

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

Berne, le 27 novembre 1990

Bilan TRIMS**1. Objet de la négociation****1.1. Mandat (fixé à Punta del Este)**

- Negotiating objective :

" following an examination of the operation of GATT articles related to the trade-restrictive and distorting effects of investment measures, negotiations should elaborate, as appropriate, further provisions that may be necessary to avoid such adverse trade effects on trade"

- Principal stages of the negotiating process :

Initial phase :

Identification and examination of the operation of GATT articles related to the trade-restrictive and distorting effects of investment measures, on the basis of submissions by participants and with the assistance, as appropriate, of background documentation by the secretariat.

Subsequent negotiating process :

Definition of areas in which negotiations may be required to elaborate, as appropriate, further provisions that may be necessary to avoid trade restrictive and distorting effects of investment measures on trade, on the basis of proposals by participants.

Negotiations on the basis established.

1.2. Objectifs généraux¹

- l'objectif politique de la négociation est de discipliner les politiques d'investissements nationales, disciplines qui n'existent pas jusqu'ici au plan multilatéral, les efforts existants, à l'ONU et à la CNUCED, ayant plutôt visé à discipliner les investisseurs, sans grand succès.
- l'objectif commercial est d'éliminer les mesures d'investissements qui ont en fait un but commercial, et même mercantiliste, en forçant les exportations et en réduisant les importations.
- l'objectif sytémique est d'obtenir que cette élimination se fasse de manière contractuelle et multilatérale, c'est à dire par le biais du GATT.

1.3. Objectifs au GATT²

- Ancrer la question des TRIMS dans le GATT et par là, ancrer le droit des PC de recourir au GATT en cas de différend
- Obtenir au cours du Round déjà l'élimination des TRIMS les plus graves (prescriptions concernant la teneur en produits nationaux, la fabrication, les ventes sur le marché intérieur, l'équilibrage des échanges, les restrictions de change, les délégations de produits, la fabrication des composants, les résultats à l'exportation)
- Etablir des disciplines générales (transparence, non-discrimination, éventuellement traitement national) pour les TRIMS non-éliminées (dont la liste n'est pas exhaustive)
- Mettre sur pied un dispositif d'examen permanent par le GATT des questions TRIMS

2. Etat des travaux à la veille de Bruxelles

2.1. Problèmes en suspens

- Mesures / effets : le GATT peut-il s'attaquer aux mesures elles-mêmes, alors que la politique d'investissement est souveraine, ou simplement à leurs éventuels effets de distorsion et de restriction sur les échanges ?

1. Ces objectifs sont ceux des délégations qui souhaitent obtenir un résultat substantiel au GATT
2. idem

Cette différence de vue est à la base du différend entre "prohibitionnistes" et ceux qui pensent que le GATT ne peut agir que cas par cas.

- Nouvelles disciplines : le GATT peut-il ajouter des disciplines dans des cas qui ne sont pas sanctionnés actuellement, comme les résultats à l'exportation ? Est-il pensable que des TRIMS soient soumises à des disciplines plus contraignantes que des mesures d'effet analogue (cas des résultats à l'exportation dont certains demandent l'interdiction alors que le dumping ne l'est pas) ?
- Liste des mesures : quelles mesures faussent intrinséquement les échanges et quelles mesures n'ont qu'un effet subsidiaire ? Faut-il par exemple inclure les prescriptions relatives à la participation au capital, comme le souhaitent les USA ?
- Traitement des PVD : les dispenses dont ils jouissent au GATT, notamment l'art. XVIII b et c, peuvent-elles ne pas s'appliquer ? Si elles s'appliquent, quelle est leur portée ?

3. Principales positions nationales

3.1. USA

Les USA demandent que le maximum de mesures d'investissements soient soumises au GATT (en fait, qu'un régime international d'investissement soit créé au GATT), que celles qu'ils considèrent les plus graves soient immédiatement bannies, que personne ne bénéficie de traitement spécial sauf un étalement différencié de la mise en oeuvre.

Toutefois, la position américaine est éminemment négociable. Des concessions sont possibles sur la longueur de la liste de mesures interdites et sur la portée des disciplines pour les mesures non-interdites. Cependant, les Etats Unis exigent un accord sur l'interdiction d'un minimum de 7 ou 8 mesures et souhaitent éviter un traitement préférentiel pour les PVD, sans savoir comment y parvenir.

3.2. Communauté

La Communauté demande l'interdiction des huit principales mesures et des disciplines générales, étant entendu que toutes les exceptions existantes au GATT s'appliqueraient.

La CE est dans une position attentiste.

3.3. Japon

Le Japon demande l'interdiction des 7 ou 8 mesures les plus graves mais sa position est négociable.

3.4. Nordiques

Les Nordiques ont tenté un rapprochement avec les PVD modérés en proposant l'interdiction d'une ou deux mesures seulement et en évoquant la possibilité d'exempter les PVD.

3.5. Canada, Australie

Les deux seuls pays développés à maintenir des TRIMS, ils sont soit sceptiques (Canada), soit opposés (Australie) à l'idée de prohibition. Position ambiguë face aux PVD.

3.6. Inde, Brésil

L'Inde et le Brésil s'opposent fondamentalement à l'exercice. Ayant toutefois accepté le mandat de Punta del Este et devant admettre la précédent du Panel FIRA, ces deux pays tentent de réduire l'exercice au minimum en jugeant qu'il faut se contenter d'appliquer les règles existantes du GATT dans les cas concrets où ces règles sont applicables; les PVD bénéficient des dispenses existantes et pourraient même, le cas échéant, être exemptés de toute obligation.

3.7. Autres PVD

L'Inde et le Brésil ne sont pas seuls. L'Argentine, le Cameroun, la Colombie, Cuba, l'Egypte, le Nigéria, la Chine, la Tanzanie, la Yougoslavie ont déposé avec eux une communication (MTN.GNG / NG12/ W / 25) à laquelle se sont ensuite associés le Sri Lanka et le Zimbabwe, communication qui reprend largement leurs thèses. Certains de ces pays (Argentine, Yougoslavie) sont plus nuancés dans leurs interventions nationales, et l'on constate l'absence parmi les signataires de ténors tels que Singapour ou le Mexique. Les PVD posent de plus la question de la discipline des pratiques commerciales restrictives (PCR) qu'ils estiment être des mesures privées d'investissement susceptibles de restreindre et de fausser les échanges. Il s'agit cependant d'une revendication probablement tactique.

4. Position suisse

Dans la mesure où ils se sont prononcés, les investisseurs suisses souhaitent un régime général de discipline des politiques nationales d'investissement, garantissant multilatéralement les conditions contenues notamment dans nos APPIS bilatéraux, tels la NPF, le libre-rapatriement, le for juridique, etc. Les investisseurs suisse n'ont pas présenté de revendications pour les mesures d'investissement proprement commerciales mais l'on peut admettre qu'ils souhaitent que ces mesures soient interdites.

La Suisse a donc proposé l'établissement d'un régime différencié, où les mesures d'investissements seraient soit interdites, soit autorisées en fonction de l'environnement macro-économique et commercial dans lequel elles prendraient place. Faute d'un accord sur leur nature, elles seraient soumises à la procédure normale de règlement des différends et auparavant pourraient faire l'objet d'un examen au sein d'un comité TRIMS à créer. Cette proposition a le mérite de replacer le problème dans son contexte qui est celui de l'inobservation des règles loyales du commerce et de permettre d'éviter que les interdictions éventuelles ne soient

contournées. Elle n'a toutefois recueilli l'appui ni des pays développés, qui souhaitent une interdiction pure et simple des mesures dont ils souffrent le plus, ni des PVD, sauf dans une certaine mesure l'Argentine, qui ne souhaitent pas faire légitimer (autoriser) leurs mesures d'investissement par le GATT.

Depuis, la Suisse s'est employée à rapprocher en coulisse les positions, notamment en organisant une rencontre entre les pays de l'OCDE et des PVD importants et/ou modérés, en réunissant informellement les pays de l'AELE et de l'ASEAN et en montrant la voie de la négociation lors des séances de Green Room, tout en maintenant à ce stade une position publique très ferme qui la rapproche de celles des Etats-Unis et du Japon.

Pour la Suisse, le but à atteindre devrait être celui d'un accord sur la légitimité d'invoquer le GATT en matière de TRIMS, par le biais de la procédure de règlement des différends, par les parties directement impliquées ou par toute PC tierce. L'interdiction au cours du Round même de certaines mesures serait la bienvenue pour autant qu'elle ne soit pas acquise au prix d'un compromis excluant explicitement de la compétence du GATT certaines TRIMS, ou dispensant explicitement les PVD des disciplines acceptées.

5. Conclusion / solutions possibles

Les négociations TRIMS sont parmi les plus politiques du Round, dans ce sens où l'on se bat moins pour des intérêts commerciaux concrets (sauf, notamment, les Etats-Unis), que pour des droits tels que (pour les PVD), le droit à une politique d'investissement souveraine et (pour les pays développés) le droit de faire intervenir les règles du GATT lorsque les politiques d'investissement sont contraires aux engagements des PC. C'est pourquoi l'issue des négociations dépendra largement du résultat global; ce n'est que si celui-ci est favorable aux PVD que ceux-ci accepteront, pour ne pas le mettre en danger, de reconnaître des disciplines en matière de TRIMS; et s'ils devaient n'accepter de le faire qu'en termes réservés, il est même possible que les pays développés préfèrent alors renvoyer l'affaire à de futures négociations.

Ces enjeux ne sont toutefois pas sans importance, outre le fait que les enjeux commerciaux existent bel et bien (ainsi les USA font-ils remarquer qu'il est important que des TRIMS soient supprimés pour les investisseurs déjà sur place s'ils veulent être à armes égales avec les nouveaux investisseurs qui pourraient ne pas être soumis à des TRIMS lorsque les pays d'accueil libéralisent leurs régimes d'investissement, ce qui est le cas maintenant pour de nombreux PVD). Il est donc tout-à-fait souhaitable que les négociations aboutissent à un accord. A ce stade, celui-ci pourrait être fondé sur la "bottom-line" suivante : 1) une définition satisfaisante des TRIMS, qui n'empiète pas sur le politique industrielle mais qui tienne compte des effets commerciaux de celle-ci; 2) l'interdiction des mesures contraires aux art. III et XI, noyau de tout accord; 3) des disciplines (sous-entendu : qui pourraient être en deçà de l'interdiction) pour les mesures telles que les performances à l'exportation qui ne sont actuellement pas interdites par le GATT; 4) un paragraphe sur les pratiques commerciales restrictives; 5) un volet développement, étant entendu qu'il est exclu de créer des exceptions en faveur des PVD pour les art. III et XI alors que celles-ci n'existent pas.

Le Chef de Team

Ch du Plessis

Berne, le 27 novembre 1990

Résumé TRIMS

1. Objet de la négociation

- Elle porte sur les mesures d'investissement liées aux échanges (TRIMS en anglais) qui cherchent à obliger les investisseurs étrangers à s'approvisionner localement et à exporter leur production. La négociation vise à :
- Ancrer la question des TRIMS dans le GATT et par là, ancrer le droit des PC de recourir au GATT en cas de différend
- Obtenir au cours du Round déjà l'élimination des TRIMS les plus graves
- Etablir des disciplines générales (transparence, non-discrimination, éventuellement traitement national) pour les TRIMS non-éliminées
- Mettre sur pied un dispositif d'examen permanent par le GATT des questions TRIMS

2. Position suisse

Dans la mesure où ils se sont prononcés, les investisseurs suisses souhaitent un régime général de discipline des politiques nationales d'investissement, garantissant multilatéralement les conditions contenues notamment dans nos APPIS bilatéraux, tels la NPF, le libre-rapatriement, le for juridique, etc. Les investisseurs suisses n'ont pas présenté de revendications pour les mesures d'investissement proprement commerciales mais l'on peut admettre qu'ils souhaitent que ces mesures soient interdites.

Pour la Suisse, le but à atteindre devrait être celui d'un accord sur le droit d'invoquer le GATT en matière de TRIMS, par le biais de la procédure de règlement des différends, par les parties directement impliquées ou par toute PC tierce. L'interdiction au cours du Round même de certaines mesures serait la bienvenue pour autant qu'elle ne soit pas acquise au prix d'un compromis excluant explicitement de la compétence du GATT certaines TRIMS, ou dispensant explicitement les PVD des disciplines acceptées.

3. Conclusion / solutions possibles

Il est tout-à-fait souhaitable que les négociations aboutissent à un accord. A ce stade, celui-ci pourrait être fondé sur la "bottom-line" suivante : 1) une définition satisfaisante des TRIMS, qui n'empiète pas sur le politique industrielle mais qui tienne compte des effets commerciaux de celle-ci; 2) l'interdiction des mesures contraires aux art. III et XI, noyau de tout accord; 3) des disciplines (sous-entendu : qui pourraient être en deçà de l'interdiction) pour les mesures telles que les performances à l'exportation qui ne sont actuellement pas interdites par le GATT; 4) un paragraphe sur les pratiques commerciales restrictives; 5) un volet développement, étant entendu qu'il est exclu de créer des exceptions en faveur des PVD pour les art. III et XI alors que celles-ci n'existent pas.