune obligation touchant à l'accès au marché, au traitement national ou à la libéralisation progressive dans ce secteur. En d'autres termes, les Européens n'ont pas pu obtenir, contrairement à ce qu'ils souhaitaient, que la culture ou l'audiovisuel soient explicitement exclus du champ de l'accord sur les services. Mais, en l'absence de toute « offre » de libéralisation déposée par l'Union européenne, et grâce au dépôt d'une série de réserves portant sur les principales règles de l'accord, ils ont incontestablement réussi à préserver l'existence des mécanismes de soutien au secteur audiovisuel, comme leur faculté d'intervenir ultérieurement dans ce domaine.

C'est également et toujours au nom de l'exception culturelle, comme en témoigne le communiqué à la presse du Premier ministre du 13 février 1998, que le Gouvernement s'est opposé à l'AMI, ce qui tendait à confirmer que la question de l'audiovisuel n'avait nullement été réglée par le non-accord de 1993. En effet, dès 1995, la France avait déposé une demande tendant à exclure la culture et l'audiovisuel de l'accord AMI, qui a notamment trouvé le soutien de l'Italie, de l'Espagne, de la Grèce, de la

Belgique et du Canada. Cette demande était justifiée par le fait que l'application de l'accord à ces secteurs obligerait l'Union européenne - notamment - à renoncer au dispositif des quotas et aux mécanismes de soutien, dans la mesure où, étant accordés selon un critère de nationalité et bénéficiant aux seules oeuvres européennes, ils ne seraient pas conformes à l'AMI.

Enfin, lors de la réunion du Conseil du 10 novembre dernier, au cours de laquelle le Partenariat économique transatlantique a été approuvé, la France, au titre de l'exception culturelle, a obtenu qu'aucun engagement ne soit pris dans le cadre du dialogue transatlantique sur les services. Un code de bonne conduite a été institué, devant permettre aux Etats membres d'être informés du déroulement des négociations. C'est ce code qui permet d'exclure l'audiovisuel du champ des négociations bilatérales.

Par ailleurs, les principes de ce code ont été également étendus au volet multilatéral, destiné à préparer les négociations de l'OMC. Là non plus, la Commission ne pourra prendre d'engagements sans l'accord préalable du Conseil, en particulier dans le domaine de la propriété intellectuelle.

Ces divers combats menés notamment par la France et l'Europe en faveur de la reconnaissance de l'exception culturelle sont, certes, justifiés. Il est essentiel d'affirmer que les créations culturelles ne peuvent être assimilées à des marchandises comme les autres. Il est non moins essentiel pour la France et l'Europe d'empêcher que la mondialisation de l'économie ne débouche sur l'uniformisation du monde et de préserver ainsi la diversité des cultures. Enfin, on ne saurait reprocher à l'Europe d'empêcher un accroissement du déséquilibre commercial patent qui existe entre elle et l'Amérique. C'est ainsi que le commissaire Marcelino Oreja, chargé de la culture a rappelé que, au cours des dix dernières années, l'industrie américaine avait vu sa part de marché passer de 56 à 78 %, alors que, parallèlement, celle de l'Europe avait baissé de 19 % à 10 %. En outre, elle accuse un déficit commercial d'environ 6 milliards d'écus par rapport au secteur audiovisuel américain⁽²⁷⁷⁾.

● Pour autant, le Rapporteur doute fort que la notion d'exception culturelle permette à elle seule de préserver le modèle social européen. Dans des propos où apparaissait très clairement un plaidoyer *pro domo* en faveur d'une déréglementation totale, M. Jack Valenti, Président de la très puissante association américaine des exportateurs de films, a fait

⁽²⁷⁷⁾ Rapport du groupe de réflexion à haut niveau sur la politique audiovisuelle.

remarquer que le développement du multimédia et d'*Internet* aura pour effet d'ôter toute efficacité à la politique des quotas et que, de ce fait, les négociations commerciales ne seront plus aussi crispées que dans le passé. Le paysage audiovisuel mondial est, en effet, en passe de connaître de profonds bouleversements provoqués par l'extension rapide de la télévision numérique qui, sur un même canal, permet, grâce aux « bouquets numériques », de diffuser jusqu'à dix fois plus de chaînes : par exemple, aux Etats-Unis, *Direct TV* et *USSB* commercialisent, à partir du satellite, deux bouquets respectivement composés de 175 et de 25 chaînes. Par ailleurs, développant la fusion au moyen d'*Internet*, des ordinateurs, de la télévision et de la téléphonie, la stratégie des grands groupes de communication représente assurément de très fortes menaces ainsi qu'en témoigne le réseau *MSNBC* (*Microsoft National Broadcasting Company*), né de l'association de *Microsoft* et de *NBC*, chaîne de télévision dont les journaux télévisés obtiennent la plus forte audience aux Etats-Unis. Depuis le 15 juillet 1996, ce réseau diffuse des informations en continu - et concurrence, à ce titre, la chaîne *CNN*- que l'on peut voir sur son téléviseur ou par câble, lire en télétexte sur l'écran informatique mais aussi regarder en images et sons sur un site *Internet*.

En second lieu, force est de constater que l'invocation de l'exception culturelle risque de condamner l'Europe au *statu quo*. Car, malgré l'inclusion de la culture dans le champ des compétences de l'Union européenne depuis le Traité de Maastricht et les termes du protocole au Traité d'Amsterdam sur le système de rediffusion publique dans les Etats membres⁽²⁷⁸⁾, il n'apparaît pas que l'Europe ait apporté de réponse forte, qui soit à la hauteur des défis lancés par les nouvelles technologies de l'information. Là encore, apparaît une différence fondamentale entre l'Europe et les Etats-Unis où, du fait du caractère vital des exportations cinématographiques, le gouvernement américain y apporte une attention aussi soutenue qu'à l'industrie aérospatiale.

Enfin, il m'apparaît que la culture est une notion beaucoup plus large que la seule protection des oeuvres et créations de l'esprit car elle inclut notre manière de concevoir et de perfectionner notre mode d'organisation économique, politique et sociale.

⁽²⁷⁸⁾ Aux termes de ce protocole : « *Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte* ».

b) Les défis de la mondialisation imposent à l'Europe d'adopter une stratégie plus offensive

L'objectif n'est plus seulement de protéger la culture européenne comme une sorte de forteresse assiégée. Il consiste davantage à promouvoir les valeurs de l'Europe - et au-delà, une autre vision de la mondialisation - face à un type de société et de conception du monde propre à l'Amérique. Or, pour peu que les Etats membres en aient la volonté politique, l'Europe doit pouvoir défendre ses principes dans deux contentieux transatlantiques emblématiques, en raison des enjeux de civilisation qu'ils représentent : d'une part, le commerce électronique et l'utilisation d'*Internet* et, d'autre part, la question des OGM.

(1) L'Europe doit s'affirmer dans l'encadrement juridique du commerce électronique et dans l'utilisation d'Internet

• En ce qui concerne *l'encadrement juridique du commerce électronique*, qui reste à élaborer, **il est essentiel que l'Europe fasse admettre la légitimité de l'intervention de l'autorité publique, afin, d'une part, de garantir les droits des citoyens et des consommateurs et, d'autre part, d'assujettir les entreprises au respect de ces droits ainsi qu'à la poursuite de l'intérêt général.** C'est l'idée inspirant les diverses propositions que le Rapporteur souhaite formuler :

- Dans le cadre des futures négociations commerciales à l'OMC, il est impérieux que l'Europe fasse prévaloir **le principe selon lequel les oeuvres culturelles et audiovisuelles ne sont pas des services et doivent être exclues du champ d'application de l'accord AGCS** (Accord Général sur le Commerce des Services).

En effet, compte tenu des textes en vigueur, le commerce électronique peut être assimilé soit à un commerce de marchandises relevant de l'accord GATT, soit à un commerce de services régis par l'accord AGCS.

- Le régime de l'accord GATT se distingue de celui de l'accord AGCS par au moins deux traits essentiels, qui revêtent une importance considérable en ce qui concerne le statut des oeuvres culturelles et audiovisuelles. Tout d'abord, l'accord GATT contient une obligation générale en matière de traitement national, tandis que, dans l'accord AGCS, une telle obligation dépend des engagements spécifiques pris au niveau sectoriel. En second lieu, l'accord GATT interdit, de façon générale, les restrictions quantitatives - hormis quelques exceptions bien définies - alors que l'accord AGCS les autorise, lorsque les Etats

entendent continuer de restreindre l'accès à leurs marchés. Les Américains soutiennent le régime de l'accord GATT, car il est favorable à leurs exportations cinématographiques et audiovisuelles. En outre, ils considèrent que le téléchargement au moyen d'*Internet* d'un livre ou d'un disque, par exemple, leur confère la qualité de biens immatériels ou virtuels. En revanche, l'Europe - soutenue en cela par le Canada - estime conforme à son intérêt de défendre l'assujettissement du commerce électronique au régime de l'accord AGCS, en vue de protéger ses productions culturelles et audiovisuelles. Il n'est pas exclu que plusieurs grands Etats du Sud, disposant d'une industrie cinématographique importante ou en voie de renaissance, se rallient également à cette conception.

La position de l'Europe revient finalement à appliquer au commerce électronique le régime de l'exception culturelle, issu des négociations de décembre 1993, aux termes desquelles, malgré l'assujettissement des services audiovisuels aux règles de l'accord AGCS, l'Union européenne n'est liée par aucune obligation touchant à l'accès au marché, au traitement national ou à la libéralisation progressive de ce secteur.

Cette position reste toutefois précaire, puisque de nouvelles négociations interviennent, en principe tous les cinq ans. C'est pourquoi il serait plus efficace de proposer que les oeuvres culturelles et audiovisuelles soient incluses dans la liste des exceptions générales visées à l'article XIV de l'accord AGCS. **Il est souhaitable de les mentionner également dans la liste des exceptions générales visées à l'article XX de l'accord GATT**, pour éviter toute équivoque. En formulant de telles propositions, l'Europe s'inspirerait ainsi de l'exemple du gouvernement britannique, qui avait déjà plaidé pour l'exclusion du cinéma lors des négociations des accords de la Havane en 1947.

- Assurer un haut niveau de protection des données à caractère personnel et du consommateur. Sur le premier point, l'Europe aurait tout intérêt à promouvoir sa directive du 24 octobre 1995 et montrer qu'une réglementation est en mesure d'empêcher les dérives beaucoup mieux que les codes de bonne conduite édictés par les entreprises, comme le suggèrent les Américains. A cet égard, il ne semble pas possible au Rapporteur de souscrire à l'argumentation opposée par M. Ira Magasiner, conseiller du Président Clinton pour le commerce électronique, selon laquelle : *« Il se crée 10 000 nouveaux sites WEB par semaine, l'année prochaine ce chiffre doublera encore. Aucune administration ne peut*

surveiller tous ces sites pour vérifier qu'ils respectent votre législation »⁽²⁷⁹⁾.

Le compromis intervenu entre l'Administration américaine et la Commission européenne le 26 octobre dernier autorisant le maintien du transfert en Amérique des données personnelles afin d'en éviter les interruptions possibles, **impose aux Etats membres et à la Commission de veiller très étroitement à ce que de tels transferts n'aboutissent pas à une dénaturation de la directive du 24 octobre 1995 et d'y mettre fin si tel était le cas.** En tout cas, il ne faudrait pas que l'arrangement dont la conclusion est prévue pour le sommet transatlantique du 21 juin prochain aboutisse à un « marché de dupes ». En effet, les négociateurs de la Commission et des Etats-Unis ont déclaré récemment qu'il restait beaucoup à faire pour que la « base sécurisée » (*Safe Harbour*) prévue aux Etats-Unis - regroupant les entreprises américaines qui s'engagent à respecter certains principes en matière de protection - soit reconnue par l'Union européenne.

S'agissant de la **cryptologie**, qui a pour objet d'assurer la confidentialité des messages, mais également la sécurité des transactions et des moyens de signature électronique, **il est important qu'une coopération internationale définisse un cadre qui concilie le droit des usagers à la confidentialité de leurs messages et les préoccupations de sécurité publique.** Car, à défaut d'un tel cadre, des disparités de concurrence risquent d'apparaître. C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement canadien a déposé un projet de loi autorisant l'usage des codes sans restriction dans le but de stimuler les industries du secteur, à l'opposé de la législation française.

Celle-ci a fait l'objet de sévères critiques de la part des industriels, du fait des contraintes résultant du régime d'autorisation auquel sont actuellement soumis la fourniture, l'importation et l'exportation des moyens de cryptologie, dont la clé a une taille supérieure à 40 bits.

Le Rapporteur se félicite de ce que le Gouvernement ait tenu compte de ces critiques et des propositions formulées par le Conseil d'Etat. En effet, les mesures annoncées par le Premier ministre, le 19 janvier dernier, mettront fin à la singularité et à l'inefficacité qui caractérisent la législation actuelle : d'une part, un décret devrait très prochainement rendre libre usage des clefs de 128 bits ; d'autre part, une loi devrait supprimer le système d'agrément des « tiers de séquestre », c'est-à-dire

⁽²⁷⁹⁾ Entretien avec *Le Monde*, 10 octobre 1998.

l'organisme qui est actuellement habilité à recevoir les clés de chiffrement.

- Il importe aussi de confirmer l'invitation adressée par la Délégation au Gouvernement dans une proposition de résolution récente⁽²⁸⁰⁾, tendant « à favoriser la présentation et l'adoption, dans les meilleurs délais, d'un *Traité international, dans le cadre de l'OMPI, sur Internet et sur la détermination de la loi applicable* ». L'Europe pourrait ainsi s'inspirer d'une proposition du Conseil d'Etat selon laquelle la loi du lieu de résidence du consommateur s'appliquera dans le silence du contrat et si le contrat prévoit l'application de la loi de résidence du vendeur, le consommateur ne pourra être privé de la protection que lui assurent les lois impératives de son pays.

- Enfin, **l'Europe doit oeuvrer en faveur d'une adaptation de la fiscalité au commerce électronique** dans deux directions, en vue d'éviter que ne se constituent des paradis fiscaux. En particulier, pour ce qui est du régime de la TVA, il conviendra, conformément à ce que la Commission a déclaré dans sa communication du 18 juin et à une proposition du Conseil d'Etat, de qualifier de prestation de service la mise à disposition d'un bien par un réseau électronique, afin que soit respectée la distinction établie par la législation communautaire entre les livraisons de biens et les prestations de services. Il faudrait également prévoir que tous les services délivrés par des opérateurs établis hors de l'Union européenne seront taxés au lieu de consommation, ce qui suppose d'achever l'harmonisation des taux de TVA en Europe pour éviter des distorsions au sein de l'Union.

Pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, le principe devrait consister à empêcher que la vente des biens immatériels échappe à toute taxation dans les pays où la marge est réalisée. Là encore, on pourrait retenir la proposition du Conseil d'Etat d'appliquer la notion d'établissement stable aux serveurs *Internet* - contenue dans la convention modèle de l'OCDE - sous réserve qu'elle fasse l'objet d'une adaptation.

• En second lieu, l'Europe doit s'opposer à la domination de la logique marchande que les Etats-Unis tentent d'imposer sur *Internet*, afin d'en faire un service public et un outil de promotion de la diversité des cultures.

- De tels objectifs imposent d'abord à l'Europe **d'obtenir l'ouverture de discussions en vue de l'octroi à l'IUT et à l'OMPI d'un mandat international pour fixer les attributions de l'ICANN (*Internet***

⁽²⁸⁰⁾ Voir le rapport d'information (n° 1109) de M. Jacques Myard.

Corporation for Assigned Names and Numbers), l'organe qui sera chargé de gérer les noms et adresses. Un tel mandat offrira davantage de garanties que les discussions qui seront menées au sein du Conseil d'Administration de l'ICANN, dans lequel les Américains ont quatre représentants sur les neuf membres. Ce mandat aura pour objet de faire consacrer le caractère de ressource publique d'*Internet*. C'est la raison pour laquelle il devra prévoir les règles permettant non seulement d'assurer le jeu réel de la concurrence à chaque niveau du système et adresses *Internet*, mais également d'instaurer un système de règlement impartial des différends.

- Il incombe également aux Gouvernements européens de démocratiser l'accès à *Internet*. Il s'agit de faire face aux dérives résultant de l'assujettissement croissant d'*Internet* aux seuls intérêts des grands groupes du multimédia et de la communication. **Il est ainsi du devoir des Etats de l'Union d'établir un cadre juridique réglant la question de la propriété des média et du pluralisme et prenant en considération toutes les formes de communication électronique.**

Il s'agit aussi, pour qu'*Internet* soit un réel service public, d'y promouvoir les initiatives non marchandes, qui tendent à se multiplier⁽²⁸¹⁾ - celles des associations ou syndicats ou des mouvements faisant désormais partie de cette « société civile mondiale » qu'on a vu s'affirmer dans la contestation de l'AMI - afin qu'elles puissent y trouver et développer un espace public d'expression. A cet effet, **il est important que les gouvernements européens facilitent la création de sites**, d'autant qu'en ce qui concerne la France, on observe un certain retard dans l'usage d'*Internet*. Notre pays ne représente que 4 % du nombre de domaines en Europe, contre 36 % pour le Royaume-Uni et 21 % pour l'Allemagne. Toutefois, la croissance du nombre d'utilisateurs est de plus en plus forte (150 000 en 1995 à 1,4 million en 1997). Il faut rappeler que le minitel équipe 25 % des foyers français, avec 15 millions d'utilisateurs. En outre, 10 000 sociétés ont déjà un serveur télématique et donc une expérience largement transposable à l'*Internet*.

Cet objectif de démocratisation d'*Internet* n'est pas séparable, aux yeux du Rapporteur, de celui visant à y promouvoir la diversité culturelle et tout particulièrement **à y préserver la place de la francophonie**. A cet égard, le Rapporteur se réjouit de ce que le Gouvernement soit conscient de l'importance de cet enjeu et que le Premier ministre ait demandé à

⁽²⁸¹⁾ M. Florent Latrive, « A l'*Internet* citoyens », *Libération*, 9 novembre 1998.

notre collègue Patrick Bloche, dont le rapport a été remis en décembre dernier⁽²⁸²⁾, de faire des propositions.

Le combat est certes foncièrement inégal : aujourd'hui, 84 % des textes disponibles dans *Internet* sont en anglais et seulement 1,8 % en français. En outre, s'ajoute le fait que les entreprises francophones voulant vendre à l'étranger s'estiment tenues de disposer de sites rédigés en anglais.

Pour autant, si on veut résister à l'emprise de la civilisation anglo-saxonne - et particulièrement américaine - **il faut développer un espace où tous les francophones se sentent bien, et, en conséquence, encourager la création de sites francophones dans *Internet***. Le Québec l'a parfaitement compris, qui dispose ainsi de 15 000 sites, soit un chiffre supérieur à celui de la France.

(2) L'Europe doit remettre à plat le dossier des OGM

Il s'agit d'un débat stratégique⁽²⁸³⁾. En effet, les faits intervenus au cours des derniers mois - notamment la décision du Conseil d'Etat du 25 septembre dernier de surseoir à l'exécution d'un arrêté ministériel autorisant la commercialisation de trois variétés de maïs transgénique de la société Novartis - confirment l'importance des enjeux d'ordre politique, écologique et économique que présente ce dossier. Aux yeux du Rapporteur, la décision du Conseil d'Etat du 11 décembre dernier de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel ne constitue pas un obstacle à l'instauration du débat de société qu'il appelle de ses vœux. Bien au contraire, la complexité du dossier et les profondes réticences qui se font jour en Europe justifient pleinement un tel débat. Il est d'ailleurs douteux que la décision que prendra la Cour de justice puisse répondre à elle seule à l'ensemble des problèmes qui se posent.

Sur le plan politique, il est, en effet, illusoire de vouloir faire abstraction de la demande de transparence formulée par l'opinion publique européenne. En particulier depuis la crise de l'ESB - maladie dite de la « vache folle » - sa première préoccupation est celle de l'exigence de sécurité alimentaire, comme l'a déclaré récemment Mme Emma Bonino, commissaire européenne responsable de la politique des consommateurs : « ...*Ils (les consommateurs) demandent à être correctement informés. Ils veulent savoir ce qu'ils mangent et où c'est*

⁽²⁸²⁾ M. Patrick Bloche, « *Le désir de France, la présence de la France et la francophonie dans la société de l'information* ».

⁽²⁸³⁾ « *OGM : un débat stratégique* », *Le Monde*, 27-28 septembre 1998

produit »⁽²⁸⁴⁾. Au demeurant, c'est sous la pression des mouvements de consommateurs que la Commission a décidé de prévoir des dispositions concernant l'étiquetage des « nouveaux aliments » contenant des OGM. De même, le projet de loi d'orientation agricole adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale le 13 octobre dernier, met l'accent sur la qualité sanitaire des produits.

Mais ce besoin de transparence apparaît également *a contrario* au travers des doutes que l'opinion publique européenne émet sur les certitudes des experts, dans un domaine où, précisément, le débat scientifique est loin d'être clos. A cet égard, il est significatif que les moyens soulevés par les associations dans leur recours devant le Conseil d'Etat et la décision rendue par ce dernier soulignent les limites de la procédure d'expertise au terme de laquelle a été autorisée la commercialisation du maïs transgénique. En effet, à la différence de multiples comités d'experts qui avaient affirmé l'inocuité de ces plantes, les requérantes - l'association *Greenpeace France* et *Ecoropa* - ont soutenu que leur commercialisation comportait quatre risques : le développement d'une résistance des insectes - les pyrales - au gène censé les tuer ; la dissémination incontrôlée de ce gène ; le déclenchement d'allergies chez les consommateurs et surtout l'apparition d'un gène de résistance à un antibiotique. En outre, *Greenpeace* et *Ecoropa* ont notamment fait valoir que l'avis de la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire, sur lequel le ministre de l'agriculture s'est fondé pour donner son autorisation, a été rendu au vu d'un dossier « *incomplet* », en ce qu'il n'évaluait pas « *l'impact sur la santé publique* » de ce gène de résistance à l'*ampicilline*. Le Conseil d'Etat a jugé que ce moyen, qui n'avait guère été pris en compte par le commissaire du Gouvernement, M. Stahl, était suffisamment « *sérieux* » pour que, eu égard aux « conséquences » éventuelles de la mise en culture du maïs transgénique, il accorde le sursis à exécution.

La décision du Conseil d'Etat de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel n'ôte - tant s'en faut - aucun intérêt aux problèmes majeurs soulevés par sa précédente décision d'octroyer le sursis.

Ainsi peut-on constater, d'ores et déjà, que cette dernière a mis en relief l'opacité de la procédure, son caractère insuffisamment contradictoire et surtout son incapacité à répondre aux questions portant sur l'utilité sociale que toute nouveauté scientifique doit affronter. Or, en

⁽²⁸⁴⁾ Déclaration de Mme Bonino devant le Congrès d'*Europabio* 98, Agence Europe, 31 octobre 1998.

l'espèce, ces questions sont considérables : à qui les OGM profitent-ils ? Quel effet leur large usage aura-t-il sur la biodiversité ? Comment modifieront-ils l'agriculture de l'avenir ? Rien ne permet de préjuger l'issue du débat enfin ouvert. Mais on peut déjà se féliciter que - du fait de l'intervention de ses principaux acteurs, agriculteurs, consommateurs, responsables politiques et associatifs - la politique ait réinvesti un domaine que de puissantes firmes multinationales prétendaient s'accaparer au nom d'impératifs de rendement. En tout cas, l'une des premières conséquences de la décision rendue - en septembre dernier - par le Conseil d'Etat a été l'adoption par l'Assemblée nationale, lors de la discussion, en première lecture, du projet de loi d'orientation agricole, d'un amendement du Gouvernement instaurant un dispositif de contrôle et de surveillance biologique du territoire, destiné à suivre les disséminations dans l'environnement et les mises sur le marché des produits composés ou issus d'OGM. Cette mesure confie aux agents chargés de la protection des végétaux « des pouvoirs de contrôles renforcés » sur les végétaux et les matières fertilisantes composés ou issus d'OGM et prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement et 280 000 francs d'amende.

Pas plus que le besoin de transparence de l'opinion publique, les gouvernements européens, la Commission et la Cour de justice ne peuvent ignorer ses préoccupations écologiques, lesquelles ont conduit certains Etats membres - tels que l'Autriche ou le Luxembourg - à interdire la culture du maïs transgénique, ou la Grande-Bretagne à envisager également l'interdiction, pendant trois ans, de la mise en culture de plantes transgéniques. M. Michael Meacher, secrétaire d'Etat à l'environnement, a, en effet, déclaré que « *le Gouvernement se doit de répondre aux inquiétudes très répandues dans le public à l'égard des plantes transgéniques* »⁽²⁸⁵⁾. Le gouvernement britannique n'a, à ce jour, accordé aucune licence d'exploitation pour ce type de produits. Toutefois, les organisations écologiques britanniques ont exprimé leur inquiétude quant aux conséquences possibles sur la chaîne alimentaire et la biodiversité, du projet de la société belge *Plant Genetic System* de commencer au printemps prochain à mettre en culture au Royaume-Uni du colza auquel aurait été injecté une dose d'herbicide. Plusieurs autres sociétés - telle l'américaine *Monsanto* - auraient des projets similaires.

Quant à lui, le Comité scientifique « plantes » de l'Union a rendu récemment un avis défavorable à la mise sur le marché d'une pomme de terre transgénique fabriquée par l'entreprise néerlandaise *Avebe*, destinée à l'industrie agro-alimentaire. Le comité a estimé que les données

⁽²⁸⁵⁾ *Europolitique*, 14 octobre 1998.

scientifiques fournies par *Avebe* ne sont pas suffisantes pour permettre une évaluation complète des risques, en particulier le risque de transfert à l'homme, aux animaux et à l'environnement, d'un gène résistant à un antibiotique, l'*amokacine*.

Mais de façon plus positive, les Etats européens visent à promouvoir de nouveaux objectifs, tels que le développement durable, ou encore, comme c'est le cas du projet de loi d'orientation agricole, le développement d'une agriculture dite multifonctionnelle, c'est-à-dire respectueuse à la fois de la santé du consommateur, de l'environnement et des nécessités de l'aménagement du territoire.

Devant ces préoccupations, il semble très souhaitable que les **gouvernements européens remettent à plat le dossier des OGM et procèdent à un moratoire**. Il est essentiel que s'instaure - ou se poursuive s'il a déjà eu lieu - un débat de société rassemblant les diverses parties intéressées : experts scientifiques, associations et professionnels. L'Europe a marqué son refus de s'engager dans la logique des Etats-Unis : sur le plan économique, les **OGM apparaissent de plus en plus comme le cheval de Troie d'une agriculture américaine conquérante**, de plus en plus structurée autour de firmes biotechnologiques géantes, dont la stratégie va précisément à l'encontre des préoccupations de l'Europe. L'objectif affiché de sociétés telles que *Monsanto* est de dominer le marché spécifique des « graines », comme *Microsoft* dans le secteur de l'informatique, en créant une communauté agricole dépendante, une nation de « bioserfs ». Sur le plan écologique, notamment le dossier climatique, l'Europe adopte une politique commune de plus en plus cohérente, qui fait pièce au refus des Etats-Unis de s'engager réellement dans un contrôle des gaz à effet de serre.

Le débat de société que le Rapporteur appelle de ses vœux tend à éviter que les positions des uns et des autres ne se cristallisent autour de déclarations manichéennes qui, comme ce fut le cas de l'énergie nucléaire, empêchent nécessairement la confrontation sereine des points de vue. Car il faudra bien que, dans un tel débat, les adversaires de la biotechnologie tiennent également compte de ce que celle-ci peut, par exemple, être respectueuse de l'environnement : c'est ainsi que des arbres génétiquement modifiés de l'espèce *Eucalyptus globulus*, plantés au Portugal par une firme britannique - *Advanced Technologies* - devraient déboucher sur des méthodes de production de papier plus écologique⁽²⁸⁶⁾.

⁽²⁸⁶⁾ *Bulletin Eurêka* n° 42, octobre 1998.

Le Rapporteur relève, au demeurant, que la Commission de l'environnement du Parlement européen s'est également prononcée en faveur d'un moratoire sur les OGM, le 12 octobre dernier, M. Daniel Bowe ayant déclaré : « *Nous avons besoin de temps pour tester les nouveaux sojas, maïs ou tomates : il ne s'agit pas d'arrêter la recherche et/ou le progrès mais d'aboutir par ce moratoire à un consensus basé sur une réelle sécurité pour les consommateurs* »⁽²⁸⁷⁾.

Quoi qu'il en soit, l'orientation prise actuellement par le débat en Europe, qui est clairement aux antipodes des préoccupations américaines, ne manquera pas de provoquer de vives tensions. Il est ainsi significatif que M. Vernon Weaver, ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'Union européenne, ait déclaré, le 26 janvier dernier, devant le Parlement européen : « *l'affaire des bananes n'est qu'une "petite colline" par rapport aux **montagnes** que sont les affaires des hormones et les OGM* ».

⁽²⁸⁷⁾ *Europolitique*, 14 octobre 1998.

II. POUR UN MULTILATERALISME RENOVE

Seule une Europe forte, ainsi évoquée à grands traits, est en mesure de contribuer à la fondation d'un nouvel ordre économique mondial, qui laisse toute sa place à l'intervention des Etats et non plus sur le seul libre jeu du marché. Celui-ci mène non pas à cette « mondialisation heureuse » défendue par les avocats de la pensée unique, mais, comme on le voit actuellement, à une série de graves dysfonctionnements dans les domaines de la monnaie, du commerce, de la concurrence, du social et même du climat.

Le Rapporteur ne se dissimule pas l'ampleur de l'ardente obligation qui s'impose ainsi aux Etats de l'Union européenne. Car, d'un côté, elle exige qu'ils revisitent leur tropisme atlantique en tirant les leçons de la fin de la guerre froide. De l'autre, ils ne peuvent pas non plus se satisfaire du maintien en l'état du cadre institutionnel actuel, qui s'avère définitivement inapte à assurer la « *gouvernance économique* » du monde.

C'est donc la voie d'un multilatéralisme rénové qu'ils doivent emprunter.

A. Les limites du cadre transatlantique

Il m'apparaît illusoire de considérer que l'approfondissement des relations transatlantiques préconisée obstinément par des commissaires européens - tel que Sir Leon Brittan, par exemple - et soutenu par des personnalités américaines comme Mme Ellen Frost⁽²⁸⁸⁾, puisse être regardé comme un cadre propre à permettre l'élaboration d'une vision de la mondialisation, qui fait actuellement défaut.

En effet, le mouvement de contestation de l'AMI a parfaitement mis en relief l'absence de légitimité du club transatlantique à légiférer pour l'ensemble de la planète. Au demeurant, une telle démarche est, par avance, vouée à l'échec, parce qu'elle méconnaît la nécessité de trouver

⁽²⁸⁸⁾ Mme E. Frost déclare ainsi : « *Il faut que les Etats - des deux côtés de l'Atlantique - oeuvrent en vue de la gouvernance, de l'intégration et de la direction du système commercial international* », *Transatlantic Trade : A strategic agenda*, page 48.

une réponse mondiale - à la formulation de laquelle doivent participer tous les Etats - à des problèmes qui sont eux-mêmes de nature mondiale, du fait même de la mondialisation des marchés.

Même si certains hommes politiques américains déclarent vouloir y être favorables⁽²⁸⁹⁾, l'idée que se font les Etats-Unis de leur statut d'unique superpuissance les pousse inévitablement à adopter des réflexes « durs », comme en témoigne l'abus des actions unilatérales, qu'il s'agisse des sanctions appliquées aux « *rogue States* » (Etats-voyous) - cette dénomination péjorative étant elle-même significative!⁽²⁹⁰⁾ - ou à leurs « alliés » européens. Ou qu'il s'agisse encore du postulat opposé par les Etats-Unis à ces derniers, dans le cadre de la préparation de la Conférence de Buenos Aires, sur le changement climatique, selon lequel leur « permis de polluer n'est pas négociable ». A cet égard, il n'est guère surprenant que M. Hugo Paemen, représentant de la Commission européenne aux Etats-Unis ait pu évoquer l'hésitation permanente à laquelle ils sont confrontés quant au choix entre l'action unilatérale et l'action concertée avec leurs partenaires lorsqu'ils traitent de questions de politique étrangère⁽²⁹¹⁾. Mais l'affaire de l'OCM-bananes montre que cette attitude concerne aussi les problèmes de politique commerciale. Il n'est pas non plus surprenant que certains Asiatiques aient reproché aux Etats-Unis leur « traditionnel égoïsme » qui les empêche de comprendre la crise qui touche l'Asie⁽²⁹²⁾.

Dans le domaine économique, les Etats-Unis et l'Europe devraient d'abord s'attacher à définir de nouvelles règles du jeu, la crise asiatique ayant mis en évidence l'absence d'autorité centrale indépendante.

Le second domaine de coopération transatlantique devrait être celui des relations avec les pays en développement. Il importe que les Etats-Unis et l'Europe favorisent leur rattrapage par les pays en développement prometteurs, de la même façon qu'en 1945, les Etats-Unis ont stimulé leur rattrapage par l'Europe et le Japon. C'est de cette manière que les Etats-Unis et l'Union européenne permettront de mettre en oeuvre l'idéal de l'interdépendance comme facteur de paix.

⁽²⁸⁹⁾ C'est le cas de M. Richard Gephardt, leader du parti démocrate, qui a déclaré : « *Je ne cherche pas à imposer les normes américaines au monde* », Discours prononcé le 5 mai 1998.

⁽²⁹⁰⁾ Sont désignés sous cette appellation les Etats accusés de soutenir le terrorisme international, telles que la Libye ou l'Iran.

⁽²⁹¹⁾ *Europolitique*, 4 juillet 1998.

⁽²⁹²⁾ « *L'Amérique veut l'hégémonie et n'aime pas voir un autre pays devenir influent, c'est une illustration de son traditionnel égoïsme* », M. Harno Shimada, *Le Monde*, 6 octobre 1998.

Outre la gestion économique de la mondialisation, celle des problèmes de sécurité dans les régions où l'Union européenne et les Etats-Unis ont des intérêts est le deuxième grand secteur dans lequel les Etats-Unis et l'Europe sont appelés à coopérer. En effet, les pressions que les Etats-Unis peuvent exercer sur Israël rencontrent des limites, alors qu'à l'inverse le poids économique de l'Union européenne tend à s'y accroître, ce qui devrait inciter les uns et les autres à agir ensemble sur le gouvernement israélien, comme l'avait suggéré M. Tony Blair au printemps dernier.

Certains constats de MM. Jacquet et Heisbourg rejoignent ceux du Rapporteur, tels que la nécessité de régulations, sans lesquelles l'ordre économique mondial est condamné à subir les dysfonctionnements des marchés. De même, on ne peut rester passif devant l'accroissement des inégalités entre le Nord et le Sud, qui découlent précisément des dérives du libre-échange.

De façon plus générale, Mme Frost souligne que l'objection évidente s'opposant à l'inclusion de la politique étrangère dans une initiative transatlantique réside dans le fait que *« la politique étrangère demeure toujours sous l'autorité des Etats membres de l'Union européenne. La France, en particulier, poursuit toujours une politique très indépendante, qui vise, pour une grande partie, à contester le leadership et l'influence des Etats-Unis »*⁽²⁹³⁾.

Pour sa part, le Rapporteur estime que si l'avenir de l'Europe devait, comme le préconise Mme. Frost, s'inscrire dans une communauté transatlantique - le NATEC (Communauté économique et commerciale de l'Atlantique Nord) - empruntant des traits à la fois à l'APEC (Conseil économique de l'Asie et du Pacifique) et à l'OTAN⁽²⁹⁴⁾, une telle évolution favoriserait la dilution de la construction européenne et ne ferait que renforcer le « tropisme atlantiste », alors même qu'a disparu la contrainte de la guerre froide.

En outre, et surtout, Mme Frost souligne précisément sur ce point que la Déclaration du Sommet transatlantique de Madrid de 1995 ne fait aucune référence à l'aide aux pays en développement et aux économies en transition. *« Il ne faut pas qu'un tel engagement rappelle l'atmosphère rituelle des précédents dialogues Nord-Sud, au cours desquels la charge du fardeau reposait sur le Nord, afin que celui-ci prévoie un "traitement spécial et différent" des pays en développement, sans que ceux-ci*

⁽²⁹³⁾ E. Frost, ouvrage précité, page 55.

⁽²⁹⁴⁾ E. Frost, ouvrage précité, page 72.

prennent, parallèlement, des engagements de mettre en oeuvre des politiques d'assainissement. La responsabilité doit être partagée »⁽²⁹⁵⁾.

Le Rapporteur estime que l'Europe a la possibilité de traiter de manière plus fructueuse les problèmes considérables posés par la mondialisation de concert en élargissant sa coopération avec de grandes puissances telles que la Russie et la Chine ainsi qu'avec le Sud. C'est, à ses yeux, la voie la plus indiquée pour tenter d'organiser un nouvel ordre économique et politique sur des bases autres que celles de la société de marché à laquelle nous contrainst le simple cadre transatlantique. Il est révélateur que Sir Leon Brittan ait salué la décision du Conseil d'approuver, le 9 novembre dernier, sa proposition de programme d'action du « Partenariat économique transatlantique », en déclarant que : « *L'Union européenne et les Etats-Unis vont aussi, grâce à ce partenariat, pouvoir être ensemble le moteur des préparatifs pour une libéralisation plus poussée des échanges multilatéraux* »⁽²⁹⁶⁾.

B. L'urgence à reconsidérer la « gouvernance économique » du monde

Le Rapporteur ne peut que constater la contradiction entre **la nécessité d'une plus grande régulation** des relations économiques internationales et l'absence ou l'insuffisance des institutions aptes à adopter de telles réglementations. Celles-ci sont **dispersées** en plusieurs entités (ONU et ses organisations spécialisées, institutions de Bretton Woods ...) et domaines (économique, monétaire, financier, commercial, industriel, secteurs particuliers ...), alors que la **mondialisation** nécessite chaque jour des prises de décisions plus cohérentes en matière d'économie internationale. Il convient de développer des institutions internationales qui permettent de faire face aux multiples défis de la globalisation, dans le cadre d'un monde qui soit réellement **multipolaire**.

Dans son ouvrage récent intitulé « *Trois défis pour un toit mondial* », Mme Mireille Delmas-Marty pose trois questions aux juristes qui réfléchissent sur la mondialisation : un droit mondial est-il possible ? Est-il raisonnable ? Est-il souhaitable ? Pour l'auteur de l'ouvrage, une nouvelle forme de colonialisme consiste actuellement à exporter chez les « néocolonisés » – par exemple les pays de l'Est depuis la chute du Mur de Berlin – le système juridique, culturel et économique des pays dominants. La tendance existe également à faciliter l'adaptation de la

⁽²⁹⁵⁾ *Idem.*

⁽²⁹⁶⁾ *Agence Europe*, 9-10 novembre 1998.

règle de droit à la demande des entreprises multinationales et “ *à en arriver à une instrumentalisation du droit au service du marché* ”. Pour Mme Mireille Delmas-Marty, la mondialisation du droit, dans l’intérêt général, risque néanmoins de mettre en cause “ *le fragile équilibre de la souveraineté populaire, qui fonde la non moins fragile démocratie* ”.

Pour M. Renato Ruggiero, Directeur général de l’OMC, on est allé très loin en matière de libéralisation des échanges commerciaux internationaux. La protection tarifaire est inférieure à 4 % et la moitié des échanges de produits industriels se fait sans droit de douane. La conséquence est que l’interdépendance des économies est devenue très grande, comme la crise asiatique actuelle le montre. La crise asiatique a montré la nécessité, selon le Directeur général, d’agir au niveau du système monétaire international en vue d’une “ *gouvernance économique* ” du monde en général. Dans la mesure où les crises financières internationales ont des répercussions sur les échanges commerciaux, il paraît utile, pour lui, d’associer l’OMC à la définition d’un nouveau système monétaire international.

Comme l’a dit au Rapporteur M. Dominique Carreau, professeur de droit, l’unification institutionnelle des organisations internationales (OIT, FMI ...), dans le sens d’un “ *gouvernement mondial* ” est une solution à très long terme. Dans l’attente, il faut accepter de façon pragmatique de conserver plusieurs organisations ou forums qui appréhendent les différents aspects des problèmes économiques mondiaux. Pour lui, la pression exercée par le FMI et la BIRD sur les pays comme la Corée du Sud ou l’Indonésie est déjà à la limite du supportable. C’est également le sentiment du professeur Frédéric Jenny, pour qui il semble difficile de rattacher l’OMC au système ONU ; cela reviendrait à supprimer 50 ans de GATT, ce qui n’est pas réaliste politiquement.

Le professeur Christian de Boissieu a indiqué au Rapporteur qu’un retour au système de Bretton Woods était impossible (changes fixes avec rôle pivot de l’or et du dollar). On ne peut pas non plus revenir sur la libéralisation des mouvements de capitaux. En effet, un rétablissement du contrôle des changes est impossible. Il faut, toujours, selon lui, “ *re-réglementer* ” le système. En effet, aucune institution internationale n’arrive à mettre de l’ordre dans les affaires monétaires internationales, pas même le G7/G8, qui se contente de vœux pieux. Dans cette optique, l’Union européenne devra parler d’une seule voix en matière monétaire pour se faire entendre sur la scène internationale. La concurrence féroce que se livrent les organisations internationales est, pour M. de Boissieu, néfaste ; il faut donc préparer leur meilleure coordination : à côté du FMI, il faudrait réformer le Banque des règlements internationaux (BRI), pour

établir des règles prudentielles ; il faudrait instaurer un lien entre les affaires commerciales (Organisation mondiale du commerce - OMC) et monétaires (FMI) ; il faudrait assurer une meilleure coordination entre le court terme (FMI) et le long terme (la Banque mondiale, qui a été trop silencieuse sur la crise asiatique).

Pour le Rapporteur, l'idéal à long terme serait sans doute que l'**ONU** soit ce lieu. Mais, compte tenu du fait que personne ne veut maintenant de ce "gouvernement mondial", il faut impérativement améliorer la **coordination** et le fonctionnement des organisations économiques internationales.

L'**ONU** et ses institutions spécialisées devraient s'investir plus dans les domaines économiques. La "Charte des Nations unies sur les droits économiques et les devoirs des Etats", adoptée en 1974, est restée sans lendemain. Les commissions économiques régionales de l'ONU ("ECOSOC" pour l'Europe) et la Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), principal forum de l'ONU sur l'économie mondiale, sont trop exclusivement orientées vers les problèmes spécifiques de la transition des pays de l'Est et du développement. Il en est de même pour la Banque mondiale (BIRD), la société financière internationale (SFI) et l'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (ONUDI).

Les forums du groupe des sept (ou huit) pays les plus industrialisés (**G7/G8**) gagneraient à acquérir une autorité supérieure, au-delà des éternels communiqués que l'on s'empresse d'oublier dès qu'ils ont été adoptés. L'ouverture du G7, dans certains cas, à d'autres pays moins développés pourrait constituer un facteur d'intégration des pays en voie de développement dans l'économie mondiale et faciliter leur dialogue avec les pays les plus développés. M. Olivier Davanne estime, dans un rapport intitulé "*Instabilité du système financier international*" du Conseil d'analyse économique, présenté le 13 novembre dernier au Premier ministre, que des interventions coordonnées dans le cadre du G7 seront "*parfois nécessaires pour éviter l'apparition de dynamiques instables*". Estimant que la crise asiatique aurait pu être arrêtée beaucoup plus tôt par une action plus volontariste, il plaide pour une réforme de la supervision bancaire et pour une meilleure responsabilisation financière des agents privés, notamment des fonds spéculatifs et, plus généralement, de l'ensemble du monde bancaire.

Le **FMI** et la **Banque mondiale** devraient s'atteler à la redéfinition d'un système monétaire international, qui n'existe plus depuis que le Président Nixon a décidé la non convertibilité du dollar en or en 1971,

afin d'assurer une plus grande stabilité des changes. A défaut, les Etats-Unis persisteront dans leur "négligence" (*benign neglect*) à l'égard du taux de change du dollar, qui évoluera en fait au gré de leurs seuls intérêts. La crise asiatique, qui n'a pas du tout été prévue par les économistes ou les dirigeants du FMI, montre la nécessité de réformer ses concepts et ses structures. Il n'est plus adapté pour faire face efficacement aux formes multiples que peuvent prendre les dérèglements d'une économie mondialisée. M. Olivier Davanne, dans l'ouvrage précité, est favorable à un renforcement du rôle du FMI, mais aussi à une réforme de son mode de gestion des crises, l'idée étant que les aides financières soient accompagnées par une gestion explicite du taux de change, avec l'appui des pays du G7.

Le Rapporteur s'interroge enfin sur la place de l'OCDE dans le concert des organisations internationales. Cette organisation est principalement dominée par les Etats-Unis ; de plus, les pays pauvres n'acceptent plus la loi des riches. Le Rapporteur se demande effectivement quelle est la légitimité d'une organisation composée des vingt-neuf pays qui représentent 80 % du commerce mondial et qui veulent imposer leur loi au monde entier. Sans aller jusqu'à la suppression de cette organisation, dont la capacité d'étude et de réflexion reste utile, il propose de restreindre sa fonction normative, pour éviter le face-à-face Etats-Unis/Union européenne et l'éviction des pays en voie de développement.

Au-delà des seules relations transatlantiques, la **crise financière asiatique** actuelle accentue chaque jour le besoin d'une plus grande régulation des relations économiques internationales. Même les responsables financiers et politiques les plus libéraux en ont récemment convenu. Dans cette perspective, l'Europe doit s'affirmer comme pôle de reconquête d'une véritable régulation mondiale. Profitant de son expérience en matière de libéralisation et de régulation supranationale, elle doit revendiquer un rôle stabilisateur dans le monde. Comme l'a déclaré le 14 novembre 1998 le Président Santer, elle pourrait ainsi défendre " *le modèle européen qui diffère de l'approche américaine en ce qu'il assure un processus ordonné de libéralisation, accompagné de droits et d'obligations, ainsi que de politiques internes* " .

Il faut signaler à ce sujet le **mémorandum** intitulé " **Face à l'instabilité financière internationale : pour une initiative européenne** " qui a été présenté au Conseil de l'Union européenne par le Gouvernement français le 26 septembre dernier en vue d'engager les réformes nécessaires pour renforcer et reconstruire le système monétaire et financier international. Comme l'a souligné le Premier ministre Lionel

Jospin, en présentant les douze propositions de la France contenues dans ce mémorandum, “ *nous devons bâtir les fondations d'un nouveau Bretton Woods, plus légitime, plus efficace* ”. Une économie globalisée a besoin d'institutions fortes et légitimes, capables de faire respecter les règles du jeu économique et financier international, et le Gouvernement français estime nécessaire que le cadre institutionnel du système financier mondial soit politiquement affermi.

Le mémorandum indique que le FMI doit être confirmé comme la pierre angulaire de l'architecture financière internationale, et propose de renforcer son rôle en transformant son **Comité intérimaire** en organe décisionnel au niveau ministériel, permettant la “ *mise en place d'un véritable gouvernement politique du FMI* ”. Il indique que l'Union européenne doit participer activement à la résolution de la crise actuelle en se tenant prête à adapter sa politique macro-économique, en coordination avec les Etats-Unis et le Japon, en vue de préserver la croissance mondiale et la stabilité financière internationale. M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a demandé, le 13 octobre dernier, devant la Commission économique et monétaire du Parlement européen, que l'Europe exerce une “ *pression plus forte sur les Américains pour avancer* ” vers une réforme du système monétaire international. Il se prononce pour une approche plus progressive et ordonnée de l'ouverture des marchés de capitaux, sous l'égide du FMI. Ce document du Gouvernement français pourrait être suivi d'un document commun franco-allemand, préparé par M. Dominique Strauss-Kahn et M. Heiner Flassbeck, secrétaire d'Etat allemand aux finances, qui propose notamment un système de “ *zones cibles* ” entre l'euro et le dollar, pour éviter les risques de “ *forte instabilité* ” de l'euro.

Reprenant une idée de M. Jacques Delors, ancien Président de la Commission européenne, M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, s'est prononcé, le 15 novembre 1998, pour la création d'un “ *conseil de sécurité de l'économie* ”, “ *compétent pour prévenir ou faire cesser les crises et les krachs financiers* ” qui menacent régulièrement la planète. Ces turbulences économiques ne sont par moins “ *importantes* ” que les conflits et les guerres qui ont motivé la création du Conseil de sécurité de l'ONU, a-t-il expliqué. Pour le Président Fabius, “ *il ne faut pas se leurrer en prétendant* ” que la mondialisation des échanges économiques entraîne nécessairement “ *une abdication des Etats* ”. Mais il faut “ *construire une puissance publique exercée en commun : les questions qui se posent à nous sont de plus en plus mondiales, les réponses doivent être d'abord régionales (au sens des grandes régions du monde), puis progressivement mondiales* ”, a-t-il dit. Dans le projet de

M. Jacques Delors, ce Conseil de sécurité économique devrait être animé par le secrétaire général de l'ONU.

Pour le Rapporteur, il faut donc réformer en profondeur les institutions économiques et financières internationales nées de la seconde guerre mondiale, afin, comme l'a déclaré le G7 réuni le 30 octobre dernier, de "*construire le cadre moderne du marché mondialisé du XXIème siècle et limiter les alternances de phases rapide et de crises qui sapent la confiance et érodent la prospérité*". Le Parlement européen s'est prononcé dans le même sens en demandant, dans une résolution adoptée en septembre 1998, la mise en place de véritables organes internationaux de réglementation et de surveillance. Le Parlement européen estime qu'il faudrait pour cela passer en revue le rôle des institutions existantes, notamment le FMI, la BRI et l'OMC, et invite la communauté internationale à entreprendre très rapidement cet examen.

C. Une nouvelle dynamique multilatérale

1) *L'achèvement du système mis en place avec la création de l'OMC*

Comme nous venons de le voir, l'interdépendance des phénomènes économiques, commerciaux et sociaux plaide en faveur d'un **rattachement, à terme, de l'OMC au système ONU**. L'isolement actuel de l'OMC vis-à-vis de l'ONU et de ses organisations internationales spécialisées est préjudiciable pour aborder le problème du commerce international dans toutes ses dimensions.

Le Rapporteur note que cette voie a été envisagée dans la **Charte de La Havane** intitulée "*sur le commerce et sur l'emploi*", signée en 1948 et qui n'est jamais entrée en vigueur faute d'une ratification américaine. Cet accord, qui créait une Organisation internationale du commerce (OIC), tentait de concilier la tradition libérale d'une réduction des barrières commerciales et des garanties relatives aux nouvelles fonctions investies par les Etats dans les domaines de la production, de l'emploi et plus généralement du bien-être économique et social. Dans cette optique, une réglementation gouvernementale du commerce extérieur ne devait pas nécessairement être considérée comme mauvaise. Aux Etats-Unis, s'opposaient à ce moment-là les positions libre-échangistes du Département d'Etat et l'aile gauche du parti démocrate, en faveur du *New deal*, qui voulait mettre sur le même pied les dispositions en matière de libéralisation commerciale et celles relatives à l'emploi et à la

planification économique. Lors de la négociation de la Charte de La Havane, la délégation britannique, conduite par des membres du parti travailliste, attachait une importance toute particulière aux clauses pouvant préserver le champ d'action du nouveau rôle économique et social de l'Etat, point de vue partagé par la plupart des délégations européennes.

La Charte de La Havane n'opérait pas de façon si tranchée de distinction entre politique commerciale et politique économique. Il y a cinquante ans, on discutait déjà des subventions, de la propriété intellectuelle, des politiques en matière de concurrence, de monnaie ou d'investissements étrangers, sans parler de ce qui était au centre de tous les débats, la protection de l'emploi. La question posée par les négociateurs de l'OIC demeure donc plus que jamais d'actualité : comment établir une relation compatible entre multinationalisation du capital et rôle de l'Etat dans l'activité économique et sociale ?

Une organisation internationale en charge du commerce se doit d'avoir deux objectifs : **établir des règles équitables des échanges internationaux** pour **maintenir la liberté de ces échanges**. Le Rapporteur estime que l'on est sans doute allé trop loin dans la libéralisation, et qu'il faut maintenant prévoir des garde-fous au moyen de règles : mesures de défense commerciale (dumping, subventions, clauses de sauvegarde), clauses sociale et environnementale, réglementation rigoureuse en matière de sécurité alimentaire ... L'OMC et le GATT ont, au cours de cinquante ans d'existence, par trop délaissé l'instauration de ces règles assurant une plus grande loyauté des échanges.

Le fonctionnement de l'OMC gagnerait à être plus **transparent**, c'est-à-dire plus démocratique, notamment avec un contrôle parlementaire plus poussé. Le commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, critiquait, le 3 septembre dernier lors d'une conférence sur la sécurité mondiale, l'absence de contrôles démocratiques de l'OMC. La conséquence en est la mauvaise presse dont pâtit cette organisation, à l'instar de l'ancien GATT, au motif qu'elle serait l'ultime défenseur des riches et de la mondialisation. La Conférence ministérielle de l'OMC de Genève en mai dernier a d'ailleurs été l'occasion d'une manifestation d'opposants à ce néolibéralisme. Il faut en finir avec la diplomatie secrète d'un autre âge. Concrètement, les négociateurs de l'OMC seraient plus proches de la société civile (entreprises, syndicats, consommateurs, parlementaires) en publiant largement et rapidement, notamment grâce aux nouvelles technologies de l'information (*Internet ...*), les documents en discussion et les comptes-rendus des débats. L'accès des ONG à l'OMC devrait également être favorisé. Les citoyens pourraient ainsi

prendre connaissance des enjeux, s'exprimer au travers des différents canaux de la démocratie (presse, partis politiques, parlement, associations ...) et influencer sur le cours des négociations.

L'OMC est en train de procéder à un réexamen de son système de **règlement des différends**. Dans ce cadre, la Commission européenne a fait des propositions de réforme. Elle a estimé, le 12 octobre dernier, qu'il y avait lieu de renforcer et de rendre plus transparentes les procédures de règlement des différends de l'OMC. Au nom de l'Union européenne, elle a ainsi présenté vingt-quatre propositions visant à améliorer le système.

Propositions de la Commission du 12 octobre 1998 en matière de réforme du système de règlement des différends de l'OMC

La Commission propose notamment de constituer une **équipe permanente de professionnels** chargés de traiter les cas qui se présentent à eux et non de les sélectionner lors de la constitution des groupes spéciaux (*panels*). A l'heure actuelle, ces participants sont sélectionnés sur la base d'une liste de quinze à vingt-quatre candidats pour chaque différend. Etant donné qu'ils acceptent de se charger d'un dossier en plus de leurs activités professionnelles habituelles et qu'ils n'interviennent souvent qu'une fois, il leur est difficile de consacrer le temps suffisant à cette tâche et de se tenir au courant de l'évolution de la jurisprudence de l'OMC. Dans le système proposé, les participants aux groupes spéciaux auraient une expérience solide du droit commercial international ; ils auraient une représentativité géographique mais interviendraient de façon indépendante.

La Commission européenne estime qu'une meilleure **transparence** est indispensable pour promouvoir l'adhésion du public aux décisions de règlement des différends. Cette nécessité s'est accrue ces dernières années parce que certaines décisions de l'OMC ont porté sur des matières sensibles du domaine de la santé ou de l'environnement. La Commission propose que tous les éléments communiqués aux groupes spéciaux et à l'organe d'appel soient rendus publics. Elle souhaite aussi que les décisions de l'OMC soient publiées plus rapidement et dans les trois langues officielles de l'OMC. Elle propose en outre, soit de rendre accessibles au public les auditions organisées par les groupes spéciaux et l'organe d'appel, soit de permettre aux tierces parties intéressées d'exposer leurs vues devant un groupe spécial.

La Commission souhaite accorder plus de poids aux **consultations** préalables à la phase contentieuse des procédures devant l'OMC. Ces consultations donnent aux parties la possibilité de vérifier les faits et de dégager une solution à l'amiable, de nombreux conflits étant aplanis à ce stade.

La Commission vise également à renforcer les droits des autres membres de l'OMC ayant des intérêts substantiels dans un dossier tant au niveau des consultations que devant les groupes spéciaux ou l'organe d'appel. Ces **tierces personnes** devraient disposer du même accès à l'information que les parties au litige.

La proposition de la Commission indique que l'organe d'appel doit pouvoir renvoyer une affaire à la commission d'arbitrage pour réexamen sur base d'une différence d'interprétation de la règle, ou pour corriger une erreur de

procédure, à condition de ne pas retarder la procédure dans son ensemble. La Commission indique en outre que l'organe d'appel devrait pouvoir être chargé de clarifier la signification ou la portée d'une décision ou de déterminer le délai dans lequel les recommandations du groupe spécial doivent être mises en œuvre.

Le Rapporteur estime que ces propositions vont dans le sens d'une plus grande efficacité de la procédure, et qu'elles mériteraient un accueil favorable à l'OMC. Il faut cependant **aller au-delà**. Le recrutement des membres des groupes spéciaux et de l'organe d'appel doit être élargi, pour qu'à côté des experts du droit international interviennent des personnalités (ambassadeurs, anciens ministres) envisageant les relations économiques internationales dans toutes leurs dimensions, notamment sociales, culturelles, éthiques ou environnementales. La procédure doit être précisée et clarifiée pour éviter les difficultés d'interprétation, sources de conflits et retards incessants. En particulier, la procédure de mise en oeuvre des décisions de l'organe d'appel doit être complétée, pour éviter les conflits transatlantiques que nous rencontrons actuellement dans l'application des deux décisions sur la banane et le bœuf aux hormones.

Surtout, le Rapporteur s'interroge sur l'efficacité d'une procédure dont la durée peut varier d'un an et deux mois (procédure d'urgence) à deux ans (procédure normale et appel), avant qu'un pays membre de l'OMC ne soit obligé, à la fin d'un "délai raisonnable", de modifier sa législation jugée non conforme avec les règles de l'OMC. Ainsi, au cas où les Etats-Unis mettraient à exécution les sanctions commerciales qu'ils ont annoncées le 10 novembre dernier pour s'opposer à l'OCM-banane, et si l'Union européenne demandait une procédure de règlement des différends devant l'OMC, il faudrait deux ans pour espérer obtenir satisfaction, délai pendant lequel les sanctions américaines auraient déjà produit leurs effets sur les secteurs économiques concernés. Le Rapporteur demande donc d'étudier la possibilité d'instaurer une **procédure de référé** qui permettrait à l'organe de règlement des différends de l'OMC, en cas de violation manifeste des règles multilatérales, d'imposer très rapidement et à titre conservatoire des sanctions commerciales contre un pays qui aurait ainsi violé les règles de l'OMC, dans l'attente des conclusions définitives du groupe spécial ou de l'organe d'appel.

Une autre réforme de la procédure de règlement des différends de l'OMC consisterait en l'instauration d'un système de **sanctions collectives**. Comme l'a proposé M. Tran Van Thinh, ancien Ambassadeur de l'Union européenne auprès de l'OMC : "*il serait sage, à terme, de s'attaquer à la question de l'incapacité d'un partenaire faible à exercer*

des sanctions autorisées à l'encontre d'un partenaire beaucoup plus puissant : faute d'une possibilité de sanction collective beaucoup plus dissuasive, le mécanisme de règlement des litiges n'est pas vraiment à la portée des pays faibles économiquement. ”.

Le Rapporteur propose également de **réformer l'article XXIV de l'accord GATT**, qui édicte les règles relatives à la constitution de zones de libre-échange et d'unions douanières. Les Etats-Unis pratiquent un régionalisme fondé sur des zones de libre-échange, qui supportent peu de contraintes de la part de l'OMC. En regard, le processus d'intégration européenne, qui est plus qu'une union douanière au sens de l'accord GATT, n'a jamais été formellement admis par l'OMC. Il en résulte une inégalité avec les Etats-Unis. Ceux-ci sollicitent et obtiennent, après chaque élargissement de l'Union européenne, des compensations tarifaires censées rattraper les pertes occasionnées par ces élargissements, alors que ces derniers se sont accompagnés d'une libéralisation accrue des échanges au sein de l'Union et avec les pays tiers. Et l'Union européenne n'est pas à l'abri d'une procédure de règlement des différends sur tel ou tel aspect de sa politique commerciale régionale. Sans réforme des règles de l'OMC, le problème se posera de façon accrue avec les nouvelles candidatures des pays d'Europe centrale. Le Rapporteur propose que l'on étudie la possibilité d'introduire, dans les règles de l'OMC, des disciplines et des contraintes équivalentes pour les zones de libre-échange et pour les unions douanières.

Enfin, l'OMC aurait intérêt à acquérir une véritable **universalité** tant en ce qui concerne sa composition que ses domaines de compétence. Pour M. Renato Ruggiero, Directeur général de l'OMC (entretien avec le Rapporteur), il y a un intérêt à ce que deux grands pays comme la Chine et la Russie, ainsi que des pays en voie de développement adhèrent à l'OMC. Il faut, selon lui, que l'OMC soit réellement universelle pour que le monde ne soit pas divisé entre ceux qui sont soumis aux règles multilatérales et les autres ; c'est un défi historique. En 2020, la Chine devrait représenter plus de 10 % du commerce mondial. Son adhésion devrait modifier sensiblement les rapports de forces sur la scène du commerce international. Elle pourrait entraîner à un rééquilibrage politique dans un sens souhaité par l'Union européenne.

2) *La refonte de l'encadrement juridique du commerce international*

a) *Une tâche nécessaire*

L'OMC semble à court terme le principal cadre de discussion des problèmes liés à la globalisation. Encore faut-il qu'elle devienne réellement universelle, comme nous venons de le voir, et qu'elle puisse étendre son champ d'action à tous les sujets ayant un impact sur le commerce, comme les conditions des salariés, la protection de l'environnement, le droit de la concurrence et l'investissement, sans parler des monnaies et des mouvements spéculatifs.

Quels devraient être ces " nouveaux sujets " auxquels l'OMC devrait s'intéresser ?

L'**investissement** est, depuis l'échec des négociations de l'AMI à l'OCDE, l'un des nouveaux sujets qui devront être traités à l'OMC. En discuter dans cette nouvelle enceinte évitera le face-à-face entre l'Union européenne et les Etats-Unis et permettra aux pays en développement de faire entendre leur voix dès l'origine. La négociation pourra repartir sur des bases entièrement nouvelles.

L'OMC a déjà commencé à travailler sur le **droit de la concurrence** et sur le **commerce électronique** ; il est très important que ces travaux des deux groupes *ad hoc* constitués sur ces sujets continuent et aboutissent. Le Rapporteur note que les positions européenne et américaine en matière de droit de la concurrence sont largement divergentes et qu'il faudra sans doute s'attendre à un sérieux " bras de fer " pour le commerce électronique.

La lutte contre la **corruption** et pour la transparence dans les marchés publics fait également partie des nouveaux sujets auxquels l'OMC devrait s'intéresser.

Le respect de l'environnement, des normes sociales fondamentales et des droits des consommateurs devra aussi être pris en compte à l'OMC, dans la problématique des échanges commerciaux internationaux.

Un *Comité du commerce et de l'environnement* a été créé à l'OMC après la Conférence ministérielle de Singapour. Il s'attache à tirer les conséquences pour la sphère commerciale des multiples accords environnementaux internationaux, afin d'assurer un développement durable. L'échec de la Conférence des Nations-Unies du 14 novembre

dernier à Buenos-Aires montre le chemin qui reste à parcourir pour rapprocher les points de vue des Etats-Unis, de l'Union européenne et des pays en voie de développement.

De même, le nécessaire respect des **normes sociales fondamentales** est le pendant de la globalisation. Pour cela, la Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour a décidé d'inscrire ce sujet à son programme de travail, notamment au moyen d'une plus grande coopération entre l'OMC et l'Organisation internationale du travail (OIT). C'est la problématique de la "clause sociale", où il est question, à la suite du rapport au Parlement européen de M. André Sainjon⁽²⁹⁷⁾, d'assurer le respect des conventions de l'OIT les plus importantes, notamment celles sur l'interdiction du travail des enfants et du travail forcé, la liberté syndicale et la négociation collective.

La 86ème Conférence internationale du travail (OIT) qui s'est tenue à Genève en juin 1998 a permis l'adoption d'une "*déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail*". M. André Sainjon a présenté le 10 novembre 1998 un deuxième rapport sur les liens entre le système commercial et les normes de travail internationalement reconnues, et la Commission des relations économiques extérieures du Parlement européen l'a adopté. Selon ce rapport, la Commission européenne devrait proposer l'élaboration d'un code de conduite minimal s'appuyant sur la déclaration des principes fondamentaux de l'OIT, code qui pourrait être ratifié librement par les entreprises multinationales européennes. Bien que ce code ne soit pas assorti de sanctions, toute entreprise signataire s'engageant dans cette voie verrait son nom cité au *Journal officiel* des Communautés européennes, ainsi que sur les sites *Internet* de la Commission. Il faut aussi, selon le rapport, que l'OMC parvienne à des mesures qui garantissent le respect effectif de ces droits sociaux. Le rapport dénonce l'ampleur et le caractère inacceptable du travail des enfants et invite à donner un poids plus important à l'OIT, à la ratification de toutes ses conventions et à la coordination de ses travaux avec l'OMC.

Le Rapporteur se félicite de l'initiative prise par Mme Raymonde Le Texier, à la suite du cinquième "Parlement des enfants" du 16 mai 1998, de déposer une proposition de loi (n° 1069) visant à interdire l'achat par les établissements scolaires et les collectivités locales des fournitures fabriquées par les enfants dans les pays où les droits de l'enfant ne sont pas respectés. Cette proposition a été adoptée après modification par la

⁽²⁹⁷⁾ Rapport de la Commission des relations économiques extérieures sur l'introduction de la clause sociale dans le système unilatéral et multilatéral du commerce, 6 janvier 1994.

Commission des lois le 17 novembre dernier (rapport n° 1201), puis par l'Assemblée en séance publique le 19 novembre.

Cette “ clause sociale ” est l'un des sujets sur lesquels la France et les Etats-Unis sont le plus en accord ; par contre, la Grande-Bretagne est, avec les pays en voie de développement, un des pays qui y est le plus opposé.

De la même façon, le Rapporteur pense que les **droits des consommateurs** devraient être protégés à l'OMC ; tout reste à faire en ce domaine.

Une des questions les plus controversées entre l'Union européenne et les Etats-Unis est le **lien entre commerce et monnaie**. Les économistes du secrétariat de l'OMC sont partagés sur l'influence des mouvements de change sur le commerce. Certains rappellent que la Charte de La Havane prévoyait des dispositions en matière de stabilité des changes et que les dévaluations compétitives de 1929 ont aggravé la crise. D'autres, plus libéraux, sont attachés au libre jeu du marché et font remarquer que les pays qui ont une ancre monétaire (rattachement de certains pays d'Asie au dollar) ont souvent une monnaie surévaluée.

Comme le dit le professeur Jacques Adda⁽²⁹⁸⁾, “ *le moins qu'on puisse dire, au vu des variations considérables des principaux taux de change bilatéraux depuis 1973, est que ces vertus stabilisantes sont demeurées jusqu'ici fort discrètes. Loin d'avoir modéré l'instabilité intrinsèque du régime des changes flexibles, la spéculation, rendue plus facile et plus puissante que jamais par la globalisation financière, l'a portée à son paroxysme, amenant les banques centrales les plus résolument monétaristes (comme la Fed sous Paul Volcker ou la Bundesbank) à intervenir sur les marchés des changes pour tenter, de temps à autre, de ramener les parités des monnaies vers des niveaux plus conformes aux données économiques fondamentales. En pratique, 95 % de la valeur des transactions réalisées sur les marchés des changes correspondent à des mouvements financiers indépendants des opérations sur biens et services. Les phénomènes de surréaction des taux de change et de bulles spéculatives ont ainsi pu être expliqués par la déconnexion croissante entre la sphère financière et l'économie réelle.* ”

Le Rapporteur estime que l'OMC se doit d'être concernée par le problème de change, en liaison avec le FMI et la Banque mondiale, car il a des répercussions importantes sur les échanges commerciaux. **Il ne sert**

⁽²⁹⁸⁾ Ouvrage précité.

à rien de s'entendre sur des baisses de droits de douanes de moins de 3 % si les fluctuations des changes peuvent atteindre 20 %. Les Etats-Unis, malheureusement, sont fermement fermés à toute prise en compte des phénomènes monétaires à l'OMC.

Le Rapporteur estime que l'OMC, toujours en liaison avec les institutions financières internationales, ne devrait pas se désintéresser de la **lutte contre les mouvements spéculatifs**, qui destabilisent les économies nationales. L'idée d'une taxation des mouvements internationaux de capitaux, connue sous le nom de "taxe Tobin", du nom de l'économiste Prix Nobel d'économie qui l'a défendue, serait à cet égard bien venue. Le FMI et le G7 viennent récemment, à la suite de la crise financière asiatique, d'admettre la pertinence, certes dans certains cas seulement, d'un certain contrôle des mouvements internationaux de capitaux. Le Rapporteur regrette que cette idée n'ait pas été retenue, ni par M. Olivier Davanne⁽²⁹⁹⁾, ni par le Parlement européen, le 21 septembre 1998, lors de l'adoption du rapport de M. Mark Hendrick sur la communication de la Commission européenne concernant les marchés européens de capitaux pour les PME. Et cette taxe avait été proposée à la fin des années soixante-dix à une époque où le montant quotidien des capitaux échangés était de 70 milliards de dollars, alors qu'il s'élève maintenant à 1 500 milliards.

La nécessité d'une **nouvelle régulation de la sphère financière internationale** ne s'arrête pas là : elle devrait comprendre aussi un meilleur contrôle prudentiel des institutions financières, une plus grande transparence des marchés, une modélisation et une innovation financières. Le temps n'est-il pas venu de travailler aujourd'hui à l'instauration d'une monnaie commune mondiale ?

b) Un objectif difficile à mettre en oeuvre

S'il est urgent d'instaurer un ensemble de régulations pour éviter que les multinationales et les marchés n'imposent leur loi aux Etats, la mise en oeuvre de telles régulations ne peut certes pas être immédiate.

En effet, des obstacles de nature politique et juridique considérables s'y opposent.

Parmi les obstacles de nature politique, le plus important d'entre eux tient à ce que l'institution qui exercerait les compétences réunies de l'OIT, du FMI et de l'OMC et qui, en outre, serait en quelque sorte une autorité

⁽²⁹⁹⁾ Ouvrage précité.

mondiale de la concurrence et de l'environnement, ressemblerait fort à un gouvernement mondial. Or, selon Maître Antoine Winckler, un tel système ne manquera pas de soulever la question de la légitimité politique d'un organe supranational et celle de l'acceptabilité de ses décisions.

A cet égard, il n'est pas indifférent de rappeler le jugement très négatif émis par le porte-parole de Sir Leon Brittan à la suite de la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC ayant rejeté la plainte des Etats-Unis qui estimaient que le marché japonais est fermé au producteur américain de pellicules photo *Kodak* de manière discriminatoire. « *Ce résultat montre clairement que les règles actuelles de l'OMC ne permettent pas de régler les différends liés au problème de concurrence* »⁽³⁰⁰⁾.

Le seul problème de fond ne réside-t-il toutefois pas dans cette observation : « *Personne ne veut entendre parler d'institutions réellement supranationales, parce qu'elles remettraient en cause la souveraineté virtuelle des pauvres et l'imperium très réel des riches* »⁽³⁰¹⁾ ?

Les Etats-Unis l'ont parfaitement compris qui, déjà, en 1948, s'étaient opposés à la ratification de la Charte de La Havane, qui avait envisagé d'étendre les compétences de l'Organisation internationale du commerce aux questions de concurrence, au motif précisément que cette institution porterait atteinte à leur souveraineté.

C'est d'ailleurs pourquoi les Etats-Unis se sont constamment opposés à la multilatéralisation des règles de concurrence.

Selon Mme Ellen Frost⁽³⁰²⁾, cette position repose sur trois séries de raisons :

- la préférence du Département de la justice pour la coopération bilatérale ;

- la politique de la concurrence touche à l'*antidumping*, ce qui, à ses yeux, constitue une matière politique très sensible. C'est ainsi, observe-t-elle, que les Etats-Unis ont fait comprendre qu'ils n'accepteraient aucune proposition, remettant en cause l'article VI du GATT, fondement des disciplines de l'OMC en la matière ;

⁽³⁰⁰⁾ *Agence Europe*, 30 avril 1998.

⁽³⁰¹⁾ M. J. Attali, *Le Monde*, 6 octobre 1998.

⁽³⁰²⁾ E. Frost, ouvrage précité, page 45.

- personne n'est parvenu à résoudre les multiples difficultés liées à l'application d'une notion réglementaire comportant plusieurs aspects - celle de concurrence - au monde du commerce.

La position exprimée par Mme Frost a été confirmée très récemment par M. Joël Klein, chef de la division *antitrust* du Département de la justice. Ce dernier a en effet jugé prématuré le projet de la Commission européenne de confier à l'OMC le soin de faire respecter les règles de concurrence. Il a fait remarquer que bon nombre de membres de l'OMC étaient dépourvus d'un code de la concurrence. Selon lui, si depuis 1990, une trentaine de pays en développement et d'anciens Etats communistes se sont dotés d'une législation, globalement, à peine 80 Etats disposent actuellement de pareilles lois. C'est pourquoi il ne serait pas favorable, par exemple, à l'idée d'étendre la procédure de règlement des différends de l'OMC aux décisions relevant de la concurrence. Pour lui, les Etats qui disposent déjà de codes de la concurrence répondraient facilement aux exigences minimales de toute règle adoptée par l'OMC, ce qui, dès lors, rendrait un tel accord sans signification.

M. Klein a marqué sa préférence pour l'approfondissement des progrès déjà accomplis dans la lutte contre les cartels internationaux au sein de l'OCDE. Il y a deux ans, les Etats-Unis ont, en effet, recommandé que les membres de l'OCDE prennent part à des accords d'assistance mutuelle afin de permettre le partage de la preuve avec les autorités étrangères de concurrence, dans les limites autorisées par la législation nationale et de revoir les dispositions de leurs lois qui font obstacle à ces efforts de coopération.

Il a, enfin, estimé nécessaire d'encourager la coopération - qu'il a qualifiée de remarquable - entre les autorités américaines de la concurrence et la Commission. A cet égard, il a considéré qu'il valait mieux tirer parti des accords bilatéraux entre autorités nationales chargées de la concurrence que d'un accord relevant de l'OMC, et recommandé un usage accru des accords de courtoisie active⁽³⁰³⁾.

Quant à l'Union européenne, la multilatéralisation des règles de concurrence porterait-elle atteinte à ses intérêts ? Le professeur Jenny a répondu que l'Union européenne possédait un avantage comparatif, puisque sa législation - appliquée par la même autorité - intégrait déjà la dimension du commerce international au droit de la concurrence : une infraction n'est constituée que si la pratique d'une entreprise empêche le jeu normal de la concurrence et a pour effet d'entraver les échanges, selon

⁽³⁰³⁾ *Europolitique*, 4 novembre 1998.

les termes de l'article 85 du Traité. Par conséquent, la multilatéralisation des règles de concurrence ne serait pas de nature à porter atteinte aux intérêts de l'Union européenne, qui, au contraire, essaie d'exporter son modèle.

Pour autant, le professeur Jenny a fait remarquer que la multilatéralisation des règles de concurrence aurait pour effet d'accroître les compétences de la Commission, puisque l'on se trouverait dans un cas relevant de sa compétence exclusive pour conduire les négociations, en application de l'article 113 du Traité.

Quant aux obstacles de nature juridique, ils ne sont pas moins considérables. En effet, les Etats devront, selon le professeur Jenny, déterminer le contenu des règles que cet organe supranational aura la charge d'appliquer. Il faudra que les Etats parviennent à définir d'un commun accord : l'objectif du droit de la concurrence par rapport à celui du droit du commerce international ; les pratiques qui seront visées ; la possibilité d'étendre aux entreprises un système de règlement des différends, qui s'adresse, jusqu'à présent, aux seuls Etats.

Le professeur Jenny a convenu que la mise en place d'un tel système demandera du temps, rappelant que la discussion du règlement communautaire sur les concentrations avait duré plus de vingt ans, alors même que les Etats membres étaient tous déjà dotés d'une législation sur la concurrence. Dans une organisation telle que l'OMC, qui compte cent trente membres et dont la législation de la concurrence est de qualité très variable, les difficultés de la discussion en seront nécessairement accrues.

Au-delà de ces considérations, les difficultés - et l'anarchie à laquelle les Etats sont confrontés - ne résident-elles pas aussi et surtout dans les carences du droit international, comme l'a fait observer le professeur Carreau ? Il a en effet soutenu qu'il n'existait pas de traité de caractère universel qui précise les compétences dont les Etats disposent les uns vis-à-vis des autres. Il en résulte notamment que les Etats peuvent adopter des normes dont la portée s'étend au-delà de leur territoire, la question étant alors de savoir si cette compétence extra-territoriale est limitée ou illimitée. Sur ce point, il n'existe aucune certitude, en raison même des termes de l'arrêt *Lotus* rendu par la Cour permanente de justice internationale en 1927. En effet, elle affirme en premier lieu que :

« La limitation primordiale qu'impose le droit international à l'Etat est celle d'exclure - sauf l'existence d'une règle permissive contraire - tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre Etat. Dans ce sens, la juridiction est certainement territoriale ; elle ne pourrait être exercée hors du territoire, sinon en vertu d'une règle permissive découlant du droit international coutumier ou d'une convention. »

Toutefois, elle ajoute :

« Mais il ne s'ensuit pas que le droit international défend à un Etat d'exercer, dans son propre territoire, sa juridiction dans toute affaire où il s'agit de faits qui se sont passés à l'étranger et où il ne peut s'appuyer sur une règle permissive du droit international. [...] Loin de défendre d'une manière générale aux Etats d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, il (le droit international) leur laisse, à cet égard, une large liberté, qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives ; pour les autres cas, chaque Etat reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables ».

Cet arrêt, qui a été rendu à la plus faible majorité possible, a été critiqué par une partie de la doctrine, au motif qu'il ne favorise pas le développement progressif de normes internationales.

C'est pourquoi le professeur Carreau a estimé que constituerait un progrès la conclusion d'un accord qui organiserait les compétences des Etats en matière de concurrence.

En dépit de ces obstacles politiques et juridiques, le professeur Jenny a vu dans la multilatéralisation des règles de concurrence le meilleur mode de règlement des différends. Avant que cet objectif ne puisse être atteint, il n'est pas inutile que les Etats envisagent la conclusion d'accords régionaux et utilisent les autres instruments tels que les accords de courtoisie active ou les recommandations de l'OCDE. Cette approche n'est pas incompatible avec l'objectif de multilatéralisation des règles de concurrence. Car, d'une part, la généralisation des accords de coopération sera de nature à faciliter l'instauration d'un système multilatéral et, d'autre part, si ce dernier venait à être créé au sein de l'OMC, il est probable qu'il pourrait apporter une solution aux conflits de concurrence posant un problème d'accès au marché, puisque l'OMC connaît des entraves aux échanges. En revanche, il est à craindre que les conflits de concurrence qui ne posent pas de tels problèmes d'accès au marché - c'est le cas d'une entente d'entreprises françaises à l'exportation d'un produit vers les Etats-Unis - ne puissent pas être réglés. C'est là que les accords de coopération trouveront leur justification, en vue de permettre notamment l'échange d'informations entre les Etats. Les deux types d'approche sont donc complémentaires.

Pour ce qui est de leur contenu, les propositions actuelles de multilatéralisation des règles de concurrence paraissent d'une ambition limitée. Celle présentée par la Commission il y a deux ans prévoyait la création d'un cadre dans lequel tous les membres de l'OMC pourraient adopter et faire respecter leurs propres règles de concurrence parallèlement aux principes communément admis. Son idée était d'éviter

que les lois ne se chevauchent en ce qui concerne le règlement des problèmes transfrontaliers et de donner aux Etats les moyens de demander une action sur les marchés étrangers ou de régler les différends pouvant survenir entre membres de l'OMC.

La Commission ne prévoit pas d'organisme international spécialisé dans la concurrence, mais plutôt une approche qui se servirait de l'OMC pour parvenir à un consensus sur un ensemble de principes communs. Ceux-ci répondront à des normes minimales : la procédure devrait être transparente et les règles devraient être renforcées par des sanctions.

C'est un dispositif analogue qui inspire le groupe de travail constitué à l'OMC.

Quoi qu'il en soit, le Rapporteur fait observer que la situation actuelle faisait parfaitement ressortir les contradictions qui sont au coeur de la mondialisation : d'un côté, l'OMC tend à devenir universelle, alors que, de l'autre, la conclusion d'accords de coopération est regardée favorablement. Si l'on peut considérer que cette démarche est complémentaire de la réflexion à poursuivre en vue d'instaurer un système multilatéral de règles de concurrence, cet objectif revêt un caractère d'urgence et devra être poursuivi conjointement avec la réforme de l'OIT, du FMI et de l'OMC. La crise actuelle montre bien que la coexistence de ces institutions en l'état ne pourra être durable.

3) Réussir les négociations commerciales de l'an 2000

Les négociateurs européens devraient se rappeler l'adage selon lequel *le vainqueur est celui qui choisit le lieu et la date de la bataille*. On pourrait également rajouter « qui choisit sa langue ».

Les négociations de l'OMC se déroulent entre les 132 membres de l'organisation, en principe égaux. L'importance économique des Etats-Unis et de l'Union européenne fait que ces deux zones géographiques pèsent plus lourd que les autres pays. Les Etats-Unis et l'Union européenne tenteront bien sûr de rechercher des alliés : Brésil, Australie, Inde, Japon... Il faudra compter avec la montée en puissance des pays en voie de développement qui, s'ils réussissent à définir des positions communes sur certaines négociations, influenceront notablement sur leurs cours.

La création de l'OMC a mis fin au système des cycles de négociations (*rounds*) du GATT. Désormais, le processus de négociation

est permanent, avec la réunion d'une " conférence ministérielle " tous les deux ans qui fixe le programme de travail de l'organisation pour les années (deux ou plus) à venir. La première a eu lieu à Singapour en décembre 1997 et a permis de lancer les premières discussions sur les normes sociales minima et sur l'environnement. La deuxième conférence s'est tenue à Genève en mai 1998 et s'est limitée au rôle de réunion d'étape. Dès lors, deux méthodes sont possibles : soit les membres de l'OMC concluent des accords⁽³⁰⁴⁾ au fur et à mesure de l'avancement de chaque négociation ; soit plusieurs négociations sont menées en parallèle et les accords⁽³⁰⁵⁾ sont conclus tous en même temps à la fin du processus. Seuls des accords sectoriels sont intervenus à l'OMC depuis l'Accord de Marrakech : accord sur les services financiers (I et II), accord sur les mouvements de personnes physiques, accord sur les télécommunications de base et accord sur les produits des technologies de l'information (ATI). Un deuxième accord ATI a été négocié, mais sa conclusion a abouti à un échec, le 17 juillet 1998, principalement à cause de l'Inde, ce qui montre les limites de la méthode.

Or l'Accord de Marrakech prévoyait de nouvelles négociations en matière agricole et pour les services à partir du 1^{er} janvier de l'an 2000. D'autres négociations sont entamées, prévues ou en projet. La question est alors posée de savoir si l'on continue la méthode des **accords sectoriels**, en vigueur depuis 1995, ou si l'on revient à un système d'**accord global** proche des cycles de négociations du GATT. Il a été convenu que ce sera la Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra aux Etats-Unis du 30 novembre au 3 décembre 1999 qui prendra les décisions en la matière.

- Une approche globale ou sectorielle ?

Les négociations sectorielles sont considérées comme plus faciles à mener. En effet, celles qui ont réussi (télécommunications de base, mouvements des personnes physiques, services financiers, accord sur les technologies de l'information) avaient recueilli l'accord unanime des secteurs concernés. A l'opposé, les négociations globales sont beaucoup plus complexes à mettre en place car elles mobilisent plusieurs secteurs économiques. Mais l'échec des négociations du deuxième accord sur les

⁽³⁰⁴⁾ L'OMC ne pouvant adopter de droit dérivé, ces accords sont considérés comme autant de traités internationaux qui doivent être ratifiés par tous les membres de l'organisation selon leurs procédures constitutionnelles nationales. Le cas de l'Union européenne est particulier. Pour les accords relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, les décisions sont prises à la majorité qualifiée sans procédures de ratification nationale. Pour ceux relevant des compétences partagées ou nationales, doivent intervenir une décision de l'Union européenne à l'unanimité et, autant que nécessaire, des procédures de ratification nationale.

⁽³⁰⁵⁾ Voir note précédente.

technologies de l'information (ATI II) montre que l'approche sectorielle ne réussit que pour les rares négociations où règne une volonté unanime de conclure. Dès que ce consensus disparaît, la négociation s'enlise irrémédiablement.

En revanche, la pratique des négociations sectorielles a le même inconvénient que les négociations bilatérales : on est amené à “ payer deux fois ”. En effet, en acceptant une telle approche sectorielle, l'Union européenne risque de devoir négocier durement et conclure une négociation sectorielle à laquelle elle n'a pas été à l'origine et pour laquelle elle n'était pas demandeur ; une fois l'accord conclu, elle aura perdu toute capacité de pression sur ses partenaires lorsqu'elle souhaitera elle-même entamer une négociation sur un domaine particulier. Ainsi, les négociations ATI et sur les télécommunications ont présenté des avantages pour les Etats-Unis et pour l'Union européenne. Mais l'Union européenne a quand même “ perdu un point ” en ne valorisant pas le fait que les Etats-Unis étaient très fortement demandeurs de ces deux négociations, dont ils ont tiré des avantages bien supérieurs à ceux de l'Union européenne.

La technique globale, au contraire, permet de “ débloquer ” des négociations dans les cas où les parties acceptent de “ perdre ” sur un secteur et de gagner sur “ d'autres ”, pour arriver à un équilibre global. Plus une négociation contient de sujets, plus les combinaisons sont possibles.

Les Etats-Unis sont passés maîtres dans l'art de pratiquer le multilatéralisme global, quand cela les arrange, et de négocier des accords sectoriels (ou bilatéraux), quand ils y trouvent leur intérêt. Pour les négociations de l'an 2000, il semble qu'ils soient plutôt favorables à des approches sectorielles ; en effet, ils ont gardé un très mauvais souvenir de l'enlisement des négociations du cycle d'Uruguay et préfèrent des négociations sectorielles séparées qui seraient conduites et mises en œuvre au fur et à mesure de leurs conclusions. Ainsi, le Président Clinton disait en mai dernier à Genève que « *nous devons voir s'il y a un moyen d'abattre les barrières commerciales sans attendre que chaque question dans chacun des secteurs soit réglée avant d'obtenir un accord sur toutes les questions dans tous les secteurs* ». Ils ont cependant laissé entendre, lors de la réunion du Conseil général de l'OMC de septembre 1998, que leur position n'était pas définitivement arrêtée à ce sujet. En tout état de cause, leur priorité est la négociation agricole, pour obtenir la mise en œuvre rapide de concessions de la part de l'Europe.

L'Union européenne, en revanche, se prononce nettement pour des négociations vastes et globales. Cette position a été arrêtée lors des Conseils de l'Union européenne des 30-31 mars, 30 avril et 18 mai 1998 ; elle a été exposée par le représentant de l'Union européenne devant le Conseil général de l'OMC le 24 septembre 1998. Le Gouvernement français soutient cette position commune, qui inclut, comme dans la négociation du cycle d'Uruguay, la disposition de l' "engagement unique" (" *single undertaking* "), à savoir que rien n'est accepté tant que tout n'est pas conclu. Elle comporte également la clause de *statu quo* (" *standstill* "), qui signifie que les Etats s'engagent, pendant toute la durée de la négociation, à ne pas aggraver leurs dispositions commerciales au détriment des autres Etats. C'est cette approche qui l'a emporté car, en permettant des compensations entre secteurs, elle présente le plus de chance de réussite. Dans la déclaration du 24 septembre, la Commission suggère que ces nouvelles négociations ne durent pas plus de trois ans, c'est-à-dire avant la fin de l'an 2002 (rappelons que la clause de paix de l'Accord de Marrakech expire à la fin de l'an 2003).

- Quel programme de travail ?

Le Rapporteur remarque d'abord qu'il n'y a pas d'obligation de négocier au-delà de ce que les membres de l'OMC ont accepté selon la règle du consensus. Pour ce qui a déjà été décidé dans l'Accord de Marrakech, on parle du "programme incorporé" (*build in agenda*). Rappelons que le programme incorporé de Marrakech oblige à la reprise de négociations le 1^{er} janvier 2000 principalement pour l'**agriculture**, les **services** (accord AGCS, transports aériens et maritimes) et la **propriété intellectuelle** (protection des brevets et variétés végétales, brevets pharmaceutiques, protection des bases de données, usurpations d'appellations d'origine ou géographiques, logiciels, marques, dessins et modèles, droits de suite au profit des artistes, droits voisins ...).

Dès lors que l'Union européenne se prononce pour une vaste approche globale, sur quels autres sujets pourra porter cette négociation ? Au-delà du programme incorporé, les sujets suivants pourront être abordés : **mise en œuvre** intégrale des engagements souscrits dans le cadre de l'OMC ; plus grande **transparence** des travaux de l'OMC ; **adhésion** de nouveaux pays à l'OMC ; réduction des **droits de douane** (suppression des "pics tarifaires" américains notamment) ; **marchés publics** ; produits de la **pêche** ; réduction des **normes** et **obstacles non tarifaires** ; problèmes de **sécurité alimentaire**, en liaison avec l'accord

sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC⁽³⁰⁶⁾ ; facilitation des **procédures douanières** ; intégration des **pays en voie de développement**, en particulier des pays les moins avancés ; clarification des **règles** de l'OMC (défense commerciale, règles d'origine) ; clarification des **règles sur les intégrations régionales** (articles XXIV du GATT et V de l'AGCS) ; règles relatives à la **procédure de règlement des différends** ; "**nouveaux sujets**" (investissement, droit de la concurrence, commerce électronique, environnement, normes sociales, droits des consommateurs, lutte contre la corruption, monnaie et autres problèmes financiers liés au commerce).

Sur tous ces sujets les décisions sont encore à prendre. Il faut d'ores et déjà noter que les pays en voie de développement sont peu enclins à négocier au-delà du programme incorporé de Marrakech. Le Rapporteur est conscient de l'immensité de la tâche. Il sait que tout ne pourra pas être réalisé en même temps et tout de suite, mais il faut commencer à y travailler.

- Quelle sera la position de l'Union européenne ?

L'Union européenne doit profiter du délai d'un an qui nous sépare de la Conférence ministérielle de 1999, laquelle définira le contour et les objectifs de ces prochaines négociations. Pour que ses intentions aient des chances d'être reprises par les autres membres de l'OMC, elle doit le faire le plus rapidement possible, le risque étant, par abstention, désintérêt ou désaccord, de subir la volonté des autres. Dans ce contexte, la constitution de l'**union de l'Europe** sur des objectifs précis et en prenant en compte l'**intérêt général européen**, est urgente. Le Rapporteur estime que la France a un rôle capital à jouer, pour initier et impulser les travaux communautaires, afin de placer l'Europe à l'offensive.

Le Conseil de l'Union européenne devra définir un **mandat** de la Commission européenne aussi clair et précis que possible. Tout le monde se rappelle le précédent fâcheux de l'accord de "*Blair House*", où deux commissaires européens ont décidé, seuls, de ce qui était l'intérêt de l'Europe, accord qui ne serait pas intervenu si ce mandat avait existé et été respecté. La Commission européenne traîne les pieds à ce sujet et s'est déjà exprimée, lors de la préparation du Conseil général de l'OMC du 24 septembre, en faveur de directives de négociations qui ne soient pas

⁽³⁰⁶⁾ Avec la multiplication des problèmes et des conflits comme sur l'ESB, le bœuf aux hormones ou les OGM, la sécurité alimentaire est en train de devenir l'un des principaux problèmes du commerce international.

plus détaillées que celles qu'elle avait eues à Punta del Este lors du lancement du cycle d'Uruguay du GATT ...

Une des premières tâches à accomplir sera de dresser **la liste des intérêts défensifs et offensifs de l'Union européenne**. Il est déjà sûr que l'Union européenne devra défendre son "exception culturelle" et sa politique agricole commune. *A priori*, elle aura intérêt à obtenir des concessions américaines en matière de : réduction des "pics tarifaires" ; propriété intellectuelle (appellations d'origine, droits voisins...) ; services (transports maritimes) ; investissement (400 pages de réserves américaines à l'AMI) ; marchés publics (seuls 39 Etats fédérés sur 50 ont conclu l'accord de l'OMC sur les marchés publics) ; subventions à la construction aéronautique ; clarification des règles de l'OMC (*antidumping*, antisubvention, clauses de sauvegarde, règles d'origine) ...

L'Union européenne devra également rechercher un système d'alliance avec d'autres membres de l'OMC et s'adapter à la **stratégie** de l'Administration américaine, notamment vis-à-vis de son Congrès. En effet, ce dernier a refusé au Président, en 1997, la procédure d'exécution commerciale, plus connue sous le nom de "*fast track*". C'est un fait sans précédent depuis vingt ans. Cette procédure aurait permis au Président américain, après avoir consulté le Congrès, de mener comme bon lui semble des négociations commerciales avec des pays tiers et d'en soumettre au Congrès les résultats, ce dernier se limitant à les approuver - ou les rejeter - dans un bref délai et sans possibilité de les amender. Le refus du Congrès s'appuie sur une inquiétude croissante de l'opinion publique à l'égard des conséquences de la mondialisation. Les Américains craignent de subir un désavantage compétitif du fait de normes du travail et d'environnement moins exigeantes à l'étranger et redoutent la délocalisation de l'emploi. Les syndicats américains, en particulier, ont pesé de toutes leurs forces pour le rejet du *fast track*.

Ce débat sur la procédure du *fast track* s'inscrit dans un contexte d'extrême faiblesse de notre Parlement et des autres parlements européens, par rapport à celui des Etats-Unis, que le Rapporteur a évoqué précédemment.

L'absence de procédure de *fast track*, si elle se confirme en l'an 2000, affaiblira certainement l'Administration américaine. Mais celle-ci sait admirablement jouer des contraintes internes, et pourrait utiliser la pression de son Congrès pour forcer les autres membres de l'OMC à accepter des concessions. L'absence de *fast track* aggraverait la situation d'infériorité des parlements européens par rapport au Congrès américain, dans la mesure où ils n'ont que la faculté d'approuver ou de rejeter en bloc le résultat des négociations commerciales, sans possibilité d'amendement.

En résumé, seule une attitude ferme de l'Union européenne, resserrée et unie autour de ses priorités - qui doivent constituer le « mandat » de la Commission européenne - permettrait un rééquilibrage des forces entre l'Union européenne et les Etats-Unis, dans ces grandes négociations commerciales qui reprendront au début de l'an 2000.

La principale **conclusion** qui paraît devoir être tirée – comme l'illustre d'ailleurs la décision du Gouvernement de ne pas participer à la reprise des négociations de l'AMI – est que le refus de céder aux exigences des Etats-Unis constitue encore la meilleure façon d'être leurs amis, de coopérer avec eux utilement et de réduire les risques de crise.

C'est à ce prix que l'Europe pourra développer une véritable stratégie visant à substituer un monde multipolaire au monde unipolaire et uniformisant que l'on cherche à instaurer avec la globalisation. Une telle stratégie passe d'abord par la réhabilitation des prérogatives du **pouvoir politique** et la rupture avec la vision ultralibérale et technocratique, dont certains membres de la Commission sont les éléments les plus actifs en Europe.

Elle nécessite la définition d'une **politique commerciale commune** forte, fondée sur le **principe de réciprocité**, et non sur celui de « courtoisie active ». Certes l'Europe est active dans certains secteurs, comme pour la construction aéronautique (*Airbus*) ou le spatial (*Ariane*). Mais aucun répit ne nous sera accordé et tous les secteurs sont concernés. Il faudra donc une stratégie, à la fois générale et fine, adaptée à chacun de ces secteurs. Il incombe aux Etats et donc au politique – et non aux seuls marchés – de promouvoir l'intérêt général européen dans l'ensemble des secteurs, qui sont essentiels pour que l'Europe non seulement vive mais existe.

*

* *

TRAVAUX DE LA DELEGATION

1) Réunion du 22 octobre 1998

Au cours de sa réunion du jeudi 22 octobre 1998, la présentation par le Rapporteur de l'état d'avancement de ses travaux a donné lieu à un large débat.

M. François Guillaume, ayant apprécié le contenu clair et argumenté de l'exposé du Rapporteur, qui rend compte de la volonté de domination des Etats-Unis sur le commerce international, en a également salué la conclusion, qui appelle à des négociations équilibrées. Il a regretté que l'Europe reste fragile, en dépit de son poids économique, la Grande-Bretagne et l'Allemagne ayant, dans toute négociation, le souci de ne pas heurter les Etats-Unis, quand elles ne se rangent pas résolument de leur côté : par exemple, l'Allemagne a refusé que l'Union européenne se dote d'instruments de défense commerciale équivalents à la "*section 301*" américaine et a même argué du Traité d'amitié, de commerce et de navigation maritime du 29 octobre 1954 qu'elle avait conclu avec les Etats-Unis, pour ne pas appliquer la préférence communautaire instaurée par la directive du Conseil du 17 septembre 1990 relative aux procédures de passation des marchés publics. En contrepartie de leur protection militaire, les Etats-Unis exigent des concessions en matière économique et commerciale de la part des Européens ; le représentant américain au commerce l'avait explicitement déclaré devant le Parlement européen au lendemain de la guerre du Golfe.

Une autre fragilité de l'Union européenne réside dans le fait que c'est la Commission européenne qui négocie en matière commerciale, avec des mandats souvent trop vagues et même parfois sans mandat.

De surcroît, lors des négociations commerciales du cycle de l'Uruguay, les pays en voie de développement se sont ralliés aux Etats-Unis, qui les ont convaincus que le libre-échange leur serait bénéfique. Il conviendrait au contraire de les mettre en garde contre les risques que font peser sur leur propre activité les exportations des pays développés et les inciter à obtenir des dérogations.

M. François Guillaume a regretté que le Rapporteur ne mentionne pas le problème monétaire et la relation euro-dollar, les Etats-Unis cherchant naturellement à améliorer leur position commerciale par le jeu de la monnaie : la baisse du dollar, à laquelle nous sommes confrontés, aura une incidence sur les courants d'échanges beaucoup plus importante que les concessions tarifaires. Il conviendrait donc d'inclure ce sujet dans les prochaines négociations de l'OMC.

Tout cela suppose une bonne coordination entre la France et ses partenaires, qui doivent cesser de jouer le rôle du cheval de Troie au profit des Etats-Unis.

M. Jacques Myard a évoqué le problème que posent les investissements directs et qui a débouché logiquement sur l'épisode de l'AMI : depuis au moins deux décennies, au moyen de codes de bonne conduite conclus dans le cadre de l'OCDE et portant sur les invisibles, les garanties d'emprunt, les marchés publics, les flux transfrontaliers de données et par la voie d'accords bilatéraux, les Etats ne cessent de faciliter les investissements étrangers. L'AMI s'inscrivait, de manière prévisible, dans le contexte de ces accords. Il n'y a donc pas lieu d'en être surpris, mais il importe de mettre en place les dispositifs de sauvegarde appropriés. M. Jacques Myard a cité à ce sujet l'exemple du code de l'OCDE sur les flux transfrontaliers de données, à l'occasion duquel la France s'était opposée avec succès à la transmission des données bancaires pouvant servir à l'application de la législation américaine *antitrust*, en adoptant la loi du 16 juillet 1980 relative à la communication des documents et renseignements d'ordre économique, commercial ou technique à des personnes morales ou physiques étrangères. L'Union européenne devrait donc faire preuve d'une grande vigilance pour sauvegarder ses intérêts.

Mme Béatrice Marre a souligné qu'elle insisterait également, dans le cadre du rapport qu'elle prépare sur la réforme de la politique agricole commune, sur la nécessité de résister à l'*imperium* américain en matière agricole, et par conséquent de dégager une position commune des Quinze.

M. René André ayant remercié le Rapporteur, dont il a apprécié le travail, a insisté sur la nécessité de faire prévaloir - au-delà des questions techniques - les impératifs politiques. Il a estimé que, dans la compétition opposant *Boeing* à Airbus, les Etats-Unis n'auraient de cesse de couler notre industrie aéronautique. Il a ajouté que, dans l'aide qu'ils ont apportée à la Russie, les Américains ont intégré le désir de l'affaiblir et que la situation actuelle tend à montrer qu'ils sont parvenus à leurs fins.

M. Alain Barrau a partagé l'analyse et la conclusion du Rapporteur, qui rompt clairement avec l'idée, trop largement répandue, du caractère inévitable de la domination américaine. S'il a approuvé la position du Gouvernement consistant à renvoyer à l'OMC la négociation de l'AMI, il s'est demandé si la France serait soutenue sur ce point et par qui elle serait suivie. Mettant en relief les inconvénients d'un système institutionnel dans lequel la Commission européenne engage et conduit les négociations, il a considéré que l'Europe aurait beaucoup à gagner à se doter d'un gouvernement et, en tout état de cause, à promouvoir un renforcement politique face aux risques de " dilution technocratique " et aux prétentions des lobbies. Il a rappelé le combat qu'il avait mené en faveur de l'euro et qui tend, lui aussi, à contrebalancer la toute puissance des Etats-Unis.

M. Didier Boulaud a attiré l'attention de la Délégation sur le fait que la commission de la défense allait constituer un groupe de travail pour examiner le nouveau concept stratégique de l'OTAN, développé dans un rapport d'un expert américain désigné par le bureau de l'Atlantique Nord, M. Stanley R. Sloane. Ce nouveau concept stratégique devrait être adopté en avril prochain, pour l'anniversaire de l'Alliance, au sommet de Washington. Il a souhaité que la Délégation puisse également étudier ce rapport car ses conclusions font bien apparaître la volonté hégémonique des Etats-Unis.

Dans ses réponses aux intervenants, **le Rapporteur** a donné les indications suivantes :

- le transfert à l'OMC, à partir de l'an 2000, de la négociation sur la libéralisation des investissements est d'autant plus justifié que le Gouvernement entendait reprendre la discussion sur des bases entièrement nouvelles, l'AMI n'étant pas amendable compte tenu de la philosophie qui l'inspire ; l'OMC, qui compte 132 pays, a vocation à devenir universelle et devrait accueillir la Chine et la Russie, en dépit des efforts contraires des Etats-Unis. Les négociations conduites dans le cadre de l'OMC obéissent à la règle du consensus ; c'est parce que ce consensus ne pouvait être obtenu, dès l'origine, pour l'AMI, que la négociation s'est engagée dans une autre enceinte ;

- la question monétaire, le nouveau rapport de forces avec les Etats-Unis qu'engendre la monnaie unique, de même que l'incidence des questions agricoles seront naturellement évoquées dans le rapport définitif ;

- il est pour le moins surprenant que les parlementaires n'aient reçu aucune information sur le projet d'AMI, dont les négociations ont commencé dès 1995 dans le cadre de l'OCDE, et qu'ils l'aient découvert grâce à l'*Internet*. En raison de l'opacité qui entoure les relations commerciales, une "délégation permanente aux organismes et traités multilatéraux" devrait être instituée au sein de l'Assemblée nationale.

M. François Guillaume a ajouté qu'il serait difficile pour l'Union européenne de négocier avec les Etats-Unis sur les questions agricoles et commerciales, si le Président des Etats-Unis n'obtenait pas du Congrès une habilitation de caractère général (*fast track*), à défaut de laquelle les négociateurs américains ne pourraient s'engager qu'*ad referendum*.

Le Rapporteur a fait ressortir, à ce propos, l'extrême faiblesse de notre Parlement par rapport à celui des Etats-Unis, ainsi que le déficit démocratique que nous subissons. Il a rappelé que le pouvoir des parlementaires américains, dans ce domaine, reposait sur l'article premier, section première, paragraphe 8 de la Constitution de 1787, selon lequel c'est le Congrès lui-même qui réglemente le commerce avec les nations étrangères et le commerce entre les Etats de l'Union.

2) Réunion du 28 janvier 1999

Ayant rappelé qu'il avait exposé à la Délégation les grandes lignes de son rapport le 22 octobre dernier et publié, au nom de celle-ci, un rapport d'étape (n° 1150), **le Rapporteur** a présenté la suite de son analyse et ses propositions de conclusions.

M. Jacques Myard a salué la richesse du rapport, qui constituera un ouvrage de référence sur un sujet méconnu par l'Assemblée nationale. Il a déploré que celle-ci ne suive pas suffisamment des négociations qui déterminent pourtant les échanges internationaux et le droit économique des Etats. Il a insisté sur le fait que les relations économiques entre l'Union européenne et les Etats-Unis déterminent des choix de politique interne et souligné que le pouvoir de décision en matière économique a été transféré à un niveau supra européen.

M. Camille Darsières a apprécié l'intérêt de ce travail, dans la mesure où il présente une synthèse des multiples aspects des relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Il met en relief le fait, trop souvent occulté, que les Etats-Unis, de façon directe ou par l'intermédiaire de relais en Amérique latine, violent les principes définis par le Bureau international du travail (BIT). Dans le domaine de la

banane, l'Union européenne négocie avec les Etats-Unis, qui dominent les multinationales de cette région du monde, comme si les conditions de la lutte économique étaient égales, alors que la concurrence est faussée : les salaires des ouvriers de la banane sont six fois plus élevés aux Antilles qu'en Amérique latine. De plus, les Etats-Unis ont obtenu, par l'intermédiaire de deux pays de cette région, qu'il n'y ait plus d'observateurs du BIT dans les négociations, afin d'éviter la dénonciation de leurs violations des règles internationales du travail. La Délégation doit donc rappeler la nécessité d'appliquer ces règles.

Pour **M. Gérard Fuchs**, le rapport démontre que, face à la mondialisation financière, économique, technologique, seule l'Union européenne peut permettre d'intervenir efficacement. Il convient donc de veiller à son orientation politique et renforcer son organisation. La philosophie générale qui sous-tend le rapport suscite son approbation, même si plusieurs points des conclusions méritent la discussion.

Exprimant son accord sur ce dernier point, **Mme Béatrice Marre** a souligné le caractère très complet du rapport, qui éclaire les méthodes d'influence et d'action des Etats-Unis, avant de souhaiter que l'Union européenne fasse preuve d'une plus grande fermeté vis-à-vis de ceux-ci. Elle a insisté sur la nécessité de renforcer l'Union européenne, de dénoncer les dangers du bilatéralisme et de promouvoir la transparence dans les négociations.

M. Alain Barrau a salué le travail du Rapporteur, qui, dans le prolongement de celui qu'il a présenté en octobre dernier, réalise une synthèse de questions abordées généralement de manière éparse, trace les voies d'un renforcement de l'Europe et indique des pistes de réflexion sur la manière dont l'Union européenne pourrait aborder les futures négociations de l'OMC. Il a estimé que la représentation nationale devait avoir son mot à dire sur ces négociations.

M. François Guillaume a souligné l'intérêt pédagogique du rapport, qui analyse le cheminement de décisions qui s'imposent à l'Europe et à la France. Dans le cadre des prochaines négociations, la France risque de subir une pression du Royaume-Uni et de l'Allemagne en faveur des thèses américaines. Au-delà du conflit sur la banane, se profile la volonté américaine de porter atteinte aux accords de Lomé ; sans la France, ces accords n'auraient pas l'importance qu'ils ont aujourd'hui. Le Conseil devrait indiquer à la Commission les grandes lignes de la position qu'elle défendra dans le cadre des négociations de l'OMC sans lui laisser une marge de manœuvre trop grande. Sur les sujets les plus importants de ces négociations, tels que l'agriculture, l'aéronautique ou les services, le

Parlement français devrait définir une position claire sur laquelle le Gouvernement pourrait s'appuyer. Dans le domaine monétaire, l'euro risque de n'être que le « faux-nez » du deutschemark ; or, face aux Etats-Unis qui n'hésitent pas à instaurer des protections non tarifaires – pour compenser les pertes liées à la réduction des protections tarifaires – ou à utiliser le dollar pour favoriser son commerce, la France devrait promouvoir une politique monétaire européenne cohérente.

Ayant apprécié l'ampleur du sujet traité par le rapport et les pistes de réflexion qu'il ouvre, **M. Pierre Brana** a considéré que, si l'on peut se mettre d'accord sur le principe d'une réforme des organisations économiques internationales, il reste à en définir les modalités, par exemple l'introduction d'une clause sur le respect des droits de l'Homme dans l'accord sur l'organisation mondiale du Commerce dans la perspective d'une adhésion de la Chine.

Après avoir également noté la qualité du rapport et partagé le souci qu'il exprime de voir l'Europe adopter une position plus ferme à l'égard des Etats-Unis, **M. Pierre Lequiller** a exprimé des réticences à l'égard de certains points des conclusions ; en particulier, celui qui demande la remise à plat des dogmes économiques libéraux définis par le Traité de Maastricht ainsi que la révision des statuts de la Banque de France pour parvenir à un Gouvernement économique donnant des instructions à la Banque Centrale Européenne, lui paraît contraire à ce qui a été voté par le peuple français et se retournerait contre l'intérêt de l'Europe. De même, tout en souscrivant aux analyses du Rapporteur sur la volonté américaine d'hégémonie politique et diplomatique, il n'en tire pas les mêmes conclusions et se prononce en faveur d'une politique extérieure et de sécurité commune regroupant nos forces politiques et militaires pour permettre à l'Europe d'exercer une influence sur la scène internationale. S'étant enquis des suites données à la suggestion consistant à organiser chaque mois une séance de questions d'actualités consacrée aux affaires européennes, il a reçu du **Président Henri Nallet** l'assurance que cette proposition avait été transmise au Président de l'Assemblée nationale.

En réponse à une question de **M. Pierre Brana**, le **Rapporteur** a rappelé que le système satellitaire avait été intégré au réseau *Echelon*, géré par l'agence de sécurité américaine *NSA* en liaison avec l'Australie, le Canada, la Grande Bretagne et la Nouvelle-Zélande, et qu'il permet de capter l'ensemble des appels téléphoniques, fax et courriers électroniques dans le monde entier et de fournir tous les jours au Président des Etats-Unis, après retraitement, une information sur les décisions économiques prises par les Etats et les grandes entreprises.

La Délégation a commencé l'examen des conclusions proposées par le Rapporteur.

A l'initiative de **Mmes Béatrice Marre** et **Nicole Catala**, de **MM. Gérard Fuchs**, **Jacques Myard** et du **Président Henri Nallet**, la Délégation a modifié la rédaction des *considérants*, **M. Pierre Lequiller** exprimant ses réserves à l'égard de prises de position qu'il a jugées hostiles aux Etats-Unis, alors que ceux-ci demeurent, comme l'a également souligné le **Président Henri Nallet**, nos alliés et nos amis.

Abordant le dispositif des conclusions, la Délégation a adopté, compte tenu de modifications suggérées par **MM. François Guillaume**, **Gérard Fuchs**, **Pierre Brana**, **Mmes Béatrice Marre**, **Nicole Catala** et le **Président Henri Nallet** : le point 1, qui condamne la menace américaine d'infliger des sanctions tarifaires à l'Union européenne en violation des règles de l'OMC ; le point 2, qui soutient l'action de l'Union européenne dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'OMC ; le point 3, qui demande une coordination des organisations internationales face à la mondialisation des échanges, laquelle doit être encadrée par les Etats ; le point 4, qui prône une rénovation de l'OMC et demande, sous la condition du respect des droits de l'homme, l'admission de la Chine, de la Russie et des pays en développement, ainsi que le renforcement de la procédure de règlement des différends.

La Délégation a décidé de poursuivre, au cours de ses prochaines réunions, l'examen des conclusions du rapport d'information du Rapporteur

3) Réunion du 11 février 1999

La Délégation a poursuivi l'examen des conclusions du rapport d'information du **Rapporteur** sur les relations économiques entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Lors de sa réunion du 28 janvier 1999, elle avait adopté les conclusions présentées par le Rapporteur, après modifications, jusqu'au point 4 du dispositif inclus.

A l'issue d'un débat, évoqué ci-après, auquel ont participé le **Président Henri Nallet**, le **Rapporteur** et **MM. Maurice Ligot**, **Jacques Myard**, **Gérard Fuchs** et **François Loncle**, la Délégation a adopté les conclusions dont le texte figure après les travaux de la Délégation.

La Délégation a repris l'examen des conclusions présentées par le Rapporteur après le point 4 du dispositif, avec une proposition demandant

que l'Union européenne s'engage dans un processus de démocratisation, ainsi que la mise en œuvre systématique et contrôlée du principe de subsidiarité. Sur proposition de **M. Maurice Ligot**, qui a estimé que cette disposition n'avait pas sa place dans un texte portant sur les relations économiques transatlantiques, elle a décidé sa suppression, après que **M. François Loncle** eut souligné qu'une telle demande ne ferait que donner des arguments aux Etats-Unis dans leur critique du mauvais fonctionnement de l'Union.

Au point 5, une discussion est intervenue sur la proposition du Rapporteur de créer une Délégation permanente aux organismes et traités multilatéraux au sein du Parlement français. **M. Jacques Myard** a estimé que le développement de la pratique des auditions et le renforcement des méthodes de travail de la Commission des affaires étrangères devraient permettre d'assurer l'information du Parlement français sur le déroulement des grandes négociations internationales en matière économique, plutôt que la création d'un nouvel organe.

Considérant que la création d'une Délégation nouvelle posait un problème de constitutionnalité et justifierait une étude, **M. Maurice Ligot** s'est demandé s'il fallait appliquer le même traitement aux traités internationaux et aux traités européens, selon lui de nature différente.

Tout en s'opposant à la création d'un organe supplémentaire, **M. Gérard Fuchs** a néanmoins convenu que cette proposition mettait l'accent sur la réelle nécessité d'assurer une meilleure information en amont du Parlement français sur les grandes négociations internationales en matière économique et a déposé un amendement dans ce sens.

M. François Loncle, déclarant partager les observations précédentes, a estimé que cette information du Parlement français passait par un plein exercice des attributions de la Commission des affaires étrangères, et a également souligné la nécessité d'une réflexion sur le statut juridique des traités relatifs à l'Union européenne.

Déclarant avoir voulu mettre l'accent sur le handicap dont souffre le Parlement français par rapport au Congrès américain et au Parlement européen, qui est doté d'une Commission des Relations économiques extérieures, **le Rapporteur** a fait valoir que le Parlement français avait été totalement sous-informé des négociations de l'AMI engagées en 1995, faute pour la Commission des affaires étrangères et la Commission de la production et des échanges de s'être intéressées à ces négociations quasi permanentes d'un type nouveau dont le suivi justifie la création d'un organe spécial au sein du Parlement français. Il a donc regretté que

l'amendement supprime la référence à la création d'une Délégation spéciale, tout en approuvant son idée d'améliorer l'information en amont du Parlement français.

Le Président Henri Nallet a considéré que l'amendement de M. Fuchs posait le problème des modalités de contrôle du Parlement en matière de traités internationaux dans des termes généraux respectant mieux la Constitution et les compétences des commissions permanentes. Après avoir évoqué les divergences sur la véritable nature des traités relatifs à l'Union européenne, il a estimé nécessaire de renforcer l'information du Parlement français sur le déroulement des négociations économiques et commerciales internationales et souhaité que les parlementaires portent un intérêt accru à ce domaine essentiel.

Puis la Délégation a *adopté* l'amendement proposé par M. Gérard Fuchs et le point 5 ainsi modifié.

Au point 6 (Réorientation des principes de l'Union économique et monétaire), après des interventions de **M. Maurice Ligot** estimant que l'évocation de la réorientation des politiques économiques en faveur de la croissance et de l'emploi revêtait un caractère trop général, de **M. François Loncle** approuvant la liaison entre le plein emploi, la stabilité des prix et la modération des taux d'intérêt à long terme, et de **M. Jacques Myard** jugeant plus important de viser les taux d'intérêt à court terme que ceux à long terme, la Délégation a *adopté* le dispositif proposé par le Rapporteur et modifié par un amendement de **M. Gérard Fuchs** supprimant la référence aux seuls taux d'intérêt à long terme.

La Délégation a *adopté*, sans modification, le *point 7* (Nécessité pour l'Union européenne de se doter d'une politique commerciale fondée sur le principe de réciprocité), après que **M. Jacques Myard**, tout en jugeant l'idée de réciprocité intéressante, eut regretté qu'elle ne puisse pleinement jouer au sein même de l'Union européenne, faute d'une réelle solidarité entre des intérêts sectoriels disparates face aux Etats-Unis.

Au point 8 (L'urgence d'un renforcement du potentiel économique de l'Europe), **M. Jacques Myard** a estimé nécessaire de faire référence aux Etats et non à la seule Union européenne, en raison de la coopération à la carte qui existe en particulier dans le domaine spatial, et observé que le brevet européen, délivré par l'Office européen des brevets, était déjà compétitif, à la différence du brevet communautaire. **M. Gérard Fuchs** s'est opposé à l'amendement de M. Myard, estimant que l'Union européenne était une notion à la fois politique et géographique.

La Délégation a *adopté* le point 8 sans modification.

Au point 9 (La nécessaire préservation du modèle social européen), **M. Gérard Fuchs** a proposé de supprimer la référence au moratoire sur les OGM (Organismes génétiquement modifiés) et de conserver l'idée d'un débat de société sur ce sujet.

S'interrogeant sur la portée du deuxième alinéa relatif à l'utilisation d'Internet, **M. François Loncle** a observé que les tarifs pratiqués en Amérique étaient très compétitifs et déploré que le Gouvernement ne soit pas en mesure d'obtenir une baisse des tarifs de France-Telecom.

Le Rapporteur a répondu qu'il s'agissait moins de l'accès à Internet que de son encadrement juridique, par l'intervention des entreprises ou d'une réglementation étatique, sujet constituant un réel problème politique dans le débat qui oppose, en ce domaine, l'Union européenne aux Etats-Unis.

A **M. Maurice Ligot et M. Jacques Myard** s'interrogeant sur le lien entre la préservation du modèle social européen et les valeurs politiques qui le fondent, d'une part, et le débat de société sur les OGM, de l'autre, **le Rapporteur** a répondu qu'un tel débat, du fait de ses enjeux, mettait en relief certaines des valeurs politiques de l'Europe.

La Délégation a *adopté* l'amendement de M. Gérard Fuchs et le point 9 ainsi modifié.

Au point 10 (Le renforcement de l'enseignement du droit économique et commercial international), **M. Jacques Myard** a observé que l'emprise du droit anglo-saxon au sein de l'Union européenne ne résultait pas de la seule action des Etats-Unis, mais était également due à certains Etats membres déjà régis par ce droit.

M. Maurice Ligot a déclaré qu'il s'agissait d'un problème purement européen et non d'un combat opposant les Etats-Unis à l'Europe et que, de façon générale, il n'existait pas de culture européenne dans le domaine juridique. Il a estimé qu'il serait plus judicieux de viser, outre la France, les autres Etats membres concernés – tels que l'Allemagne et ceux de l'Europe du Sud - par l'emprise du droit anglo-saxon.

Le Président Henri Nallet a approuvé cette analyse et estimé que l'évolution ne jouerait pas nécessairement en faveur d'un droit anglo-saxon qui progresse davantage dans les procédures que dans les contenus.

Le Rapporteur a estimé que la règle de droit n'est pas neutre et qu'il fallait en tirer les conséquences au niveau européen.

La Délégation a *adopté* l'amendement de M. Ligot et le point 10 ainsi modifié.

Au point 11 (Préparation des prochaines négociations commerciales à l'OMC), **M. Gérard Fuchs** a regretté que la compétence exclusive de l'Union européenne ne porte que sur les biens et n'inclue pas les services, alors que ces derniers occupent une part croissante dans le commerce mondial. Il a estimé nécessaire d'engager une réflexion sur ces questions.

M. Jacques Myard a souhaité compléter le deuxième alinéa pour obliger la Commission européenne à respecter le mandat du Conseil, après avoir évoqué le cas de négociations engagées sans mandat explicite.

M. François Loncle s'est interrogé sur la mention conjointe, dans le cinquième alinéa, de la politique agricole commune et de la culture. **Le Rapporteur** a rappelé qu'il s'agissait des deux grandes questions qui font l'objet d'un conflit permanent entre l'Union européenne et les Etats-Unis. **Maurice Ligot** a proposé d'introduire un alinéa nouveau visant les seules industries européennes – et non communautaires – liées à la culture.

La Délégation a *adopté* cet amendement et le point 11 ainsi modifié.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Considérant que l'Union européenne, tout en ayant établi des relations économiques équilibrées avec les Etats-Unis, reste confrontée au comportement hégémonique des Etats-Unis dans les domaines économique, politique, militaire et culturel ;

Considérant que les Etats-Unis se prononcent en faveur du libre-échange et ont accepté les règles et disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais poursuivent une politique commerciale mêlant pratiques protectionnistes et lois extra-territoriales, ainsi que le relève de nouveau le quatorzième rapport de la Commission européenne sur les barrières américaines au commerce et aux investissements ; considérant que les Etats-Unis sont réticents à l'égard d'un réel multilatéralisme, maintiennent leurs législations commerciales unilatérales et pratiquent une intense diplomatie commerciale bilatérale et régionale ;

Considérant que se multiplient les contentieux commerciaux transatlantiques, qu'ils soient traditionnels, comme dans l'agriculture, l'aéronautique ou les lois extra-territoriales, ou nouveaux, comme pour les organismes génétiquement modifiés (OGM) et le commerce électronique ;

Considérant que les accords commerciaux bilatéraux conclus entre l'Union européenne et les Etats-Unis, notamment en matière de construction aéronautique, les accords de « courtoisie active » dans le droit de la concurrence ou de libéralisation des transports aériens, ne règlent que partiellement des situations conflictuelles ou consacrent des déséquilibres préexistants ; considérant à ce titre le danger qu'auraient représenté pour la construction européenne,

s'ils avaient été menés à leur terme, le projet de « nouveau marché transatlantique » élaboré par la Commission européenne ou celui d'un accord multilatéral sur l'investissement proposé dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;

Considérant néanmoins que l'état d'inachèvement de la construction européenne et certains de ses dysfonctionnements expliquent les difficultés trop fréquentes de l'Union européenne à faire face à la compétition économique dans des conditions imposées par les Etats-Unis ;

Considérant, dès lors, que l'Union européenne doit élaborer une stratégie reposant sur le renforcement de ses relations multilatérales, que ce soit avec les autres Etats industrialisés ou nouvellement industrialisés ou avec les pays en développement ;

1. Condamne la décision américaine de tenter d'imposer, avant le 3 mars 1999 et en violation des règles prévues par la procédure de règlement des différends de l'OMC relative au système communautaire d'importations de bananes, des sanctions commerciales portant sur seize positions tarifaires communautaires et présentant pour l'Union européenne un préjudice économique évalué, selon la Commission européenne, à plus de 500 millions d'euros par an ;

2. Soutient l'ouverture par l'Union européenne d'une procédure de règlement des différends à l'OMC contre ces éventuelles sanctions, afin d'obtenir leur retrait et l'abrogation de toutes les législations commerciales unilatérales américaines ; demande à titre conservatoire que la Commission européenne mette à l'étude une liste de produits qui pourraient être soumis à des restrictions ;

3. Demande une réforme des organisations économiques internationales, qui ont été façonnées dans le contexte issu de la seconde guerre mondiale, pour mieux les coordonner, les adapter à un monde multipolaire et répondre à la nécessité d'encadrer la mondialisation des échanges par des régulations édictées par les Etats, afin de ne pas la laisser fonctionner par le seul jeu des marchés ;

4. Souhaite que l'OMC devienne véritablement universelle, prenne en compte les règles relatives au respect des droits de l'homme et renforce sa procédure de règlement des différends et son application par des personnalités internationales dont l'impartialité serait garantie ;

5. Demande que le Parlement français puisse mieux exercer un contrôle en amont sur les grandes négociations internationales en matière économique ;

6. Estime que la crise économique actuelle doit conduire les Etats membres à compléter les principes sur lesquels se fonde l'Union économique et monétaire ; demande, en conséquence, l'adoption de dispositions visant à :

- inciter la Banque centrale européenne à concourir au plein emploi, à la stabilité des prix et à la modération des taux d'intérêt ;

- réorienter les politiques économiques en faveur de la croissance et de l'emploi ;

- définir une position unitaire des Etats membres de la zone euro dans les enceintes monétaires internationales ;

7. Demande que l'Union européenne se dote à l'égard des Etats-Unis d'une politique commerciale fondée sur le principe de réciprocité, c'est-à-dire sur un strict équilibre des avantages et des concessions ; souhaite, en conséquence, que le Conseil de l'Union européenne parvienne à une position unitaire en vue de promouvoir l'intérêt général européen et de donner, en application de l'article 113 du Traité instituant la Communauté européenne, des directives de négociation claires et précises à la Commission européenne ; souhaite que celle-ci utilise les instruments de défense commerciale et la procédure de règlement des différends de l'OMC pour lutter contre les pratiques déloyales des pays tiers et chaque fois que les règles de l'OMC ne seraient pas respectées, en particulier par les lois extra-territoriales américaines ;

8. Estime impérieux que l'Union européenne soit en mesure de faire face à la concurrence imposée par les Etats-Unis ; demande, en conséquence que l'Union européenne :

- consolide son industrie aéronautique et spatiale : d'une part, en prenant rapidement la décision définitive de lancer l'A3XX et l'A318, pour que l'Europe soit présente sur le marché des très gros porteurs de plus de 500 places et sur celui des avions de moins de 100 places ; d'autre part, en arrêtant une stratégie dans le secteur de la navigation par satellites ;

- s'efforce, d'urgence, de combler les lacunes de son industrie dans le domaine des technologies de l'information et celui des biotechnologies et encourage la création de centres de recherche fondamentale et appliquée dans chacun de ces deux secteurs ;

- mette en place une politique de soutien à la recherche, à l'innovation et à la normalisation, visant, en particulier, à instaurer un régime de brevet européen compétitif ;

9. Demande que l'Europe préserve avec fermeté son modèle social et les valeurs politiques qui le fondent ; souhaite, dans cette perspective, que l'Union européenne :

- s'affirme dans les négociations internationales sur l'encadrement juridique du commerce électronique et dans l'utilisation d'Internet, en particulier en faisant admettre la légitimité de l'intervention de l'autorité publique, afin de garantir les droits des citoyens et des consommateurs, d'une part, et d'assujettir les entreprises au respect de ces droits ainsi qu'à la poursuite de l'intérêt général, d'autre part ;

- favorise, au sein des Etats membres, le débat de société sur les objectifs que l'Union européenne doit poursuivre dans le domaine des OGM ;

10. Considère comme urgent que l'enseignement du droit économique et commercial international soit renforcé, afin que la France et les autres Etats membres concernés disposent des experts et des instruments juridiques leur permettant de contrebalancer l'emprise du droit anglo-saxon en ces matières ;

11. Demande que l'Union européenne prépare soigneusement les prochaines négociations de l'OMC qui débiteront en janvier de l'an

2000, en cherchant à :

- définir une position ferme, qui se traduise par un mandat clair donné à la Commission européenne ;**
- éviter un nouveau face-à-face entre l'Union européenne et les Etats-Unis en recherchant un système d'alliances avec les autres membres de l'OMC et en favorisant l'intégration dans le système commercial mondial des pays en développement et en transition ;**
- établir et contrôler le respect de règles multilatérales assurant la loyauté des échanges plutôt que de maintenir l'objectif d'une libéralisation à marche forcée des échanges mondiaux sans tenir compte des situations concrètes des pays ;**
- veiller au non-démantèlement de la politique agricole commune ;**
- assurer le développement des industries européennes liées à la culture ;**
- continuer les négociations en matière de commerce des services, de respect de la propriété intellectuelle et de sécurité alimentaire ;**
- négocier sur les « nouveaux sujets » que sont les normes sociales fondamentales, les fluctuations erratiques des monnaies et la lutte contre les mouvements financiers spéculatifs, l'environnement, le droit de la concurrence et l'investissement.**

CONCLUSIONS ADOPTED BY THE DELEGATION

The Delegation,

Considering that the European Union, while having established balanced economic relations with the United States, remains confronted with the hegemonic behaviour of the United States in the economic, political, military and cultural fields ;

Considering that the United States pronounces itself in favour of free trade and has accepted the rules and disciplines of the World Trade Organization (WTO), but pursues a trade policy mixing protectionist practices and extra-territorial laws, as noted again by the fourteenth report by the European Commission on American barriers to trade and investments; considering that the United States is hesitant with respect to real multilateralism, maintains its unilateral legislation and practises intense bilateral and regional trade diplomacy ;

Considering that transatlantic trade disputes are growing in number, whether long-standing, such as in agriculture, aircraft construction or regarding extra-territorial laws, or new, such as those concerning genetically modified organisms (GMOs) and electronic commerce ;

Considering that the bilateral trade agreements concluded between the European Union and the United States, particularly regarding aircraft construction and positive

comity agreements with regard to competition law or the liberalization of air transport, only partially settle situations of conflict or perpetuate pre-existent imbalances; considering in this respect the danger that would have represented for European construction, if they had been applied, the project for a 'new transatlantic marketplace' elaborated by the European Commission or that of a multilateral agreement on investment proposed within the framework of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ;

Considering nevertheless that the state of incompleteness of European construction and some of its dysfunctions explain the only too frequent difficulties of the European Union to face up to economic competition in the conditions imposed by the United States ;

Considering, therefore, that the European Union must elaborate a strategy based on the strengthening of its multilateral relations, whether with other industrialized or newly industrialized States or with developing countries ;

1. Condemns the American decision to try to impose, before 3 March 1999 and in breach of the rules laid down by the WTO dispute settlement procedure relative to the Community system of banana imports, trade sanctions against sixteen Community tariff headings and causing economic injury for the European Union estimated by the European Commission at more than 500 million Euros per year ;

2. Supports the opening by the European Union of a dispute settlement procedure at the WTO against these possible sanctions, in order to obtain their withdrawal and the repeal of all American unilateral trade legislation ; asks

as a precaution that the European Commission should study a list of products which could be subject to restrictions ;

3. Calls for a reform of the international economic organizations, which have been shaped in the context arising after the Second World War, in order better to coordinate them, adapt them to a multipolar world and meet the requirement of