

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

(Secretariat general)

SEC(70) 1351 final

Bruxelles, le 15 avril 1970

LA POLITIQUE D'ASSOCIATION ET DE REGIMES

PREFERENTIELS DE LA COMMUNAUTE

(Communication de la Commission au Conseil)

1. Depuis sa création, la Communauté a conclu un certain nombre d'accords comportant des préférences commerciales. Cette politique suscite de plus en plus d'appréhension et même, récemment, une opposition déclarée de la part de nombreux partenaires commerciaux de la Communauté.

Cette situation a amené le Conseil à avoir un premier échange de vues sur cette question à l'occasion de sa réunion du 6 mars et, à la suite de cette discussion, à inviter la Commission à élaborer un document à ce sujet.

La présente communication de la Commission répond à cette invitation.

I

2. La politique de liens particuliers entre la Communauté et certains pays tiers suscite des critiques croissantes de la part de certains partenaires commerciaux de la Communauté, à la fois pour des raisons de principe et de droit, et de plus en plus également, pour des raisons d'intérêt économique et commercial. Ces critiques et ces craintes semblent s'être renforcées et multipliées au fur et à mesure que les accords d'association devenaient plus nombreux, que leur application régionale s'étendait et que se précisaient les perspectives d'élargissement de la C.E.E. De l'avis des pays tiers concernés, l'adhésion de nouveaux pays à la Communauté aurait pour effet à la fois d'accroître l'ampleur géographique des zones intéressées par des courants d'échange préférentiels et d'entraîner le risque d'une série d'autres accords comportant des préférences commerciales.

.../...

3. Sur le plan des principes, les pays tiers concernés considèrent que la multiplication des accords préférentiels de la Communauté et le volume croissant de commerce ainsi concerné remettent en cause la clause de la nation la plus favorisée, règle de base du commerce international. L'évolution ainsi engagée conduit, selon ces pays, à une division du monde en quelques grandes sphères d'influence et risque de porter atteinte aux intérêts politiques et économiques de nombreux pays, parmi lesquels tout particulièrement des pays peu développés. Quant aux aspects juridiques de ces associations, ils estiment que seul l'accord d'association avec la Grèce comportant un objectif et calendrier précis répond aux stipulations relatives aux unions douanières ou zones de libre échange (annexe I). Dans le cas des autres accords, le plan et le programme pour l'établissement dans un délai raisonnable d'unions douanières ou de zones de libre échange sont considérés comme insuffisamment complets et précis pour assurer que leur objet ne soit pas limité à l'échange de préférences tarifaires sur une base essentiellement sélective en violation de la règle du traitement de la nation la plus favorisée.

On doit cependant relever dans ce contexte, le préjugé favorable dont bénéficie chez certains pays tiers l'association des E.A.M.A. pour laquelle l'aspect "héritage historique" est un fait suffisamment important pour atténuer la portée des critiques juridiques.

4. En résumé, ces pays déclarent que ces accords ne sont conformes ni à la lettre, ni à l'esprit de l'article XXIV du GATT et qu'ils pourraient d'ailleurs difficilement l'être parce que le concept d'union douanière ou de zone de libre échange, qui par définition exige un désarmement tarifaire et contingentaire pour l'essentiel des échanges, non seulement ne serait pas réalisable entre pays dont le niveau de développement économique se trouve à des stades aussi différents, mais encore ne saurait répondre de manière adéquate aux besoins de développement notamment industriel de tels pays. Loin d'en conclure qu'il convient donc de revoir les règles en la matière, ces pays soutiennent qu'une action en faveur des pays que la CEE veut favoriser doit être cherchée éventuellement dans d'autres formules telles que l'assistance financière et technique ou, sur le plan commercial, dans le système de préférences généralisées.

5. Sur le plan économique et commercial, les appréhensions des pays tiers, imprécises et confuses au début, se concrétisent progressivement avec l'extension de la politique de la C.E.E. à des marchés plus importants, tels que ceux du Maghreb, d'Israël, de l'Autriche et d'Espagne. Ces pays tiers sont préoccupés par l'impact des préférences sur le volume de leurs propres exportations tant vers la Communauté que vers les pays associés à celle-ci. Ils s'estiment d'autant moins tenus à accepter ces inconvénients pour leur commerce que la politique de la Communauté n'est pas, à leur avis, conforme au droit international et que la Communauté pour sa part obtient au moins certaines contreparties sous la forme des préférences inverses. Certains d'entre eux ont d'ailleurs souligné leur intention de faire usage de toutes les voies de recours que prévoient les règles du GATT, y compris les retraits compensatoires, au cas où ils devraient subir des préjudices du fait de ces accords.

6. Parmi les pays les plus déterminés à critiquer et même à s'opposer à la politique de la Communauté, en se fondant à la fois sur des motivations de principe et d'intérêt commercial, figurent les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et de nombreux pays d'Amérique latine. L'opposition de ces pays a eu récemment l'occasion de se manifester de façon caractéristique lors de l'examen des accords d'association avec la Tunisie et le Maroc. De nombreux pays, qui n'admettent pas non plus la légitimité juridique de tous les accords négociés par la Communauté, ont pour des raisons diverses, jusqu'à présent évité de formuler expressément cette position.

II

7. La politique d'association et de régimes préférentiels de la Communauté en Europe doit être considérée dans le cadre général de l'élargissement. Le communiqué du sommet de la Haye dit à ce sujet que l'"établissement de liens particuliers avec d'autres Etats

européens qui en ont exprimé le désir" contribuerait "au développement des Communautés vers des dimensions toujours plus conformes à l'état actuel de l'économie et des technologies" et qu'"un tel développement permettrait à l'Europe de rester fidèle à ses traditions d'ouverture sur le monde et d'augmenter ses efforts en faveur des pays en voie de développement" (cf. communiqué de la Haye, par. 4 : "les finalités politiques").

Par ailleurs, les Avis de la Commission au Conseil de 1967 et 1969 concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège donnent des précisions quant à la doctrine communautaire en matière de relations préférentielles (cf. Avis de 1967, par. 21, 22, 23 et Avis de 1969, par. 36, 37).

8. En ce qui concerne l'Afrique, l'association a été conçue comme l'instrument particulier de la politique de la Communauté à l'égard des pays et territoires d'Outre-Mer et des Etats indépendants avec lesquels les pays membres entretiennent ou ont entretenu des liens particuliers.

Cet "héritage historique", dont le Traité de Rome a voulu tenir compte dans sa Partie IV et certaines Déclarations d'intention annexées, est à la base des Conventions de Yaoundé et des accords avec le Maroc et la Tunisie. Des accords éventuels avec l'Algérie et la Lybie se justifieraient sur une base analogue.

En outre, la Communauté a été conduite à inclure dans sa politique d'association dans le continent africain quelques autres pays auxquels ne s'applique pas, pour la Communauté actuelle, le critère de "l'héritage historique"⁽¹⁾. Elle s'est déclarée disposée lors de Yaoundé I, en 1963 (à la suite de l'interruption des négociations avec le Royaume-Uni) à étendre la possibilité de l'association à des pays de structure et productions comparables à celles des E.A.M.A.. Cette possibilité vient d'être confirmée en 1969.

(1) Cette notion est à la base de différentes dispositions du Traité de Rome qui règlent les relations avec les pays en question. Avec la plupart de ces pays ces relations ont été précisées notamment par des accords d'association. Pour d'autres pays, énumérés dans l'annexe IV et certains protocoles annexés au Traité de tels accords n'existent pas à l'heure actuelle. Tel est le cas p.e. pour la Nouvelle Guinée, l'Algérie, la Libye, la Guinée.

La Communauté a ainsi négocié, à partir de 1964, des accords d'association avec le Nigeria et avec les trois pays d'Afrique orientale (Kenya, Tanzanie, Ouganda), dont le premier n'a pas pu entrer en vigueur avant son échéance et le deuxième doit entrer en vigueur sous peu.

9. Les exportations de la région méditerranéenne touchent

un nombre limité de produits, notamment agricoles, fournissant plus des 2/3 de l'approvisionnement extérieur de la Communauté pour ces biens.

Or, la création de liens préférentiels avec des pays riverains de la méditerranée pose des problèmes pour les autres pays méditerranéens qui exportent dans une large mesure des produits similaires.

Le souci d'équilibre économique ainsi que celui de contribuer à la stabilité en Méditerranée ont conduit le Conseil à reconnaître la nécessité de rencontrer les démarches des autres pays riverains de la Méditerranée, qu'il s'agisse d'Israël, d'une part, de l'Egypte ou du Liban, d'autre part.

La politique méditerranéenne découle ainsi de la politique d'unification européenne, de la politique des liens historiques en Afrique du Nord et de la volonté de la Communauté de traiter cet ensemble géographique de façon homogène dans le cadre d'une politique cohérente.

10. Les réponses aux critiques des pays tiers destinées à expliquer pourquoi certains de ces accords dans une première phase au moins ne revêtent qu'un caractère partiel, peuvent être résumées comme suit :

- i) les structures de certains pays méditerranéens ne permettent pas encore des engagements dépassant le moyen terme;
- ii) des solutions alternatives aux accords conclus ou en voie de négociation, et notamment le recours au système des préférences généralisées, ne peuvent suffire étant

donné que d'une part ce système n'est pas encore mis en place et que d'autre part, sous les formes préconisées à l'heure actuelle, il ne conviendrait pas à la plupart des pays de la Méditerranée ou de l'Afrique dont les productions pour le principal ne bénéficient pas de ces préférences;

iii) l'expérience faite à l'occasion des accords déjà conclus au cours des années passées a permis de constater, d'une part, qu'ils avaient facilité le développement économique équilibré que l'on recherchait pour les pays en cause et, d'autre part, qu'il n'en était pas résulté de préjudice pour les pays tiers mais que bien au contraire ceux-ci avaient bénéficié également du développement du commerce avec ces pays.

iv) limitation de la politique d'accords préférentiels dans la région méditerranéenne aux seuls pays riverains de cette mer.

III

11. Néanmoins ces raisons n'ont pas été reconnues comme suffisantes par les pays tiers pour répondre à leurs objections et soucis ; la Communauté ne doit donc pas sousestimer les risques que comporte sa politique de liens particuliers dans sa forme présente.

Remettre en cause des accords conclus ou en voie de négociation, entre difficilement en question à l'heure actuelle. Aussi la Commission est-elle d'avis qu'il importe de prendre un certain nombre de décisions visant à atténuer ces risques. A cet égard elle propose de :

i) dépasser graduellement la politique purement tarifaire et dans ce but :

...développer au niveau communautaire une coopération technique et financière ainsi qu'une politique à l'égard de la main d'oeuvre étrangère.

.../...

.. s'assurer des instruments appropriés en vue de rencontrer, au moins pour certains produits clés, les soucis légitimes des exportateurs des pays intéressés (ex. accords régionaux par produit de caractère non préférentiel).

ii) définir le plus rapidement possible la politique que la Communauté conviendrait de poursuivre avec les pays de l'Amérique latine et de l'Asie notamment.

Rappel des dispositions de l'Accord général
sur les Tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.)

I - Clause de la nation la plus favorisée (Article I)

"Tous avantages ... accordés par une partie contractante à un produit originaire ... de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ... de toutes les autres parties contractantes."

II - Exceptions à la clause de la nation la plus favorisée

L'Accord général n'admet que deux exceptions au principe de non discrimination entre les Parties Contractantes :

1. Dérogation (article XXV)

Dans des circonstances exceptionnelles les Parties Contractantes pourront, par une majorité des deux tiers des votes émis et qui doit comprendre plus de la moitié des Parties Contractantes, relever une partie contractante d'une des obligations qui lui sont imposées par l'Accord général.

2. L'union douanière ou la zone de libre échange (article XXIV)

L'article XXIV du G.A.T.T. prescrit des conditions pour l'établissement d'unions douanières ou de zones de libre échange :

- a) l'élimination des droits de douane et des autres restrictions commerciales entre les parties en cause doit concerner l'essentiel de leurs échanges commerciaux réciproques;

- b) au cas où les parties concernées se contentent de conclure un accord provisoire en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange, un tel accord doit comprendre, "un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union ... ou de la zone ...";
- c) les parties à des unions douanières ou des zones de libre échange aviseront les Parties Contractantes et fourniront tous renseignements à leur égard;
- d) les Parties Contractantes adresseront, à la majorité des votes émis, des recommandations aux parties intéressées, si elles estiment qu'un accord ne conduira pas à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange ou que les délais ne sont pas raisonnables. Les parties intéressées sont tenues soit de modifier l'accord conformément à ces recommandations, soit de ne pas le mettre en vigueur;
- e) un accord considéré comme imparfait au regard des dispositions ci-dessus peut être admis par une dérogation accordée à la majorité des 2/3 des votes émis à condition qu'il conduise à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange.

III - Conséquence du non respect des dispositions du G.A.T.T. (article XXIII)

Si une partie considère que les avantages résultant pour elle de l'Accord général se trouvent annulés ou compromis (par exemple par suite de l'octroi d'un traitement préférentiel non conforme à l'article XXIV), les Parties Contractantes pourront à la majorité des votes émis l'autoriser à suspendre des concessions à l'égard des pays ayant causé un préjudice (mesures de rétorsion).