

Berne, le 26 septembre 1973

GATT : Résultats de la réunion ministérielle
de Tokio du 12 au 14 septembre 1973

La réunion ministérielle qui s'est tenue du 12 au 14 septembre à Tokio sous l'égide du GATT s'est terminée avec une demi-journée d'avance par l'adoption à l'unanimité d'une déclaration dite "Déclaration de Tokio" (cf. Annexe 1).

Cette déclaration à laquelle ont souscrit plus de 120 Gouvernements constitue l'acte officiel d'ouverture de négociations commerciales multilatérales de vaste portée dans le cadre du GATT.

Elle prévoit la création d'un Comité de négociations commerciales. Ce Comité sera ouvert à tout Gouvernement membre ou non du GATT qui décidera de négocier et aura adressé à cet effet une notification au Directeur général du GATT.

La première réunion du Comité de négociations a été fixée au 24 octobre 1973 à Genève. Aux termes mêmes de la déclaration, l'intention est que les négociations se terminent en 1975.

1. Préparation et mise au point de la déclaration de Tokio

Le projet de déclaration de Tokio a été élaboré au cours d'une série de réunions à Genève d'un Comité de préparation des négociations. Sous réserve de deux paragraphes, l'un se référant au lien entre négociations commerciales et négociations portant sur la réforme du système monétaire international, et l'autre touchant aux mesures particulières à prendre en faveur des pays les moins avancés parmi les pays en développement, ce projet paraissait pouvoir être adopté sans difficulté par la réunion ministérielle. Ces prévisions se sont avérées correctes car aucun des passages de la déclaration qui avaient été agréés à Genève n'a été rouvert.

L'attention des négociateurs s'est donc portée sur les deux seuls points de désaccord cités ci-dessus. Qu'il en ait été effectivement ainsi tient à la conjonction d'un certain nombre de facteurs :

- la qualité du travail accompli par le Comité de préparation des négociations, sous la présidence du Directeur général du GATT, M. Olivier Long;
- le souci manifesté par toutes les délégations de donner à l'acte politique que constitue le lancement des nouvelles négociations le caractère d'une décision unanime;
- l'esprit de modération et le sens pratique dont ont su faire preuve les pays en voie de développement;
- les efforts inlassables du Gouvernement du pays hôte, le Japon, en vue d'assurer du point de vue de l'organisation mais aussi et surtout du point de vue du règlement des points encore litigieux le succès de la réunion.

2. Le compromis sur le lien commerce/monnaie

Les Communautés européennes, et en particulier la France, ont soutenu, au cours des préparatifs de la réunion de Tokio, que l'ouverture de négociations en matière commerciale devaient supposer qu'il existe des perspectives réelles d'instauration d'un système monétaire durable et équitable. A cette forme de préalable, les Etats-Unis ont répondu que la mise au point d'un système monétaire efficace supposait que des efforts parallèles soient accomplis dans le domaine de la libération des échanges. Du côté des Communautés comme du côté des Etats-Unis, l'on a cependant toujours laissé entendre que l'on était prêt à rechercher un compromis entre ces deux positions.

Dès l'ouverture de la conférence, les autorités japonaises se sont dès lors employées à mettre les principaux interlocuteurs - en l'espèce MM. Shultz (Etats-Unis) et Giscard d'Estaing (France) - en présence pour tenter d'établir ce compromis. Comme point de départ, les négociateurs disposaient essentiellement des prises de position d'un certain nombre de pays industrialisés, dont la Suisse, qui tout en reconnaissant que le rétablissement d'un régime monétaire ordonné et stable était nécessaire pour le bon fonctionnement du commerce international et pour faciliter la mise en oeuvre de nouvelles mesures de libération, n'en estimaient pas pour autant qu'il fallait faire usage de ce lien comme instrument de pression dans les négociations commerciales ou dans les négociations monétaires.

Confirmant les pronostics optimistes, le compromis recherché a été établi le deuxième jour déjà de la conférence. Pour y parvenir, un certain nombre de réunions informelles se sont tenues entre les principaux protagonistes, y compris une réunion des ministres des Etats membres de la Communauté et une rencontre entre MM. Shultz et Giscard d'Estaing.

Ce compromis (voir § 7 de la déclaration de Tokio, Annexe 1) souligne la nécessité d'efforts parallèles dans le domaine monétaire comme dans le domaine commercial - une notion que la délégation suisse a elle-même soutenue au Comité de préparation des négociations et dans la déclaration qu'elle a présentée à Tokio (cf. Annexe 2). De plus, et il faut y voir un succès pour M. Giscard d'Estaing, le compromis relève la nécessité, non seulement d'établir un système monétaire durable et stable, mais aussi de maintenir des conditions ordonnées sur le marché des changes. Du côté des Etats-Unis, on se déclare satisfait du compromis puisque celui-ci souligne que "la nouvelle étape de la libération des échanges devrait faciliter le fonctionnement ordonné du système monétaire".

L'accord intervenu sur ce passage de la déclaration de Tokio revêt de l'importance, non pas tellement en raison des "termes" qui ont été retenus, mais par le fait qu'il a déterminé l'excellente atmosphère dans laquelle la réunion s'est tenue. Comme l'ont souligné plusieurs délégations, il n'est pas exclu que l'atmosphère qui s'est instaurée à Tokio ait des répercussions favorables sur la réunion du FMI à Nairobi. Il faut également relever que les pays en développement ont admis, sur l'insistance des pays industrialisés, qu'il ne soit pas fait spécifiquement mention dans la déclaration de Tokio, comme certains d'entre eux l'auraient souhaité, de l'attribution éventuelle de droits de tirage spéciaux supplémentaires aux pays en développement dans le cadre de la réforme du système monétaire. La déclaration de Tokio évoque par contre la nécessité de tenir compte des caractéristiques particulières de l'économie des pays en développement et de leurs problèmes aussi bien dans le secteur commercial que dans le secteur monétaire.

3. Le traitement spécial en faveur des pays les moins avancés parmi les pays en développement

A Genève déjà, dans le Comité de préparation des négociations, tous les pays industrialisés avaient admis le principe d'un traitement spécial en faveur des pays les moins avancés parmi les pays en développement. Cette notion avait cependant créé des difficultés entre les pays en développement eux-mêmes. Les plus avancés d'entre eux, sans s'opposer au principe, souhaitaient cependant obtenir des garanties selon lesquelles ce traitement spécial ne se ferait pas à leur détriment. Derrière cette préoccupation, il faut rechercher un problème concret qui divise les pays latino-américains et les pays africains. Certains de ces derniers pays voudraient que par exemple dans le cadre de l'accord international sur le café aucune limitation du volume de leurs exportations ne soit fixée alors que les grands producteurs de café latino-américains, notamment la Colombie (soutenue par le Brésil) devraient de leur côté pratiquer de telles

limitations afin de sauvegarder la stabilité des prix. La conférence de Tokio n'étant en fait pas le lieu pour régler ce genre de problème, le Brésil et la Colombie ont finalement accepté le principe d'un traitement spécial pour les pays en développement les moins avancés, tout en faisant inscrire au procès-verbal de la réunion qu'ils ne sauraient admettre que sa mise en oeuvre se fasse dans les formes envisagées par les pays africains.

4. Le caractère universel des négociations

Si la plupart des délégations ont réitéré leur appui à la notion selon laquelle tous les pays en développement, qu'ils soient membres ou non du GATT, pourront participer aux négociations, seules quelques délégations de pays industrialisés à économie de marché - dont l'Autriche et la Suisse - et à économie dirigée ont évoqué dans leur déclaration l'importance qu'elles attachaient à la possibilité pour tout pays - c'est-à-dire même les pays industrialisés non membres du GATT - de participer aux négociations. Toutefois, M. Shultz, s'exprimant devant la presse à Tokio, a confirmé que les Etats-Unis espéraient que l'Union soviétique et la Chine pourraient être associés aux négociations à venir selon des modalités qu'il conviendra de mettre au point.

5. Les prises de position des participants à la conférence

C'est sans doute à la limitation à dix minutes du temps de parole accordé à chaque délégation que l'on doit le caractère "business-like" de la conférence. Chaque délégation a été ainsi amenée à se concentrer sur les points qu'elle considérait comme prioritaires. A cet égard, il est encourageant de constater qu'il existe d'ores et déjà d'importantes convergences dans les objectifs recherchés.

En ce qui concerne les tarifs douaniers, la notion de leur réduction substantielle a reçu un appui général bien que les pays en développement aient marqué leur préoccupation face à la réduction de leurs marges préférentielles qui en résulterait.

Le domaine des obstacles non tarifaires est unanimement considéré comme un domaine d'action prioritaire, bien que chacun reconnaisse que la diversité de ces obstacles et le peu d'expérience dont on dispose quant aux méthodes permettant de négocier l'élimination de leurs aspects restrictifs impliqueront un effort particulier de la part des négociateurs.

Les positions en matière d'agriculture demeurent très marquées : les pays européens sans exception soulignent la nécessité de définir des règles particulières pour ce secteur et mettent l'accent sur l'organisation des marchés, produit par produit; de leur côté, les exportateurs de produits agricoles maintiennent leur appui aux notions d'expansion et de libération du commerce agricole, au même titre que le commerce industriel. A relever cependant que les Etats-Unis se sont exprimés de façon relativement modérée en matière de libre-échange agricole et ont déclaré être prêts à considérer toute solution raisonnable dans ce secteur.

Le problème des clauses de sauvegarde pour difficultés sectorielles a été abordé par toutes les délégations, mais en termes peu spécifiques, ce qui s'explique par la difficulté du sujet mais aussi par le fait que les travaux préparatoires du GATT en cette matière ne sont guère avancés.

Les pays en développement, à l'exception du Venezuela, se sont plu à reconnaître les "promesses" que contient la déclaration de Tokio quant à une sérieuse prise en considération de leurs intérêts particuliers. Ils ont pris note des prises de position extrêmement positives à l'égard des pays en développement de plusieurs pays industrialisés tels que la France, les Pays-Bas, les pays nordiques, qui tous ont marqué leur intention d'améliorer de manière autonome leur système de préférences, notamment en élargissant le nombre de produits couverts et le volume des importations pouvant bénéficier

de la franchise des droits. Tout en se félicitant du caractère positif de ces déclarations, les pays en développement n'en ont pas moins exprimé leur crainte de ne pas les voir suivies d'actes, comme ce fut très souvent le cas par le passé.

Les pays en développement vont donc veiller à ce que leurs intérêts soient pratiquement pris en considération. Ils ont d'ailleurs obtenu que soit précisé dans les conclusions présentées par M. Ohira, Ministre des affaires étrangères du Japon et Président de la conférence, que le Secrétaire général de la CNUCED puisse être invité à participer aux réunions du Comité de négociations "en tant que de besoin".

Il convient d'enregistrer aussi bien les engagements pris par une série de pays industrialisés quant à l'amélioration de leur système de préférences que les espoirs qu'ils ont suscités dans le camp des pays en développement. La mise en oeuvre par la Suisse, conformément aux prévisions, de la deuxième étape de son propre système de préférences paraît dès lors d'autant plus appropriée.

A relever que les pays en développement ne se sont pas seulement exprimés au cours de la conférence en fonction de principes ou de considérations générales, comme cela a été très souvent le cas à la CNUCED ou dans d'autres instances internationales. Bien au contraire, nombre de représentants de pays en développement se sont dégagés des grands thèmes de la non-réciprocité, du traitement spécial ou préférentiel pour aborder très concrètement les avantages qu'ils attendent des négociations pour tel ou tel de leurs produits d'exportation.

Parmi les éléments qui ont contribué au succès de la conférence, il faut citer le fait que les délégations des pays d'Amérique latine se sont trouvées désemparées par les événements tragiques du Chili. Cela d'autant plus que les représentants de ce pays avaient assumé

jusqu'alors un rôle de "leadership" dans ce groupe. Nous savons que si la délégation du Chili avait pu participer à la conférence, une nouvelle tentative aurait eu lieu de sa part et de la part de plusieurs pays latino-américains, tels que le Pérou et le Venezuela, pour introduire dans la déclaration certaines notions qui n'avaient pas été retenues par le Comité de préparation des négociations : par exemple, consolidation des préférences; principe d'une nouvelle répartition internationale du travail; non-réciprocité absolue. Il n'en serait pas résulté un échec de la conférence mais celle-ci se serait terminée sans doute moins vite et dans une atmosphère moins favorable.

6. Position de la délégation suisse

La déclaration de la délégation suisse a été considérée comme une contribution constructive aux débats aussi bien par nos partenaires industrialisés que par les pays en développement. La délégation suisse a été tenue constamment au courant de l'évolution des discussions concernant les points litigieux. Elle a été consultée par les délégations des Etats-Unis et du Japon ainsi que par ses partenaires des Communautés européennes lors de l'élaboration de certains des compromis. Elle a participé aux négociations concernant la question des pays en voie de développement les moins avancés. Elle a contribué directement à la définition du statut à donner au Secrétaire général de la CNUCED dans le Comité de négociations du GATT. On peut donc considérer que ce premier test, après la conclusion de notre Accord de libre-échange avec la CEE, de nos possibilités de participer à titre individuel à une grande négociation multilatérale s'est avéré positif.

Ainsi qu'il est de tradition dans le cadre des travaux du GATT, les Etats membres de l'AELE se sont consultés à la veille de l'ouverture de la conférence. Par ailleurs, une séance de travail s'est tenue entre les délégations du Canada, de l'Australie, du Japon, de la

Suède et de la Suisse. Ces pays, dont les objectifs en matière de libération et de réglementation du commerce international sont très proches et qui, ensemble, s'efforcent de constituer au sein du GATT une sorte de troisième force par rapport aux Etats-Unis et à la CEE, ont pris l'habitude de se réunir informellement à chaque étape importante dans l'activité du GATT. Ont notamment pris part à la réunion qu'ils ont tenue à Tokio, sous l'égide de la délégation suisse, les ministres du commerce extérieur du Canada, de l'Australie et du Japon. Cette forme de coopération entre des pays qui occupent une position indépendante en matière de commerce international pourrait s'avérer extrêmement utile au cours des négociations à venir.

Quant aux contacts bilatéraux qui ont eu lieu entre la délégation suisse et les autorités japonaises à la veille de la conférence, ils ont permis de constater une identité de vues quant à la politique suivie par les deux pays sur les plans du commerce, des investissements et certains aspects monétaires. Ces contacts ont également permis de coordonner très étroitement l'action du Japon et de la Suisse en vue de contribuer au bon déroulement de la conférence de Tokio.

7. Appréciation générale du déroulement de la conférence et perspectives

Nul ne conteste que la conférence de Tokio ait été un succès. Comme nous l'avons déjà relevé, cela tient autant à la bonne préparation de cette réunion sur le fond qu'à l'esprit de compromis manifesté par toutes les délégations. Il n'en demeure pas moins que la déclaration de Tokio est conçue en termes généraux. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement étant donné, d'une part, que le mandat de négociations des Communautés européennes devra encore être précisé et que, d'autre part, la nouvelle législation commerciale américaine n'a pas encore reçu l'approbation des organes législatifs. La

- 10 -

délégation des Etats-Unis s'est cependant montrée très optimiste quant à un franchissement prochain de cette étape décisive. N'ont, par conséquent, pas été abordés les nombreux problèmes spécifiques sur lesquels beaucoup de chemin reste à parcourir avant que des accords concrets puissent être enregistrés. Il s'agit donc d'un bon point de départ, ni plus ni moins.