

LE DÉLÉGUÉ  
AUX ACCORDS COMMERCIAUX

Berne, le 6 décembre 1991

CONFIDENTIEL

Monsieur le Conseiller fédéral J.-P. Delamuraz

Entretien du 6.12.91 avec A. Dunkel

La présente note a pour objet de faire le point, ou de rappeler un certain nombre d'éléments, en ce qui concerne : l'état de la négociation de l'Uruguay Round au 5.12.91; les problèmes posés par la négociation agricole; le contexte de politique interne suisse.

1. Etat de la négociation au 5.12.91

1.1. Substance

Votre note d'information au Conseil fédéral du 2 décembre, reste actuelle. Les points principaux à retenir sont les suivants :

- des "papiers de travail" sont maintenant sur la table pour tous les volets de la négociation (y.c. donc pour l'agriculture depuis le 22 novembre);
- Globalement, le contenu des papiers est substantiel. Dans certains secteurs (tels que les TRIPs par exemple), les résultats envisagés vont même au-delà des objectifs de la déclaration de Punta del Este;
- des déséquilibres importants existent toutefois entre les différents volets de la négociation (en termes d'engagements politiques prévus et en termes de maturité technique des dossiers) ainsi d'ailleurs qu'à l'intérieur des volets spécifiques (annexe);
- les "décisions politiques" ouvertes à Bruxelles demeurent à prendre. Elles devront toutes faire l'objet d'un consensus (spontané ou forcé) de l'ensemble des participants à la négociation;

- une fois les "décisions politiques" tombées, **quelques mois seront nécessaires pour finaliser et mettre en forme le paquet de l'Uruguay Round** tel qu'il se dessine aujourd'hui.

### 1.2. Processus - calendrier

L'idée de Dunkel est d'**entrer à partir de lundi 9 décembre en conclave** au terme duquel, le 20 décembre, les "décisions politiques" auront été prises. La période de mi-janvier à fin mars serait consacrée à la finalisation des négociations dans divers secteurs (essentiellement en matière d'accès au marché et de services) et à la mise en forme de l'Acte final.

### 1.3. Evaluation

Les négociateurs disposent - selon le plan Dunkel - d'un peu plus de 10 jours pour premièrement établir les équilibres nécessaires entre et à l'intérieur des divers volets de négociation et, deuxièmement, réunir un consensus multilatéral en faveur des résultats atteints. **C'est peu dans la mesure où un résultat substantiel reste l'objectif.** En effet :

- **les propositions agricoles sont, à ce jour, encore fortement controversées.** Les E.U. et la CE sont encore en discussions intenses sur les points qui les opposent. Les préoccupations de politique nationale sont en train de se manifester avec force dans divers pays. Même aux Etats-Unis (un des promoteurs de la tarification sans exceptions) 66 Sénateurs viennent d'adresser une lettre au Président Bush demandant le maintien du waiver américain au GATT qui couvre notamment les produits laitiers et le sucre et qui constitue l'équivalent de notre protocole;
- **tant la CE que les Etats-Unis n'ont pas signalé leur disponibilité à ajuster leur législation nationale** (notamment la loi sur le commerce des Etats-Unis, section 301) pour se conformer aux éventuels résultats du Round;
- **à part quelques exceptions, la plupart des PVD sont restés en dehors des négociations jusqu'ici**, soit en termes de présence effective soit en termes de contributions. Ceci ne les empêche pas de clamer à cor et à cri qu'ils ont déjà fait toutes les concessions requises (TRIPs, Services, notamment) sans perspectives concrètes de bénéfices suffisants (accès au marché, y compris textiles, en particulier).

**Une percée avant Noël dans le cadre du GATT et sur la base d'un consensus général reste possible. Les Etats-Unis paraissent particulièrement anxieux de la réaliser.** Si toutefois elle ne devait pas se concrétiser, les scénarios suivants sont imaginables :

- **les deux grands (Etats-Unis et CE) mettent au point un paquet taillé à leurs besoins.** Ce paquet contient, en ce qui concerne l'agriculture, des concessions qui satisfont le Groupe de Cairns. Il comprend un fort élément de "traitement spécial et différencié" en faveur des PVD qui donne à ceux-ci les avantages du Round sans obligations de leur part (l'ouverture des marchés des PVD au profit des exportateurs des Etats-Unis et de la Communauté continue à se faire par le biais de pressions bilatérales). Consé-

quence : une large majorité se dégage pour souscrire au "deal" Etats-Unis/CE; les pays industrialisés de moyenne et petite importances sont isolés; au risque de faire échouer l'ensemble du Round ils ne peuvent - politiquement et compte tenu de leur étroite dépendance du commerce mondial - qu'accepter le paquet;

- il n'est pas possible de réaliser un accord d'ici le 20 décembre. **La négociation continue (elle devrait demeurer possible jusqu'à la fin du printemps) ou est reportée** avec risque d'érosion de l'acquis de l'Uruguay Round et du GATT lui-même;
- **le niveau d'ambitions est ramené à plus de réalisme.** Un mini-paquet est mis en place jusqu'au printemps. Il s'accompagne d'un programme de travail qui implique la poursuite de la négociation sur les questions non résolues.

#### 1.4. Conclusions

Si l'on s'en tient au plan Dunkel, **les négociateurs se trouvent dans une "Zeitnot". Un résultat est certes possible.** Il serait en tout état de cause essentiel pour l'avenir du système commercial multilatéral. Compte tenu du cours qu'a pris la négociation durant ces derniers mois il devrait être largement déterminé par les paramètres définis par les E.U. et la CE. **Indépendamment du fait que ce résultat puisse être ou non satisfaisant pour des pays tels que la Suisse, il risque fort - compte tenu de la mise en veilleuse, acceptée ou voulue par Dunkel, du processus multilatéral depuis la rentrée d'automne - d'être contesté par divers opposants, aux niveaux nationaux, comme un Diktat des deux grands.** Substantiellement et politiquement **nous avons donc un besoin urgent** maintenant - ne serait-ce que pour deux semaines seulement - **d'un véritable processus multilatéral.** Il est essentiel que Dunkel le comprenne et qu'il assume sa qualité de Président du TNC.

## 2. L'équilibre de la négociation agricole

**L'objectif de la négociation agricole de l'U.R. est de contribuer à mettre fin aux déséquilibres du commerce mondial des produits agricoles.** Ces déséquilibres ont pour origines: l'existence de **surplus agricoles massifs** dans un nombre limité de pays (CE en particulier); une **politique active de subventionnement** de la part de cette même CE et des E.U. pour écouler leurs surplus sur le marché mondial au détriment de producteurs "compétitifs"; un **fort niveau de protection** de la part de producteurs "non compétitifs".

Dans le but de remédier à cette situation des idées ont été développées qui visent à:

- réduire le soutien interne lié à la production afin de diminuer l'émergence de surplus;
- réduire les subventions à l'exportation afin de diminuer les perturbations sur le marché mondial;
- augmenter l'accès au marché afin de rapprocher le régime commercial agricole de celui des produits industriels.

Les suggestions formulées par Dunkel dans ses "working papers" se caractérisent par des **déséquilibres majeurs à l'intérieur du paquet agricole et entre celui-ci et les autres volets de la négociation**. La Suisse a jugé diverses de ces propositions excessives. Elle ne peut y souscrire.

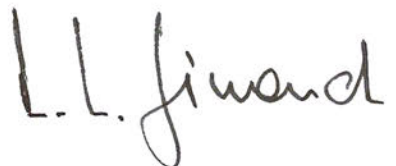
- elle conteste en particulier l'idée de **tarification sans exceptions** dans le volet accès au marché. La notion d'exceptions légitimes semble être reconnue tant dans le volet soutien interne (boîte verte) que dans celui de subventions à l'exportation. Comment peut-on argumenter pour l'exclure en ce qui concerne le volet accès au marché ?
- **des exceptions sont envisagées ou déjà effectives, dans le secteur des produits industriels, dans celui des services et, dans la propriété intellectuelle**. Pourquoi pas dans celui des produits agricoles ?
- en ce qui concerne les modalités prévues pour **la tarification, il est proposé d'introduire celle-ci d'un coup**. Pourquoi n'a-t-on pas retenu pour l'agriculture la méthode par étapes, durant la période transitoire, qui est celle envisagée pour tous les produits industriels et les textiles en particulier ?
- la négociation agricole évolue sur la base d'une **hypothèse de travail d'une période transitoire de 5/6 années** (ne figure pas dans le papier Dunkel mais celui-ci la considère comme réaliste). Comment peut-on justifier cela alors que les réductions tarifaires de certains produits industriels sensibles pour les E.U. devraient bénéficier d'une période transitoire de 10 à 15 ans, durée également prévue pour les textiles ? En outre l'accord d'auto-limitations sur les voitures (contraire aux principes du GATT) entre le Japon et la CE devrait être maintenu jusqu'en 1999.
- **en agriculture le texte Dunkel aspire à un résultat qui n'a pas été atteint dans le domaine industriel en 40 ans**. Il propose une **réduction de tous les tarifs** et une **consolidation de toutes les positions agricoles** alors que nombre de parties contractantes (PVD) n'ont fait jusqu'à aujourd'hui qu'un nombre très limité de concessions tarifaires sur les produits industriels et que les offres de consolidation de pays dynamiques comme la Thaïlande et l'Indonésie ne portent que sur une petite partie du tarif industriel
- enfin en ce qui concerne les **subventions à l'exportation**, la Suisse ne pourrait accepter que les compensations qu'elle offre à l'industrie alimentaire pour la rendre compétitive sur les marchés mondiaux (**Schoggigesetz**), malgré la cherté des produits agricoles suisses, soient également réductibles. Il s'agit d'une question à laquelle l'industrie alimentaire suisse attache une grande importance. Si ce mécanisme de compensation devrait être réduit sans que les produits agricoles ne subissent une baisse substantielle de prix, les productions se déplaceraient, au moins partiellement, à l'étranger et **l'avenir de l'ensemble de l'industrie alimentaire suisse serait remis en cause**.

### 3. La négociation agricole à la lumière de la situation politique en Suisse

La Suisse veut réformer sa politique agricole. Cette réforme ne peut réussir que si on arrive à éviter un clivage trop profond entre l'industrie, les services et l'agriculture. Or, la facture pour l'agriculture est lourde, si bien qu'on ne saurait s'attendre à un soutien du paquet agricole par les milieux paysans. Transposé dans la réalité suisse, le paquet agricole mis sur la table par Arthur Dunkel signifierait en effet :

- la modification d'une **douzaine de textes législatifs** dans le domaine agricole pour introduire la tarification (avec autant de possibilités de référendum);
- l'élimination du contenu du **Protocole d'accession de la Suisse**. A côté de sa signification économique, le Protocole d'accession constitue un élément psychologique important pour rassurer les milieux agricoles;
- une **réduction des tarifs** sur les positions où ceux-ci constituent déjà les seuls éléments de protection et sur les nouvelles positions entièrement tarifées;
- des garanties d'**accès minima au marché**;
- une **diminution substantielle du soutien à l'agriculture** (réduction interne);
- une **mise en danger de la Suisse comme lieu de production de produits alimentaires** (Schoggigesetz - réduction des subventions à l'exportation), ainsi qu'une diminution de nos subventions à l'exportation de bétail et de fromage (régions de montagne);
- une **mise en oeuvre de tous ces changements dans un laps de temps très court** (5-6 ans) étant donné la longueur des procédures de décision politiques en Suisse (en cas de référendum);
- la perspective de **coupes additionnelles dans le soutien à l'agriculture après cinq années**.

Les propositions Dunkel aboutissent en fait à un **cumul d'obligations**, d'une part, **sans commune mesure avec ce qui est prévu dans les autres volets de la négociation** et, d'autre part, **sans prise sur la réalité politique et économique suisse**.



P.-L. Girard

AnnexeLa tarification sans exceptions : aperçu de quelques principes au GATT, dans le Round et leurs exceptions

Dans la perspective d'un équilibre global de la négociation, le principe d'une tarification sans exceptions fait problème, car les exceptions sont monnaie courante dans l'Accord général existant ainsi que dans les autres domaines de la négociation de l'Uruguay Round.

	<u>Principe</u>	<u>Commentaires</u>
<u>GATT traditionnel</u>	Libéralisation progressive et consolidation	<p>Les engagements de réduction tarifaire n'ont jamais - depuis 1947 - dû être pris sur l'ensemble des positions tarifaires, ni sur l'ensemble d'un chapitre du tarif douanier.</p> <p>Seuls dans les domaines où des engagements ont été pris, il y a eu consolidation au titre du GATT (donc l'engagement juridique de ne pas revenir en arrière dans la libéralisation.)</p> <p>Le texte agricole de Dunkel aspire donc à un résultat qui n'a pas été atteint dans le domaine industriel en 40 ans ! Il propose en effet une réduction de tous les tarifs ainsi que la consolidation de toutes les positions agricoles alors qu'il y a aujourd'hui encore des PVD qui n'ont fait qu'une dizaine de concessions tarifaires.</p>

---

<u>Cycle de l'Uruguay</u>	<u>Principe</u>	<u>Exceptions</u>
<u>Accès au marché</u>	La réduction des tarifs devrait atteindre un ordre de grandeur de 30 %.	<p><u>Etats-Unis</u> : aucune offre n'existe à ce stade pour environ 17 % des importations de produits industriels (raisons : produits "sensibles", Chine et/ou Taïwan les premiers fournisseurs; crêtes tarifaires). Les produits en question intéressent la Suisse : év. certains produits chimiques, textiles, certaines machines et appareils (surtout des machines outils), horlogerie.</p> <p><u>Japon</u> : a exclu de son offre certains produits chimiques et les chaussures.</p> <p><u>Australie</u> : n'offre aucune réduction sur les tarifs (taux de départ) entre 2 et 10 %.</p> <p><u>Uruguay, Thaïlande, Indonésie, etc.</u> : offres de consolidation ne portent que sur une petite partie du tarif industriel.</p>

Aucun accès minimal n'est exigé, contrairement à l'agriculture.

---

<u>Règles</u>	<p>Sauvegarde : toutes les mesures de limitations des importations prises dans la zone grise (en-dehors du GATT) sont à éliminer.</p> <p>Subventions : interdiction des subventions à l'exportation pour produits industriels.</p>	<p>L'accord d'auto-limitation des voitures entre la CE et le Japon est maintenu jusqu'en 1999.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- période transitoire pour PVD</li> <li>- exceptions pour PVD</li> <li>- exceptions ou période transitoire pour pays à économie en transition</li> </ul>
<hr/>		
<u>Textiles</u>	<p>Le secteur des textiles est à réintroduire progressivement en plusieurs phases (éventuellement 4) dans le GATT sur une période de 10 ans.</p>	<p>Les produits les plus sensibles ne seront vraisemblablement réintroduits que dans la dernière phase, soit après 8 ans.</p>
<hr/>		
<u>Propriété intellectuelle</u>	<p>Les inventions dans tous les domaines d'activité économique sont brevetables, sous réserve que le brevet peut être refusé si l'invention est contraire à l'ordre et à la moralité publics, à la dignité humaine ou si elle porte un préjudice sérieux à l'environnement.</p>	<p>Certains participants souhaitent notamment exclure de la brevetabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la biotechnologie (Canada, PVD)</li> <li>- les pharmaceutiques (Inde et Egypte)</li> <li>- les produits alimentaires (Inde et Egypte)</li> <li>- les races animales (CE)</li> <li>- les méthodes thérapeutiques (Japon)</li> <li>- variétés végétales (optionnelles) (CE, CH)</li> </ul>
<hr/>		
<u>Services</u>	<p>Clause de la nation la plus favorisée (MFN)</p>	<p><u>USA</u> : demandent exclusion de certains secteurs (transports maritimes, télécommunication de base). On admet donc le principe d'exception à la MFN.</p> <p>Les engagements au titre de l'accès au marché et au titre du traitement national ne doivent être que progressivement étendus à tous les secteurs (dans les Rounds successifs).</p>

---

### Délais de transition prévus

Agriculture : 5-6 ans

Accès au marché : 8-10 ans (hypothèse de travail). Les Etats-Unis demandent 15 ans pour certains produits industriels sensibles.

Subventions industrielles : 8 ans (PVD seulement).

Textiles : 10 ans (hypothèse de travail). CE et Etats-Unis pourraient même demander délais plus longs.