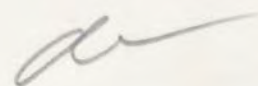


717.0



Politique commerciale de la Suisse :
Les négociations multilatérales du GATT

Arthur Dunkel
Ambassadeur
Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux

Exposé présenté le 5 février 1976 à Genève
à l'Institut universitaire de hautes études internationales
dans le cadre d'un séminaire sur
"La politique extérieure de la Suisse dans un monde en changement"

Les négociations commerciales multilatérales en cours au GATT ont été lancées à Tokyo en septembre 1973, lors d'une réunion, au niveau ministériel, à laquelle plus de cent pays étaient représentés.

La Déclaration adoptée à cette occasion définit les buts et objectifs des négociations. Ceux d'entre eux qui ont d'emblée été mis en exergue :

- visent de nouveaux progrès dans la libération du commerce mondial; ce qui revient à placer le Tokyo-Round dans la ligne du Dillon-Round et du Kennedy-Round;
- établissent un lien entre ces progrès et les efforts parallèles en vue de rétablir un régime de paiements internationaux ordonné;
- impliquent une action de vaste envergure afin d'éliminer les effets restrictifs des mesures non tarifaires (elles entravent souvent le commerce international d'une manière beaucoup plus sensible que les droits de douane);
- visent une amélioration des conditions régissant le commerce de produits agricoles.

La Déclaration de Tokyo prévoit également :

- un réexamen des conditions de participation des pays en développement au commerce international;
- la prise en considération des améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pourraient s'avérer souhaitables à la lumière des progrès des négociations.

Cette inclusion dans le champ des négociations des règles et des principes régissant le commerce international n'a cependant pas suscité, au départ tout au moins, une attention particulière. En fait, l'importance de ce volet des négociations n'a été reconnue que très progressivement, et cela au fur et à mesure de la prise de conscience des importantes mutations intervenues dans l'économie mondiale. Aujourd'hui, il est certain que la notion de "réforme" occupera une place importante dans les négociations, quels que soient les domaines du commerce international considérés.

Les motifs de cette évolution sont multiples et interdépendants. Les déséquilibres économiques latents, l'instabilité des relations monétaires, la hausse des coûts de l'énergie, le ralentissement de la conjoncture économique internationale, les problèmes de l'emploi, les fluctuations des cours des matières de base, les pressions inflationnistes qui subsistent dans plusieurs pays et nombre d'autres facteurs soumettent à rude épreuve le "système" conçu à la fin du dernier conflit mondial pour régir les relations économiques, monétaires et commerciales internationales. Des doutes de plus en plus nombreux se sont fait jour quant à sa capacité de répondre aux besoins présents et futurs de la communauté internationale.

Ces doutes, qui pour certains sont déjà des certitudes, se sont traduits par un ensemble d'initiatives visant à réformer le cadre des relations économiques internationales : adoption par

l'Assemblée générale des Nations Unies d'une déclaration et d'un programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, d'une Charte des droits et devoirs économiques des Etats, etc. et, plus récemment, convocation à Paris de la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI).

Le contexte économique et politique dans lequel s'inscrivent les nouvelles négociations commerciales du GATT diffère donc très sensiblement de celui qui prévalait lors du Dillon-Round et du Kennedy-Round, pour ne citer que les dernières en date de ces négociations. Aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement, comme par le passé, de chercher à réduire et, dans la mesure du possible, à supprimer les entraves de toute nature à la libre circulation des marchandises, un objectif dont la réalisation est rendue d'autant plus difficile que les négociations ne peuvent cette fois-ci s'appuyer sur un climat économique résolument expansionniste et des mécanismes de paiements internationaux stables et efficaces. Il faudra aussi déterminer si le cadre général du commerce mondial, dont les règles et les principes du GATT sont un élément essentiel, répond encore aux exigences présentes et futures du commerce mondial, qu'il s'agisse des relations entre le Nord industrialisé et le Sud en développement, des relations entre pays développés à économie de marché ou encore des relations entre ces derniers pays et les pays à économie centralisée.

Les négociations commerciales du GATT - parallèlement aux travaux en cours dans d'autres enceintes telles que la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) - constituent donc partie intégrante d'un réexamen global des relations économiques et commerciales internationales.

En quoi la politique commerciale de la Suisse est-elle affectée par ce réexamen et par les mutations qui l'ont suscité ? Les considérations ci-après constituent une tentative personnelle de réponse à cette interrogation. Elles s'inspirent du sous-titre "Permanence et changement" donné par l'Ambassadeur François de Ziegler à son exposé sur "La Suisse face aux bouleversements de l'économie mondiale".

I. Données de fait et éléments de permanence

La politique commerciale n'est pas une fin en soi. Elle a pour seul but d'assurer aux agents économiques un cadre d'action adéquat. Si elle est conduite par l'Etat, le commerce lui-même relève du secteur privé. L'Etat n'intervient donc que dans la mesure où, selon les circonstances et compte tenu des intérêts généraux du pays, son action est nécessaire pour assurer à l'initiative privée les conditions optimales d'activité sur les plans interne et externe. On peut dès lors considérer que les éléments de permanence de la politique commerciale de la Suisse découlent des données de base, des besoins fondamentaux de son économie.

Ces besoins sont eux-mêmes déterminés par un certain nombre de données de fait qui, bien que connues, méritent d'être succinctement rappelées :

a) Les données de fait

Le quart de notre territoire ne se prête ni à la culture, ni à l'élevage. En conséquence, la Suisse dépend de ses importations pour une large part de son approvisionnement alimentaire. Même en réduisant les niveaux individuels de consommation et en accroissant dans toute la mesure du possible sa propre production, comme ce fut le cas lors du dernier conflit mondial, la Suisse ne peut pas se passer d'un apport extérieur sur le

- 5 -

plan alimentaire... à moins que, comme notre histoire en donne de nombreux exemples, face à la pauvreté de nos ressources, une partie de la population choisisse plus ou moins volontairement la voie de l'émigration.

En ce qui concerne les richesses du sous-sol, la Suisse est encore plus démunie. A l'exception du sel et de l'asphalte, elle ne dispose d'aucune matière première industrielle exploitable de manière rentable. Il en est de même de l'énergie, si l'on fait abstraction de la houille blanche qui ne couvre que 15 % de ses besoins.

Obligée d'assurer une partie de son approvisionnement alimentaire et la couverture des besoins en matières premières, semi-produits et énergie d'une économie en constante expansion - depuis la fin du 19e siècle en particulier - par des importations, la Suisse se voit dans l'obligation d'exporter pour pouvoir acquitter le prix de ses importations.

Ce sont également les données de fait qui ont déterminé la nature de ses exportations. Puisqu'il ne pouvait s'agir ni de matières premières, ni d'énergie, ni, sous réserve de quelques exceptions notoires - fromages, lait en poudre, bétail d'élevage, vins et autres spécialités - de produits agricoles, l'activité d'exportation a dû se concentrer sur des produits comportant une très forte proportion de "valeur ajoutée", c'est-à-dire de travail, ou sur des services (assurances, services bancaires, tourisme, etc.). Mais qui dit "valeur ajoutée", dit importations de matières premières, de produits semi-finis et d'énergie. En d'autres termes, pour pouvoir exporter son travail sous forme de valeur ajoutée, l'économie suisse doit en premier lieu importer.

b) Les éléments de permanence

Les données de fait énoncées ci-dessus déterminent les éléments de permanence de la politique commerciale de notre pays.

De l'impossibilité devant laquelle la Suisse se trouve d'assurer un degré suffisant d'auto-provisionnement alimentaire résulte pour elle l'obligation d'importer des produits agricoles.

Il est vrai que la politique commerciale de la Suisse est souvent plus connue par les limitations qu'elle impose à l'importation de tels produits qu'en fonction de son ouverture au commerce des produits agricoles. Cette apparente contradiction entre l'une des données de fait de notre économie - sa dépendance agricole et alimentaire - et la politique commerciale de la Suisse dans ce secteur a sa justification : vu les conditions de production et notamment le principe - inscrit dans la législation - de la parité des revenus entre agriculteurs et travailleurs de l'industrie, une ouverture pleine et entière de nos frontières aux importations de biens alimentaires mettrait en cause l'existence même de larges secteurs de notre agriculture. Un tel abandon serait cependant contraire aux exigences de notre neutralité politique et des choix de défense nationale que celle-ci suppose. En maintenant un certain niveau d'auto-provisionnement et en constituant des réserves, notre pays manifeste de façon tangible sa volonté mais aussi son aptitude à résister aux pressions qui pourraient être exercées de l'extérieur par le jeu d'un embargo alimentaire. Toutefois, ces exigences n'impliquent pas - loin de là - la mise en oeuvre d'une politique d'autarcie. Au-delà de la sauvegarde d'un certain niveau d'auto-provisionnement - l'un des plus bas du monde -, la Suisse est intéressée à acquérir à l'extérieur des biens alimentaires. La preuve en est qu'elle figure au premier rang des importateurs de produits agricoles par tête d'habitant dans le monde.

Les circonstances propres à notre économie agricole ainsi que les exigences de notre neutralité se traduisent en termes de politique commerciale par un premier élément de permanence, qui pourrait se résumer comme suit : Observation d'une grande retenue quant à l'application des principes du libre-échange au niveau de nos importations de produits agricoles. Mais, dans le même temps, appui à toute politique visant à favoriser un développement ordonné du commerce international de produits agricoles. Un développement dont dépend notre approvisionnement en biens alimentaires.

Un deuxième élément de permanence de notre politique commerciale découle de la dépendance de notre économie vis-à-vis de l'extérieur pour son approvisionnement en matières premières, semi-produits et en énergie : Il consiste à assurer, au niveau des importations, un approvisionnement régulier et à des prix équitables de l'économie suisse en biens nécessaires aux activités de production.

L'obligation rappelée plus haut pour notre économie de "gagner" par des exportations les devises nécessaires aux paiements de ses importations, mais peut-être plus encore la place qu'occupe de nos jours l'industrie d'exportation dans la formation de notre revenu national déterminent un troisième élément de permanence de notre politique commerciale : Il s'agit d'obtenir pour nos exportations un accès aussi favorable que possible sur les marchés mondiaux.

II. Instrumentes et domaines d'action de la politique commerciale suisse

Avant la seconde guerre mondiale et durant les premières années de l'après-guerre, la politique commerciale de la Suisse - comme celle des autres pays intéressés au commerce international - était conduite à l'aide d'accords bilatéraux. Ces accords visaient à établir le meilleur équilibre entre les intérêts d'exportation et d'importation des deux partenaires en présence selon le principe de la réciprocité¹⁾. Chacun des partenaires s'efforçait également d'obtenir de son vis-à-vis qu'il réserve à ses exportations un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux exportations de pays tiers, en vertu du principe de la clause de la nation la plus favorisée.

La mise en œuvre de ces deux principes dans notre politique commerciale s'est avérée extrêmement fructueuse non seulement pour nos intérêts d'exportation mais également du point de vue de l'économie suisse en général.

L'application du principe de la réciprocité a conduit la Suisse - en contrepartie d'une réduction des barrières frappant ses produits d'exportation - à ouvrir largement son propre marché aux importations. Nos producteurs ont ainsi été, par nécessité, soumis à une forte concurrence étrangère sur le marché suisse. Une concurrence qui les a obligés à s'aguerrir, à se montrer compétitifs sur leur propre marché et, par conséquent, sur les marchés mondiaux.

1) Lorsque la convertibilité des monnaies n'était pas assurée ou lorsque des systèmes de règlements multilatéraux des paiements ne palliaient pas aux inconvénients de la non convertibilité, ces accords étaient souvent accompagnés d'accords de clearing.

Quant au principe de la nation la plus favorisée, il a permis à la Suisse d'obtenir que ses exportations soient traitées sur un pied d'égalité par rapport à celles de ses concurrents sur les marchés mondiaux. Du fait même de l'application de plus en plus généralisée de ce principe, les accords bilatéraux conclus sur le plan international sont devenus interdépendants. Chaque pays sachant que les concessions négociées bilatéralement deviendraient automatiquement applicables à tous ses autres partenaires, il ne les considérait plus sous le seul angle bilatéral. C'est ainsi que, tout naturellement, s'est développé un climat favorable à l'avènement des négociations multilatérales, puis des accords multilatéraux, dont le GATT est l'expression par excellence au niveau du commerce international.

Le souci de chaque nation commerçante de bénéficier, au travers de la clause de la nation la plus favorisée, des mêmes avantages sur le plan de l'accès aux marchés que ses partenaires a également marqué le point de départ à l'élaboration d'un ensemble de règles et de principes destinés à régir la concurrence sur le plan du commerce international. Ces règles et principes définissent par exemple les conditions exceptionnelles dans lesquelles des restrictions quantitatives, en principe interdites, peuvent néanmoins être appliquées

(clauses de sauvegarde); ils réglementent les différentes formes d'intervention sur le niveau des prix appliqués sur le plan du commerce international (législation antidumping, pratiques gouvernementales en matière de subventions); ils instituent des critères applicables en cas de création d'unions douanières et de zones de libre-échange; etc. C'est à ce type de dispositions qu'il est fait référence lorsque la notion d'"encadrement" des relations commerciales internationales est évoquée.

Il n'est pas nécessaire de souligner que ces évolutions ont rencontré le plein appui de la Suisse car elles répondaient aux constantes de sa politique commerciale. Elles ont largement contribué :

- à l'amélioration progressive des conditions d'accès aux marchés mondiaux pour nos exportations de marchandises;
- au perfectionnement des "règles du jeu" sur le plan du commerce international;
- à l'acceptation, lors de l'adhésion de la Suisse au GATT, du statut particulier de notre agriculture et des exigences de ce statut sur le plan de la politique commerciale.

Jusqu'au début des années 1970, la politique commerciale de la Suisse n'a cependant pas eu à se préoccuper d'un des éléments de permanence évoqués plus haut, à savoir de la nécessité d'assurer un approvisionnement régulier de l'économie en matières premières et semi-produits. Les exigences de l'économie sur ce plan se sont trouvées remplies par le jeu des lois du marché, sans qu'une intervention de l'Etat ne s'impose.

III. Les facteurs de changement

Les éléments de permanence de la politique commerciale de la Suisse résultent donc de certaines données naturelles propres à notre pays. Toutefois, la politique commerciale s'inscrit dans un contexte national et international dynamique. Dès lors, il s'agit d'adapter constamment les moyens d'action et les instruments mis en oeuvre dans la poursuite des objectifs permanents à une situation en constante évolution. C'est à ce niveau qu'interviennent les facteurs de changement. Ceux-ci s'avèrent particulièrement sensibles à l'heure actuelle où l'économie mondiale, après une phase d'expansion continue dans une stabilité relative, est entrée dans une période de mutations.

a) L'accès aux marchés mondiaux pour nos exportations

- La sauvegarde de l'acquis.

La récession dont souffre l'économie internationale suscite de fortes pressions protectionnistes chez nos partenaires commerciaux, comme d'ailleurs aussi en Suisse. Veiller à ce que ces pressions ne conduisent, chez nos partenaires de même que chez nous, à l'adoption de mesures restrictives est, à l'heure actuelle, l'une des principales priorités de notre politique commerciale. Ainsi s'explique la part prise par la Suisse dans la mise au point et les renouvellements successifs de la Déclaration adoptée par les Gouvernements des pays membres de l'OCDE, le 30 mai 1974, portant engagement de ne pas recourir à des mesures protectionnistes.

Au moment de l'adoption de cette Déclaration, le risque de recours à des mesures restrictives était directement lié aux effets de la hausse des prix du pétrole sur l'équilibre des balances de paiements. Actuellement, c'est la sauvegarde du niveau de l'emploi dans certains secteurs qui est la principale source de pressions protectionnistes. Or, s'il est possible de faire face à des difficultés de balances de paiements par des actions de coopération internationale (facilités financières du Fonds monétaire international, de l'OCDE, etc.), en revanche, le ralentissement de l'activité économique dans certains secteurs ne peut, en règle générale, être combattu que par des mesures de soutien au niveau national. Les dangers que court la libération du commerce mondial du fait des problèmes sectoriels (textiles, chaussures, acier, etc.) doivent donc être pris au sérieux.

Il est vrai que les Gouvernements sont de plus en plus conscients que l'introduction de restrictions à l'importation pour des raisons de balances des paiements ou pour protéger l'emploi est une arme à double tranchant. Les contre-mesures que de telles restrictions pourraient provoquer risquent en effet, par un phénomène de boule de neige, d'aggraver le mal. Sans doute est-ce là une des raisons qui explique que, sous réserve de quelques cas isolés, le front de la libération des échanges ait largement tenu jusqu'ici.

- La poursuite de la libéralisation des échanges

L'importance accordée de nos jours par notre politique commerciale à la sauvegarde de l'acquis ne diminue cependant en rien la nécessité de rechercher, dans une perspective à moyen et à long termes, un accès toujours plus favorable pour nos exportations. Si l'objectif ne varie pas puisqu'il correspond à l'un des éléments de permanence évoqués plus haut, en revanche les moyens d'action mis en oeuvre pour l'atteindre et les priorités varient

selon les circonstances. La création de l'Association européenne de libre-échange, puis la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne, nous ont permis d'obtenir, sur une base de réciprocité, l'élimination de tous les droits de douane et autres restrictions frappant nos exportations industrielles au plan européen. De même, des bases nouvelles ont pu être mises au point pour promouvoir nos relations commerciales avec les pays à économie centralisée de l'Est grâce à une modernisation de nos accords bilatéraux avec ces pays. En revanche, depuis le Kennedy-Round, aucune étape nouvelle n'a été franchie en vue de réduire les obstacles au commerce avec nos autres partenaires industrialisés, tels que les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande. D'où l'importance que revêtent les négociations commerciales multilatérales en cours au GATT. Ces négociations devraient en effet permettre d'améliorer les conditions d'accès de nos produits d'exportation vers les marchés industrialisés extra-européens, et cela sur une base de réciprocité.

Mais cet aspect des négociations du GATT n'est pas le seul qui présente de l'intérêt pour la Suisse. Par le fait même qu'elles portent également sur les obstacles non tarifaires et sur l'agriculture, deux domaines qui ne sont pas, ou seulement partiellement, couverts par les accords de libre-échange européens, elles devraient également contribuer à réduire ou éliminer le caractère restrictif de certaines mesures non tarifaires et à améliorer le fonctionnement des marchés internationaux de produits agricoles, deux types d'action qui répondent aux objectifs permanents de notre politique commerciale. Etant donné le caractère quasi universel¹⁾ du Tokyo-Round, on peut considérer dès lors que cette négociation offre un cadre particulièrement adéquat à la négocia-

1) La Chine et l'URSS notamment ne participent pas aux négociations commerciales multilatérales du GATT.

tion de conditions plus favorables pour notre économie d'exportation sur les marchés mondiaux. Nous reviendrons plus loin sur la participation des pays en développement et des pays de l'Est au Tokyo-Round.

Du point de vue des conditions d'accès aux marchés pour nos exportations, la notion de changement se traduit donc par un déplacement dans les priorités : géographiquement d'abord, puis-
qu'après avoir mis l'accent sur les marchés de l'Europe occidentale¹⁾, notre politique commerciale concentre aujourd'hui son effort sur les marchés mondiaux; et quant à la nature des obstacles puisque, si jusqu'ici les négociations commerciales portaient essentiellement sur les tarifs, ce sont maintenant les mesures non tarifaires qui entrent aussi en ligne de compte.

b) L'approvisionnement de l'économie suisse en matières premières et semi-produits; action au niveau des importations

La nécessité d'assurer un approvisionnement régulier et sûr de notre économie pour les biens qui lui font défaut est, nous l'avons relevé plus haut, l'une des constantes de notre politique commerciale. Mais, nous l'avons vu également, cet approvisionnement n'a exigé, à quelques détails près, aucune intervention sur le plan de la politique commerciale... jusqu'au jour où la crise du pétrole ainsi que les pénuries dans le domaine des biens alimentaires et des matières premières²⁾ ont replacé la question de l'accès aux ressources au nombre des principales préoccupations des responsables en matière de commerce international. La notion de changement in-

-
- 1) En remontant dans le temps, il faut constater un certain mouvement de pendule puisque la phase européenne avait elle-même été précédée d'une phase mondialiste, celle du Kennedy-Round
- 2) notamment céréales, riz, sucre, soja, farines de poisson, certains déchets de métal, certains produits chimiques, certains engrais, cuirs et peaux, bois, etc.

tervient ici par le fait qu'une action gouvernementale est imposée par l'évolution des faits dans un domaine où, jusqu'alors, le jeu des lois du marché répondait de lui-même aux exigences de notre économie.

Bien qu'il existe, dans le cadre du GATT, des dispositions se rapportant aux approvisionnements ou, plus exactement, aux mesures à l'exportation, celles-ci sont relativement vagues et n'ont effectivement pas été mises à l'épreuve. Il s'agit donc, à première vue tout au moins, de reprendre le problème dans son ensemble.

Plusieurs voies peuvent être envisagées : celle par exemple des accords bilatéraux entre pays fournisseurs et pays importateurs; celle des accords multilatéraux par produit comportant des engagements aux plans des quantités et des prix; celle enfin qui reviendrait à définir, comme c'est le cas au niveau des politiques d'importation, un système de droits et d'obligations régissant les mesures à l'exportation.

Du point de vue suisse, les solutions multilatérales semblent les plus souhaitables. Elles ont l'avantage de créer au bénéfice de l'ensemble des fournisseurs et des consommateurs des règles de comportement et d'en assurer, dans une très large mesure, le respect. Ce qui n'exclut pas qu'elles soient secondées par des arrangements bilatéraux. En revanche, le recours à des accords à long terme de livraison en dehors de tout mécanisme multilatéral présenterait, à première vue, des inconvénients pour la Suisse car les rapports de force entre les différents partenaires pourraient la désavantager.

c) Le commerce international des produits agricoles

Pour les principaux exportateurs de produits agricoles, qu'il s'agisse de pays développés comme les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, ou de pays en développement comme l'Argentine, le Brésil, le régime commercial en vigueur depuis la fin du dernier conflit mondial présente l'inconvénient de ne pas avoir imposé les règles du libre-échange au commerce agricole. Aussi estiment-ils que l'un des objectifs primordiaux du Tokyo-Round devrait être de corriger ce qu'ils considèrent comme étant un déséquilibre dans l'application effective des règles régissant le commerce international. En revanche, les pays européens et le Japon, se fondant sur les conditions particulières, de nature économique, politique, sociale et écologique, qui régissent la production agricole, estiment qu'un traitement différencié de ce secteur s'impose. Néanmoins favorables à l'expansion du commerce international des produits agricoles, ces pays sont d'avis que celle-ci peut être réalisée par une combinaison de mesures de libération et d'organisation des marchés tenant compte des caractéristiques propres au secteur agricole. Cette opposition dans les approches de principe pourrait devenir l'un des problèmes centraux des négociations multilatérales du GATT dans la mesure où un accord sur les mesures de libération du commerce de produits industriels impliquerait que des concessions équivalentes soient convenues pour le commerce des produits agricoles.

Le régime d'importation appliqué par la Suisse dans le domaine agricole a été négocié à l'occasion de son accession au GATT. Il est ancré dans les dispositions spécifiques du Protocole signé à cette occasion. Tout en s'efforçant d'apporter sa contribution à une amélioration des structures actuelles du commerce international des produits agricoles et alimentaires, la Suisse devra donc veiller à ce que ce statut d'exception, qui correspond à l'un des éléments de permanence de sa politique commercia-

le, soit sauvegardé. Cela n'exclut cependant pas que les dispositions d'application de ce Protocole puissent ou doivent être modifiées en fonction d'éventuels aménagements au régime général applicable au commerce international de produits agricoles.

d) La réforme du cadre international régissant le commerce mondial

Ce cadre est constitué par les règles et les principes¹⁾ dont l'application permet au commerce international de se dérouler dans des conditions de concurrence aussi équitables que possible, les droits et les obligations de chacun des partenaires étant en principe égaux.

Compte tenu des mutations en cours sur la scène économique internationale et des enseignements que l'on peut retirer de la mise en oeuvre des règles et principes existants, des aménagements devront leur être apportés.

Ces aménagements toucheront aux rapports entre pays industrialisés et pays en développement, aux rapports entre pays industrialisés à économie de marché et pays à économie centralisée de l'Est et enfin aux rapports entre pays industrialisés à économie de marché eux-mêmes.

- Les rapports entre pays industrialisés et pays en développement

Le régime qui régit actuellement le commerce international se distingue par son caractère unitaire, c'est-à-dire par l'égalité des droits et des obligations des différents partenaires

1) Clause de la nation la plus favorisée; principe de la réciprocité; dispositions relatives aux actions et mesures susceptibles de modifier et, le cas échéant, de fausser les conditions de concurrence (cf. pt II ci-dessus).

au commerce international. L'importance que revêtent les recettes d'exportation en devises pour les pays en développement a cependant amené, il y a quelques années, l'ensemble des pays industrialisés à reconnaître que des mesures spécifiques de politique commerciale devraient être prises pour encourager les exportations de ces pays. A cet effet, chacun de ces pays a mis en vigueur de manière autonome, mais dans le cadre d'une opération d'ensemble, un schéma de préférences tarifaires en faveur des exportations des pays en développement. Ces schémas dérogent à la fois au principe de la nation la plus favorisée, puisque seuls les pays en développement bénéficient des réductions tarifaires préférentielles, et au principe de la réciprocité puisque aucune contrepartie n'a été demandée aux pays bénéficiaires. Etant donné que les schémas de préférences n'impliquent aucun engagement de caractère contractuel, on peut considérer que s'ils instituent en fait un régime d'importation à deux niveaux - le régime applicable aux produits originaires de pays industrialisés et le régime applicable aux produits originaires de pays en développement -, ils ne modifient pas fondamentalement la situation de droit. En effet, les préférences sont accordées sur une base autonome et sous le couvert d'une exception ("waiver") au principe de la nation la plus favorisée limitée dans le temps mais renouvelable.

Néanmoins, en souscrivant à la Déclaration de Tokyo, les pays industrialisés se sont engagés à aller plus avant dans la recherche de moyens susceptibles de favoriser une participation accrue des pays en développement au commerce international. Ils ont notamment reconnu "l'importance de l'application de mesures différenciées aux pays en développement, selon des modalités qui leur assureront un traitement spécial et plus favorable dans les secteurs de négociation où cela est réalisable et approprié". Ils ont admis également qu'ils n'attendaient pas des pays en développement qu'ils apportent, au titre du principe de la réciprocité, des "contributions incompatibles avec les besoins de leur développement, de leurs finances et de leur commerce".

Le problème auquel les négociateurs devront tenter d'apporter des solutions est dès lors celui des modalités pratiques de mise en oeuvre de ces engagements. A ce sujet, la Suisse a été amenée à préconiser que tout traitement spécial et différencié pour les pays en développement au niveau des mesures de libération comme à celui des règles qui définissent les conditions de concurrence¹⁾ prenne le caractère d'un régime favorisant une transition progressive des pays en développement vers le stade auquel ils auront atteint une capacité concurrentielle comparable à celle des pays développés - c'est là l'objectif - et où, successivement, ils pourront exercer les droits et assumer les obligations d'un système commercial d'application universelle. En d'autres termes, il s'agit de créer, en faveur des pays en développement, une sorte de "chambre de décompression" dont le caractère permanent ne signifierait pas pour autant que les pays actuellement en développement y séjourneraient de manière continue. La négociation de ce régime particulier, dont bénéficieraient à titre transitoire les pays en développement, est l'un des éléments de réforme auxquels les participants au Tokyo-Round devront vouer une attention particulière.

A première vue, les "réformes" envisagées ci-dessus au régime commercial applicable au commerce entre pays développés et pays en développement semblent devoir revêtir un caractère très unilatéral. N'amèneront-elles pas les pays industrialisés à favoriser, par des mesures allant au-delà des préférences tarifaires, la position concurrentielle des exportateurs des pays en développement, et cela au détriment de leurs propres producteurs ? Dans une optique à court terme et traditionaliste, cette analyse est correcte. Toutefois, si l'on considère ces "réformes"

1) par exemple octroi d'aides à l'exportation; application des clauses de sauvegarde de manière différenciée selon l'origine des marchandises dont on veut limiter les importations, etc.

dans une perspective à moyen terme, les conclusions sont différentes. Le fait de permettre aux pays en développement d'accroître leurs recettes d'exportation revient en définitive à augmenter leur capacité d'importation, notamment en provenance des pays industrialisés. La notion de réciprocité, de formelle qu'elle était, devient donc, dans une perspective à moyen terme, économique. Pour un pays comme la Suisse, dont 25 % des exportations se dirigent vers les pays en développement, il s'agit là d'une perspective qui ne manque pas d'intérêt. Cela d'autant plus que l'objectif reste de conserver un système commercial international à caractère unitaire en amenant les pays en développement, au fur et à mesure de leur croissance, à assumer progressivement les mêmes droits et les mêmes obligations que les pays industrialisés.

Au nombre des autres facteurs de changement qui se font jour sur le plan du commerce international, il convient encore de citer les décisions qui tendent à mettre en oeuvre pour nombre de produits de base des formes d'organisation et de stabilisation des marchés visant à assurer des revenus équitables aux producteurs

et à favori-

ser un approvisionnement régulier des pays consommateurs. Une action à laquelle un pays qui dépend aussi fortement de ses importations de matières premières et de semi-produits comme la Suisse doit porter un intérêt marqué, d'autant plus que l'objectif demeure de discipliner, et non de contrecarrer, les forces du marché.

- Les rapports entre pays industrialisés à économie de marché et pays à économie centralisée de l'Est

L'adhésion successive au GATT de la majorité des pays européens de l'Est soulève, au fur et à mesure que le commerce Est Ouest se développe, des problèmes délicats d'application des règles de

l'Accord général. Ces règles ont en effet été conçues en fonction des mécanismes de l'économie de marché et non en vue de régler les relations entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. Cela est particulièrement vrai des dispositions de l'Accord général se rapportant par exemple aux droits de douane, aux subventions à l'exportation, aux pratiques de dumping, dispositions qui n'ont de véritable portée économique que dans la mesure où elles se réfèrent à des régimes de formation des prix, selon les lois du marché. Le Tokyo-Round offrira-t-il l'occasion d'un examen objectif et sans aucune arrière-pensée politique de ces dispositions sous l'angle de leur applicabilité aux relations Est-Ouest ? C'est une question qui mérite d'être posée et à laquelle une gamme très variée de réponses peut être envisagée, selon que l'on aborde les problèmes dont il s'agit sous un angle purement pragmatique ou, au contraire, sous un angle plus formel.

- Les rapports entre pays industrialisés à économie de marché eux-mêmes

Ce sont les Etats-Unis qui sont à l'origine des dispositions de la Déclaration de Tokyo relatives à la prise en considération des améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pourraient être souhaitables à la lumière du progrès des négociations. En introduisant ainsi dans les négociations multilatérales du GATT la notion de réforme du système commercial actuel, les Etats-Unis avaient notamment à l'esprit les problèmes posés par les recours de plus en plus fréquents aux dispositions de l'article XXIV du GATT relatives aux unions douanières et aux zones de libre-échange. C'est en effet sous le couvert de cet ar-

ticle qu'ont été justifiés au regard du GATT, non seulement la création et l'élargissement de la Communauté économique européenne, la constitution de l'Association européenne de libre-échange, les accords de libre-échange entre les pays de l'AELE et la CEE, mais aussi un nombre élevé d'autres accords instituant, en exception à la clause de la nation la plus favorisée, des régimes de libre-échange plus ou moins accomplis entre différents groupes de Parties Contractantes du GATT.

Préoccupés par la multiplication de tels accords et l'érosion de la clause de la nation la plus favorisée qu'elle suscite, les Etats-Unis, avec le soutien d'un certain nombre d'autres pays, s'efforcent de susciter un réexamen des règles relatives à la constitution d'unions douanières et de zones de libre-échange.

Parmi les autres dispositions de l'Accord général dont le réexamen est d'ores et déjà en cours en vue de déterminer si elles répondent encore aux exigences actuelles, notamment sous l'angle du commerce entre pays industrialisés, il convient de citer les règles relatives aux aides directes ou indirectes à l'exportation, aux clauses de sauvegarde en cas de difficultés sectorielles, aux pratiques de dumping, etc. Il en est de même - comme nous l'avons déjà relevé - de la question des principes du libre-échange au secteur agricole. Il faut enfin s'attendre que les négociations multilatérales du GATT soient mises à profit pour aménager les règles régissant actuellement les politiques commerciales à l'exportation, c'est-à-dire les mesures susceptibles de limiter plus ou moins directement l'accès aux ressources.

* * *

Après plus de 25 années de relative stabilité, le cadre régissant le commerce international est donc entré dans une phase de mutations. Rares sont en effet celles des "règles du jeu" qui ne sont

pas remises en question. Un pays aussi fortement intégré dans l'économie mondiale que la Suisse se doit de prendre une part active aux réformes envisagées. Son but demeure en première priorité d'obtenir que le commerce international puisse se développer dans les meilleures conditions possibles, c'est-à-dire au bénéfice d'un système de règles et de principes transparent, stable et établissant des conditions de concurrence équitables entre les différents partenaires à ce commerce.

Si l'on se réfère à la nécessité de promouvoir une intégration accrue des pays en développement dans le commerce international, au potentiel de développement qu'offre le commerce Est-Ouest, aux promesses que le Tokyo-Round donne du point de vue de l'expansion du commerce entre les grandes régions industrialisées du monde, force est de reconnaître que la conduite de la politique commerciale exigera, au cours des prochaines années, un effort d'imagination au moins aussi intense que celui dont ont su faire preuve, il y a 25 ans à La Havane, les auteurs de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Ceux-ci n'avaient-ils pas conçu, alors même que l'économie mondiale commençait à peine à sortir des séquelles de la guerre, un cadre de règles et de principes sous le couvert duquel le commerce international a connu depuis lors une expansion sans précédent ?