

Berne, le 25 juin 1987

161.2-Py/kn

Conférence des ambassadeurs

Séminaire sur le Uruguay Round du GATT

1. Objectifs du séminaire

- information des chefs de poste sur l'état de la négociation;
- échange de vues avec les chefs de poste sur l'attitude de leurs pays de résidence face à la négociation;
- discussion de la stratégie et des priorités suisses dans la négociation;
- définition des messages à apporter dans les capitales et des besoins d'information de la centrale.

2. Environnement politique et économique

- 2.1. L'objectif consistant à faire avancer le Uruguay Round est mentionné dans la plupart des communiqués internationaux (conférence ministérielle de l'OCDE, Sommet de Venise etc). La priorité à accorder à la relance du système commercial multilatéral est reconnue de tous. Et pourtant une majorité de pays, développés et en développement, continuent à affecter l'essentiel de leurs ressources (au sens large de ce terme) au bilatéralisme et au régionalisme. La voie multilatérale (le GATT) continue à souffrir d'un manque de crédibilité politique.

Conclusion: L'Uruguay Round ne sera un succès que si des "constituencies" se créent en faveur de cette négociation autant dans les milieux politiques (partis, parlementaires etc.) que privés (secteur privé, syndicats).

2.2. Les pressions protectionnistes dans le monde sont actuellement fortes. Une de leurs origines principales est l'énorme déséquilibre commercial et de paiement entre les Etats-Unis, le Japon et la CEE. L'origine de ces déséquilibres étant de nature essentiellement macroéconomique, la lutte contre le protectionnisme passe obligatoirement par une meilleure concertation internationale des politiques économiques et monétaires. (G7/OCDE/FMI etc.) Une meilleure concertation est également requise en matière de politique d'ajustement structurel dont l'élément clef est d'ailleurs la liberté du commerce international. (cf communiqué du Conseil ministériel de l'OCDE des 12 et 13 mai 1987). Conclusion: Le cycle de négociation d'Uruguay ne constitue qu'un des éléments de la relance de l'effort de libéralisation du commerce international. Des liens doivent se créer entre cet effort et les efforts de coopération en matière économique, financière, monétaire et de développement.

2.3. L'expérience démontre que des négociations de l'envergure de l'Uruguay Round ne peuvent être menées à bien qu'à condition que les "grands" (notamment les Etats-Unis) fassent preuve de leadership. Or, les Etats-Unis sont actuellement affaiblis par une crise politique grave et se voient contraints par ailleurs d'affecter l'essentiel de leurs ressources politiques au combat contre les forces protectionnistes dans leur propre pays. La CEE est absorbée par son élargissement et par la création d'un marché européen unique. Le Japon se concentre sur la défense au plan international de son exorbitant excédent commercial et a de la peine à assumer un rôle de leader.

Les pays en développement, ou du moins ceux qui se sentent concernés par le GATT, hésitent encore à y jouer un rôle dynamique, imaginatif et offensif. S'ajoute à cela que la Chine a posé sa candidature à l'adhésion au GATT, ce qui va susciter une négociation qui sera un "round" en soi.

Conclusion: Il n'est pas certain que les "grands" offriront le leadership indispensable. Un rôle d'autant plus important revient aux coalitions entre pays moyens, développés et en développement. La coalition "café au lait" a joué un rôle déterminant dans la phase qui a précédé l'adoption de la déclaration de Punta del Este.

- 2.4. Un élément très important du contexte économique et politique de l'Uruguay Round, surtout pour la Suisse, est le parallélisme dans le temps qui existe entre cette négociation mondiale et l'effort communautaire visant à établir d'ici 1992 un marché européen unique. Il est essentiel que la création du marché européen ne se fasse pas au détriment du multilatéralisme commercial, c'est à dire du marché mondial. Le marché européen doit être un élément intégrant du marché mondial. Sinon la Suisse pourrait se voir placée devant des choix dès plus défavorables à ses intérêts.

3. Etat de la négociation (fera l'objet d'un bref exposé du soussigné lors du séminaire de la Conférence des ambassadeurs)

(L'historique, la problématique et le contenu de la négociation ont été décrits dans les propositions au Conseil fédéral du 27.8.86 et du 18.5.87 (mandat du CF) de même que dans le rapport au CF sur la conférence ministérielle de Punta del Este. Ces textes ont été transmis aux ambassades et sont présumés connus par les participants au séminaire).

3.1. La négociation se trouve actuellement dans sa première phase, celle de l'analyse, du "fact finding" et du "brainstorming". D'ici la fin de l'année les principaux pays intéressés à la négociation auront soumis des papiers d'approches et des propositions concrètes dans presque tous les groupes de négociation.¹⁾ Ces propositions auront été discutées à Genève et au sein de groupes informels. La réunion de décembre des Parties Contractantes à laquelle plusieurs ministres participeront, représentera à la fois la fin de la première phase et le début de la seconde phase. Celle-ci sera la négociation proprement dite qui portera sur les propositions de solution tablées durant la première phase. (Sans que de nouvelles propositions soient exclues durant la deuxième phase).

3.2. Les Etats-Unis ont lancé l'idée - discutée lors de la réunion ministérielle restreinte de Taupo, Nouvelle Zélande (mars 1987) - d'une récolte avancée (early harvest) à fin 1988, c'est à dire avant le départ de l'administration Reagan. Le résultat de la discussion sur le "early harvest" est le suivant: pour éviter de mettre en danger l'équilibre global délicat, pour ne pas dire fragile, de la déclaration de Punta del Este, il n'y aura pas de débat à ce stade sur les sujets qui pourraient faire l'objet d'une récolte avancée (avancée dans le sens qu'elle interviendrait avant la fin de l'Uruguay Round programmée pour fin 1990).

1) GNG (group of negotiations on goods) dont dépendent les groupes sur les tarifs, les mesures non tarifaires, les produits de base, les textiles, l'agriculture, les produits tropicaux, les articles du GATT et les accords datant du Tokyo Round, les clauses de sauvegarde, les subventions et mesures compensatoires, la propriété intellectuelle, les investissements, le règlement des différends, le fonctionnement du système du GATT, le GNS (group of negotiations on services) et le groupe de surveillance de l'accord rollback/standstill.

- 5 -

Cela dit - et ceci est prévu dans la déclaration de Punta del Este - si un accord est mûr d'ici fin 1988, il pourra faire l'objet d'une récolte provisoire. Il est ainsi probable qu'à la fin de l'année 1988 les ministres procèderont, probablement lors d'une réunion ministérielle du TNC (Trade Negotiations Committee) au Canada, à une "midterm review" assortie le cas échéant d'une récolte avancée provisoire. Il est probable également que les Américains insisteront pour que l'agriculture soit la pièce maîtresse de cette récolte avancée.

3.3. Dans l'état actuel des choses, les questions suivantes sont débattues dans les groupes de négociation:

- Tarifs: Quelle doit être la méthode des réductions tarifaires? Doit-il s'agir d'une procédure d'offres et de demandes par produit (USA) ou de l'élaboration d'une formule de réduction tarifaire (Suisse)? Quand pourrait avoir lieu une telle négociation au vu de l'introduction dès le 1.1.1988 du système tarifaire harmonisé?
- Obstacles non-tarifaires: Comment aborder le sujet des restrictions quantitatives? Quels autres sujets aborder? Des propositions sont attendues dans le domaine des barrières techniques (Code TBT) et dans celui des achats publics.
- Textiles: pas de mouvement, et pour cause.
- Agriculture: Il y a eu en quelque sorte "percée" à l'OCDE - confirmée à Venise - dans la mesure où l'objectif à long terme d'une "réduction progressive et concertée de l'aide à l'agriculture ..." a été accepté, avec une

- 6 -

clause de spécificité il est vrai. Il y a eu "percée" également à Paris dans la mesure où les ministres de l'OCDE ont accepté un "standstill" en matière de subventions agricoles. En s'attaquant aux aides (subventions) à l'agriculture, le communiqué de l'OCDE va plus loin que la déclaration de Punta del Este qui s'adressait essentiellement aux effets commerciaux de ces mesures d'aide. La question que se posent dorénavant les promoteurs de la partie agricole du communiqué de l'OCDE (USA, Canada etc.) est celle de sa traduction en termes de négociation GATT. Les Etats-Unis présenteront début juillet une proposition sur ce sujet au groupe de négociation agricole du U.R., de sorte qu'à l'époque de la conférence des ambassadeurs nous aurons une idée plus précise de la direction que prend cette négociation. Y aura-t-il notamment une négociation sur les principes des politiques agricoles admissibles ou passera-t-on directement à une négociation sur la réduction des aides à l'agriculture? Il est encore trop tôt pour le dire.

- Produits tropicaux: sujet candidat pour une récolte avancée. Sujet d'intérêt pour les pvd plus pauvres. La CEE est sur le point de faire une proposition.
- Clauses de sauvegarde: sujet clef de la négociation, notamment du point de vue des petits et moyens pays qui n'ont pas accès à l'instrument de l'accord de zone grise (Ex: voluntary export restraint agreements) et qui combattent la zone grise (Suisse). Deux propositions sont sur la table, l'une du Brésil, l'autre d'un certain nombre de pays du Pacifique (Australie, Hong Kong, Corée, Nouvelle Zélande, Singapour). La question clef est la suivante: Faut-il

légaleriser et structurer la zone grise (CEE) ou au contraire revenir à l'orthodoxie (erga omnes) de l'article XIX du GATT tout en assortissant cette dernière disposition d'un article supplémentaire destiné à régler les réponses à des situations de difficultés structurelles dans lesquelles sont en général prises les mesures de zone grise (Suisse)?

- Articles du GATT: un autre thème clef de la négociation. La CEE a soumis une proposition sur l'article XXV.5 (Waivers). Le Japon va faire une proposition sur l'article, délicat pour la Suisse, des unions douanières et des zones de libre-échange (XXIV). La Corée, la Suisse (cf. annexe) et la Nouvelle Zélande ont fait des propositions sur l'article XXVIII (droits de négociation). Les autres articles en discussion sont les articles II, VI, XI, XII, XIII, XV, XVII, XVIII, XXI, XXIV, XXV, XXII + Partie IV.
- Codes du Tokyo Round: La Corée a présenté une proposition sur la révision du code antidumping. Suite au tollé suscité par l'accord Etats-Unis - Japon sur les "chips", les Américains sont à la recherche d'une formule qui permettrait des procédures anti-dumping et en droits compensatoires également lorsque le dumping et les subventions produisent des effets sur les marchés tiers et non seulement sur le territoire de la partie plaignante.
- Propriété intellectuelle: Des propositions de la CEE, des Etats-Unis, du Japon et des Nordiques ont été faites. Les pvd sont plus que réticents, et pour cause. La question clef est la suivante: Le GATT doit-il être utilisé - si oui, comment? - pour sanctionner ("enforcement") le respect des droits de propriété intellectuelle sur le plan international?

- 8 -

La même question se pose dans d'autres secteurs. (Ex: clause sociale en rapport avec le droit du travail).

- Investissements: Les Etats-Unis, la CEE, le Japon et les pays nordiques ont soumis des propositions. Les pvd sont sceptiques. Le Brésil et l'Inde tâchent de bloquer les travaux. Ces derniers portent sur l'examen des dispositions du GATT ayant trait aux effets commerciaux restrictifs de certaines politiques d'investissement et sur la question de savoir si de nouvelles dispositions sont requises en la matière.

- Réglement des différends: à ce stade les débats ne sont pas encore très avancés, en dépit d'un intérêt très poussé des Etats-Unis pour ce sujet. Il s'agit dans ce groupe d'améliorer les procédures de règlement des différends (panels) du GATT, de manière à rendre plus difficiles les manoeuvres d'obstruction de certains pays. A nos yeux il ne paraît ni réaliste, ni d'ailleurs nécessairement souhaitable de confier aux procédures de règlement des différends du GATT un caractère judiciaire. Lorsque l'interprétation d'une disposition du GATT est difficile parce que la disposition elle même est vague, c'est le rôle des négociateurs et non des "panelistes" de régler le problème. Les Américains semblent attirés par un système de "case law".

- Fonctionnement du système du GATT:
L'Australie et la Suisse (cf. annexe) ont fait des propositions. Il s'agit dans ce groupe d'étudier la manière d'améliorer la transparence des décisions de politique commerciale nationale, de renforcer le rôle de surveillance du GATT sur ces politiques, d'engager d'avantage les ministres

dans ce processus de surveillance et - c'est là un point auquel la Suisse attache une grande importance - d'établir des mécanismes institutionnels permettant aux organes du GATT d'aborder également le sujet de l'environnement économique et politique sans lequel les travaux du GATT ne sauraient développer tous leurs effets. (Y compris meilleures liaisons entre GATT, FMI et BIRD).

- Services: les travaux dans ce groupe sont encore loin de ce qui pourrait ressembler à une négociation. Certains pvd, tels que le Brésil et l'Inde, continuent à faire obstruction. Un énorme travail reste à faire pour convaincre les pvd qui craignent la libéralisation dans le domaine des services et qui désirent voir d'abord des résultats dans les domaines qui les intéressent au premier chef (accès à nos marchés notamment), que l'objet de la négociation n'est pour l'instant pas la libéralisation elle-même, mais l'établissement d'un cadre de principes. Ce cadre est censé guider tous les pays désireux de régler les échanges de services, que ce soit bilatéralement, régionalement, voire même à l'intérieur d'un pays, dans leur effort. La libéralisation constituera une étape ultérieure dont le déclenchement dépendra pour chaque pays de l'évaluation qu'il fera de ses intérêts.

4. Stratégie et priorités suisses dans la négociation

4.1. A ce stade la stratégie suisse est basée sur les éléments suivants:

- Le rôle primaire de la Suisse dans le Uruguay Round est de créer un pont entre les nombreux petits et moyens pays particulièrement vulnérables par rapport aux méfaits

- 10 -

du bilatéralisme commercial et les grands pays et blocs en train de bilatéraliser, régionaliser et fragmenter le système multilatéral mis sur pied après la seconde guerre mondiale.

- La globalité de la négociation doit être préservée.

Sans progrès sur l'entièreté du front, la coalition de Punta del Este s'effondrera et avec elle le Round. De là, encore une fois, l'accent que place la délégation suisse sur la création, dans les groupes de travail qui s'y prêtent, (Ex: sauvegardes, articles du GATT) de coalitions ("café au lait") de pays petits et moyens, développés et en développement. De là également l'importance qu'attache la Suisse à l'intégration des pvd dans les système, de la cooptation notamment des pvd qui ont le plus à gagner d'une telle intégration (en général les NIC'S) dans le système.

- Le leadership des Grands (USA, CEE, Japon) doit être encouragé. Il s'agit d'éviter que les Grands qui en dépit de leurs déclarations doutent encore du caractère absolument central du cycle d'Uruguay, continuent à considérer le GATT comme une "sideshow" et à effectuer l'essentiel de leur politique commerciale par le canal bilatéral. La Suisse doit alimenter l'intérêt des Grands à la négociation par une intensification de ses contacts avec eux sur ce sujet.

- La Suisse doit défendre ses intérêts, donc concentrer ses ressources limitées sur les sujets de la négociation qu'elle considère comme étant prioritaires (cf. ci-dessous). Dans la mesure où de certains sujets qui du point de vue des

- 11 -

intérêts suisses ne paraissent pas comme prioritaires, dépend le succès d'ensemble du Round, ces sujets deviennent prioritaires pour la Suisse (Ex: agriculture). Car la Suisse a un intérêt déterminant à ce que le Uruguay Round produise un résultat et ne finisse pas - comme le programme de travail du GATT de 1982 - en queue de poisson.

- La Suisse doit contribuer à créer des "constituencies" pour le UR et ceci autant parmi les milieux politiques que du secteur privé. (Les contacts avec le BIAC et le TUAC de l'OCDE devraient p.ex. être intensifiés.)

4.2. Priorités suisses

- a) Tout ce qui a trait à la réforme et à la consolidation des règles du GATT (négociation normative). Première priorité: clause de sauvegarde. (nous informeront les ambassadeurs sur l'état de notre réflexion sur ce sujet à l'occasion du séminaire).
- b) Services: Même si notre secteur des services ne s'intéresse pas encore à notre négociation - vu le caractère à long terme des résultats envisageables - la Suisse ne peut qu'avoir un intérêt prioritaire à la libéralisation des échanges dans un secteur aussi important de son économie. (Les Ambassadeurs seront informés lors du séminaire sur l'état de notre réflexion).
- c) Propriété intellectuelle: l'intensité de la création de propriété intellectuelle en Suisse et son importance dans notre structure économique fait de ce thème un sujet clef pour la Suisse. (information sur nos idées lors du séminaire).

- 12 -

d) agriculture: sujet en partie défensif pour la Suisse, mais capital pour le succès du UR, donc prioritaire pour notre pays également. (information lors du séminaire).

Sur les trois premiers de ces quatre thèmes sinon sur le quatrième, la Suisse va présenter prochainement des propositions concrètes. Les autres secteurs importants pour nous - sur lesquels nous envisageons également la soumission de propositions - sont les suivants: tarifs, règlement des différends, fonctionnement du système du GATT (proposition déjà soumise, en annexe).

4.3. Messages à apporter dans les capitales et besoins d'information de la centrale.

Ce sujet fera l'objet d'une discussion lors du séminaire. Un document sur les besoins d'information de la centrale sera distribué.



David de Pury
Ambassadeur

Annexes mentionnées

AnnexeFOG (proposition Suisse)Contribution du GATT à une cohérence accrue
dans l'élaboration des politiques économiques
au niveau mondial

1. Conformément au plan de négociation du Groupe sur le fonctionnement du système du GATT, la délégation de la Suisse souhaite proposer les éléments préliminaires ci-après en vue de la réalisation de l'objectif du paragraphe iii) des objectifs de négociation du Groupe sur le fonctionnement du système du GATT ("faire en sorte que le GATT contribue davantage à rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial en renforçant ses relations avec d'autres organisations internationales compétentes en matière monétaire et financière").
2. Tandis que les objectifs i) et ii) s'adressent au fonctionnement interne du GATT, l'objectif iii) de négociation, tel qu'il est formulé dans la Déclaration de Punta del Este du 20.9.1986, s'adresse au fonctionnement du GATT vis-à-vis de l'extérieur ou, en d'autres termes, à l'action du GATT dans le sens d'une cohérence accrue dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial.

3. Une action du GATT dans ce sens implique que celui-ci dispose des moyens et des mécanismes institutionnels appropriés. C'est ces moyens et mécanismes que devrait définir le mémorandum d'accord ou l'arrangement prévu par la déclaration de Punta del Este.
4. De l'avis de la Délégation suisse, le rôle du GATT dans le cadre des efforts visant à rendre les politiques économiques plus cohérentes à l'échelon mondial, se situe à trois niveaux:
- i) au niveau du renforcement de la coopération sur le plan technique entre les Secrétariats du GATT et les organisations internationales compétentes en matière financière et monétaire avec information des PARTIES CONTRACTANTES sur cette coopération.
 - ii) au niveau de la constitution d'un "Comité des politiques commerciales" qui, en plus de sa fonction d'examen des politiques commerciales des Parties Contractantes pour répondre au paragraphe i) des objectifs de négociation du Groupe sur le fonctionnement du système du GATT¹⁾ procéderait au moins une fois par année à un échange de vues général sur l'évolution des politiques commerciales dans le contexte économique global. Le Secrétariat élaborerait une documentation de base à cet effet.
 - iii) au niveau ministériel, avec la constitution d'un organe de nature comparable à celle du CG-18, qui permettrait aux Ministres du commerce de se réunir dans le cadre du GATT afin de procéder, d'une part, à une évaluation de l'état et des tendances de la politique commerciale internationale et, d'autre part, à un examen de l'interaction et de la cohérence des politiques commerciales financières et monétaires.

1) Cette question a fait l'objet de la Communication MTN.GNG/NG14/W/1 du 3.4.1987 de la part de l'Australie

5. Concrètement, la délégation suisse propose:

- i) le renforcement de la coopération entre les Secrétariats du GATT, du FMI et de la Banque mondiale. Dans ce contexte, le Secrétariat est invité à formuler ses suggestions à l'intention du Groupe;
- ii) l'élaboration d'un mandat du "Comité des politiques commerciales" dans le sens esquissé au chiffre 4.ii) ci-dessus;
- iii) l'élaboration d'un cadre institutionnel permettant aux Ministres du commerce de se réunir dans le cadre du GATT afin de procéder à l'évaluation et l'examen esquissés au chiffre 4.iii) ci-dessus.

**GROUPE DE NEGOCIATION SUR
LES ARTICLES DE L'ACCORD GENERAL**

Communication de la Suisse

La Délégation de la Suisse a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, en date du juin 1987, en lui demandant de la distribuer aux membres du Groupe.

Article XXVIII - Droits de négociation

1. Conformément au Plan de négociation du groupe de négociation sur les articles du GATT et en complément de l'exposé oral de la Délégation suisse lors de la première réunion du groupe de négociation sur les articles du GATT le 3 mars 1987, on trouvera ci-après quelques précisions sur un aspect important de l'art. XXVIII qui mérite révision à cause du manque d'équilibre entre droits et obligations de la réglementation actuelle.
2. Le droit de négociation qui est accordé selon l'article XXVIII, 1 (c'est-à-dire au premier ou aux deux premiers fournisseurs - voir note 4, ad XXVIII, 1) repose sur le critère de la part du marché à l'importation. De plus, la note 5 des notes explicatives à l'article XXVIII, 1 précise qu'exceptionnellement un intérêt comme principal fournisseur serait également établi selon l'importance des échanges affectés par rapport aux exportations totales d'un pays. Cette note 5 d'ailleurs imprécise n'est pratiquement jamais appliquée. Or, l'évolution de la structure du commerce mondial a eu pour effet de concentrer les droits du "principal fournisseur" sur un nombre de plus en plus réduit des parties contractantes.
3. Pour pallier cette situation insatisfaisante, quoique imprévisible en 1948, le meilleur moyen serait sans doute de compléter les dispositions existantes en la matière de manière à tenir

compte également de l'importance des échanges concernés pour les pays exportateurs et par là de répartir plus équitablement l'intérêt des parties contractantes à des négociations tarifaires.

4. A cette fin la Suisse propose d'ajouter aux droits existants sous l'article XXVIII un droit de négociation à l'exportateur pour lequel les échanges d'un produits spécifique ont le plus d'importance. Afin que le droit du "principal exportateur" soit reconnu et incontesté, le critère utilisé à cet effet devra inévitablement être objectif (reconnu par les statistiques de l'ONU p.ex.), soumis à un minimum de fluctuations, simple à calculer et significatif pour l'importance que représentent les exportations en question pour les divers pays exportateurs, quelles que soient leurs dimensions.
5. Un critère qui repondrait à ces caractéristiques serait incontestablement celui de la valeur des exportations de ce produit vers le marché en question par tête d'habitants du pays exportateur: Ainsi le pays dont la valeur des exportations du produit visé vers le marché en question représenterait le plus grand taux par tête d'habitants (du pays exportateur) obtiendrait lui aussi, un droit de négociation (voir exemple en annexe).

ExempleAnnexe1. Droits de négociation selon l'article XXVIII

Structure des importations du produit x dans le pays z:

<u>Provenance des importations</u>	<u>Valeur des importations</u>	
	<u>en mio \$</u>	<u>en %</u>
Pays A	100	50
Pays B	50	25
Pays C	30	15
Pays D	<u>20</u>	<u>10</u>
Total	200	100
	=====	=====

Selon l'article XXVIII le droit de négociation est attribué au pays A en tant que principal fournisseur (50% des importations).

2. Droits de négociation selon la proposition suisse

Importance des exportations du produit x vers le pays z par tête d'habitants du pays exportateur:

<u>Population</u>	<u>Valeur des exportations (en mio \$)</u>	<u>Valeur des exportations par tête d'habitants (en \$)</u>
Pays A 250	100	0,25
Pays B 100	50	0,2
Pays C 10	30	3,0
Pays D 50	20	0,4

Selon la proposition suisse un droit de négociation serait également attribué au pays C (3 \$/tête d'habitants) en plus du droit de négociation qui revient au principal fournisseur A, conformément à l'article XXVIII.