

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES
Division commerce mondial-GATT
787.4.1-15-gir/mat/sce/kar/scs/Bae

Berne, le 7 août 1991

ETAT DE LA NÉGOCIATION DE L'URUGUAY ROUND

1. APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Les discussions du cycle d'Uruguay Round qui étaient tombées au point mort après la Conférence ministérielle de Bruxelles en décembre 1990, ont pu reprendre au plan technique fin février 1991. Elles se sont concentrées initialement sur les domaines de l'accès au marché, des services et de l'agriculture.

La négociation elle-même s'est engagée avec une nouvelle intensité début juin après l'établissement d'une nouvelle structure de négociations plus souple (7 groupes de négociation au lieu de 15), la prolongation par le Congrès des Etats-Unis du mandat de négociation de l'administration américaine (fast track procedure) et les décisions de la CE concernant les prix agricoles pour l'année budgétaire 1991/2.

Le but des travaux entrepris au cours des derniers mois était de préparer dans tous les domaines, jusqu'à la réunion fin juillet du Comité des négociations commerciales (TNC) le terrain pour une intensification du processus de négociation dès septembre afin de conduire le Round à une conclusion si possible vers la fin de cette année.

Ce but n'a été atteint que partiellement. Quelques progrès ont été réalisés sur le plan technique dans les domaines des services et de l'agriculture notamment, ainsi que dans une moindre mesure dans celui de l'accès au marché. Il s'est toutefois, une fois de plus, confirmé que malgré tous les efforts déployés, l'avance de la négociation de l'Uruguay Round demeure étroitement liée à des progrès dans le domaine agricole eux-mêmes dictés, dans une très large mesure, par des progrès similaires de la CE dans la réforme interne de la politique agricole commune (PAC). A cet égard, le commissaire responsable du dossier agricole au sein de la CE a soumis mi-juillet aux Ministres des états-membres un paquet de propositions concernant le volet du soutien interne et portant en particulier sur une réduction des prix, une limitation de la production et une augmentation des paiements directs. Tout en reconnaissant la nécessité d'une réforme qui aille dans le sens des propositions de la Commission, les Ministres de l'agriculture les ont rejetées lors d'un premier examen le 16 juillet à Luxembourg.

Compte tenu de cette situation, l'idée directrice du Directeur général du GATT pour la réunion du TNC de fin juillet a été d'éviter que la baisse inévitable du niveau d'ambitions quant aux résultats de cette réunion ne se traduise par une dramatisation médiatique de la situation, susceptible de nuire à la poursuite du processus de négociation. Cette approche, qui reflétait également le fait que les Etats-Unis s'étaient mis d'accord avec la CE pour ne pas agir contre celle-ci durant les prochains mois, afin de lui faciliter l'avancement de sa réforme interne, a trouvé un très large appui au sein des participants à la négociation.

Comme son Président l'avait souhaité, le TNC s'est déroulé dans une atmosphère calme et non conflictuelle. Le Directeur général a procédé à une appréciation globale de la situation et a informé les participants de l'état des travaux dans les 7 groupes de négociation. Après avoir constaté que le consensus politique en faveur du Round restait intact, il a souligné qu'une intensification considérable des travaux sera nécessaire à partir de septembre afin d'être en mesure de conclure le Round à la fin de cette année. A cette fin, il a proposé un calendrier de réunions particulièrement serré pour ces prochains mois. Il a en outre mis le TNC "on call".

Les déclarations de la Réunion ministérielle de l'OCDE, du Sommet de Londres, de la Réunion ministérielle du Groupe de Cairns à Manaus et de celle des pays exportateurs de produits textiles à Bali auront été les dernières prises de position officielles avant la pause d'été. Si aucune d'elles n'a révélé des changements importants de la position des différents acteurs, un trait commun à toutes est la volonté de leurs auteurs de conclure les négociations d'ici la fin de l'année. A cet effet, plusieurs scénarios sont envisageables. Leur point commun réside dans le fait que chacun d'eux est largement déterminé par l'évolution au sein de la CE durant ces prochains mois.

1. La CE bouge prochainement d'une manière satisfaisante sur le dossier agricole

La condition préalable pour que la CE puisse bouger sur ce dossier est la réalisation de progrès dans la réforme de la PAC. Compte tenu de la situation et des procédures internes de la CE, des progrès à cet égard ne devraient pas intervenir avant octobre/novembre (prochain conseil agricole de la Communauté prévu pour fin septembre). Etant donné en outre les contraintes résultant d'une campagne électorale aux Etats-Unis sur la position de négociation de l'administration, on doit partir de l'idée qu'il serait nécessaire de terminer le Round avant le mois d'avril/mai 1992, c'est-à-dire avant le début de cette campagne électorale. Une clôture fin 1991/printemps 1992 reste néanmoins possible sur la base du travail technique effectué jusqu'à maintenant. Cela demandera toutefois, indépendamment de l'évolution au sein de la CE, une volonté ferme de tous les participants à la négociation, notamment des grandes puissances économiques, de réaliser ou de poursuivre sur l'ensemble des sujets de négociation les progrès qui se sont dessinés sur certains d'entre eux et de prendre les décisions politiques nécessaires à la conclusion de la négociation.

2. La CE ne bouge pas ou insuffisamment dans le dossier agricole

Dans ce cas de figure deux possibilités sont envisageables. Elles devraient être essentiellement déterminées par l'attitude que prendront les Etats-Unis. A cet égard, il semble que ceux-ci favorisent de manière croissante l'obtention d'un résultat de négociation substantiel plutôt qu'une conclusion du Round rapide et insatisfaisante quant à son contenu (cette argumentation s'appuie sur l'opinion qu'un paquet final insatisfaisant ne serait guère vendable au Congrès américain après que celui-ci ait souscrit à la prolongation du fast-track). Si donc la CE ne devait pas bouger, ou de manière insuffisante, il n'est pas exclu que les Etats-Unis choisissent de continuer la négociation jusqu'en 1993. D'un autre côté, on ne peut entièrement exclure que les deux plus importants partenaires à la négociation de l'Uruguay Round se mettent bilatéralement d'accord sur un paquet (y compris en matière agricole) qui satisfasse leurs intérêts spécifiques même si ce paquet devait avoir un contenu minimal en regard des objectifs initiaux du Round. Dans ce cas, le Round pourrait se conclure dans les mois à venir.

3. Consolidation de l'acquis et suspension des négociations

Dans ce cas, les parties à la négociation se contenteraient à la fin de cette année d'un accord provisoire qui consisterait à engranger l'acquis de cinq ans de négociation, en attendant des temps meilleurs pour remettre sur le tapis les matières non résolues. Une autre solution extrême pourrait par ailleurs consister en une suspension pure et simple du Round. On peut sérieusement douter, dans les deux cas, que l'acquis réalisé résisterait à une telle décision. Dans un cas comme dans l'autre, ceci signifierait vraisemblablement un échec total du processus lancé à Punta del Este en septembre 86, l'émergence d'une période d'incertitudes, et, le cas échéant, d'une multiplication de conflits bilatéraux au niveau commercial international.

2. SITUATION DANS LES SEPT GROUPES DE NÉGOCIATION

2.1 Accès au marché

L'absence de progrès concrets (ou en tous cas visibles) des négociations bilatérales, engagées entre les Etats-Unis et la CE, a incité les autres participants, y compris le Japon et le Canada, à maintenir une attitude "attentiste". Alors que les Etats-Unis estiment que les divergences concernant l'approche de la négociation avec la CE ont désormais été surmontées, cette dernière reste plus prudente en affirmant que sa position concernant les négociations sectorielles reste inchangée et que le problème des crêtes tarifaires a seulement été "effleuré". Les éléments suivants permettent cependant de conclure qu'il y a un léger mouvement dans la position des deux grands:

- bilatéralement, les Etats-Unis ont fait des offres (quoique minimales) à la CE sur certaines crêtes tarifaires dans le domaine des textiles (dont

certaines répondent également à des intérêts suisses). En échange, la CE a pour la première fois offert des réductions dépassant dans certains secteurs la formule "zero for zero";

- sur le plan des secteurs, hormis l'accord déjà quasiment finalisé concernant l'élimination des tarifs frappant les produits pharmaceutiques, les Etats-Unis et le Japon se sont mis d'accord sur la couverture des produits dans le domaine de la construction, alors que la CE a pour la première fois indiqué un intérêt positif dans ce domaine ; par ailleurs, le secteur des équipements médicaux apparaît désormais comme un autre candidat possible à une négociation sectorielle en vue de l'élimination des tarifs;
- en présentant une nouvelle offre dans les produits chimiques, les Etats-Unis ont adopté pour la première fois une approche d'harmonisation des tarifs; cette offre répond notamment aux requêtes de la CE dans le domaine de la pétrochimie, mais constitue un pas en arrière par rapport à l'offre initiale pour certains produits intéressant la Suisse (p.ex. colorants).

En conclusion, on peut dire que la négociation s'est engagée entre les deux grands, mais que cette dernière ne s'est pas encore soldée par des résultats suffisamment concrets pour permettre d'entrevoir tous les paramètres (ni la taille) d'un paquet final dans l'accès au marché. Par ailleurs, cette évolution ne constitue pas encore une impulsion suffisante pour les PVD de participer davantage dans la négociation et d'améliorer leurs offres notamment en ce qui concerne les consolidations.

Imposé à l'ensemble des participants par les Etats-Unis, le processus de négociation, qui consiste à négocier les mêmes sujets à la fois bilatéralement et plurilatéralement reste complexe et, de ce fait, peu efficace. Dès la rentrée, il s'agira de rationaliser ce processus et d'assurer une plus grande transparence des efforts bi- et plurilatéraux. La prochaine série de négociations aura lieu du 16-27 septembre à Genève.

La négociation sur l'acier a progressé sur le plan technique (définition des subventions de la catégorie verte, réductions tarifaires, mesures non tarifaires, etc.). Il a également été possible d'améliorer la compatibilité du projet d'accord avec le GATT (diminution de la spécificité). En revanche, aucun progrès n'a été réalisé dans les questions d'ordre politique: relation de cet accord avec l'Accord général et les Codes (approche "GATT plus" vs. approche "GATT parallèle"), spécificité du règlement des différends pour le secteur de l'acier, disciplines renforcées dans le domaine des mesures compensatoires et de l'antidumping. Concernant ce dernier point, les Etats-Unis ne sont pas prêts à accepter des disciplines accrues dans l'antidumping en échange de disciplines plus strictes dans les subventions et les autres mesures non tarifaires. Il apparaît clairement qu'un accord dans ce domaine ne sera possible que dans le cadre des législations internes existantes, de la CE sur les subventions et des Etats-Unis sur l'antidumping.

2.2 Textiles

Le 31 juillet dernier, le Comité des Textiles du GATT a décidé de prolonger, sans le modifier l'Arrangement concernant le commerce international des textiles (Accord Multifibres; AMF) pour une nouvelle période de dix-sept mois du 1er août 1991 jusqu'au 31 décembre 1992.

La décision du Comité des textiles n'est intervenue que quelques heures avant l'expiration de l'AMF III de 1986. Elle a été précédée d'une période d'intenses consultations informelles menées dès le mois de mai par le Directeur général Dunkel en sa capacité de Président du Comité des textiles afin de trouver un compromis entre la position des pays importateurs (USA, CE, Japon, Canada, Autriche, Finlande, Norvège, Suède, Suisse), désireux de prolonger l'AMF sans changement en attendant la conclusion de l'Uruguay Round, et celle des pays exportateurs, membres du International Textiles and Clothing Bureau (ITCB)¹, demandant que le renouvellement de l'AMF soit accompagné d'une modification du Protocole de prolongation de l'Accord de 1986.

Depuis la prolongation de la procédure du "fast track", la question du renouvellement de l'AMF constituait l'obstacle principal à la reprise effective des négociations sur les textiles dans le cadre de l'Uruguay Round. La décision de prolongation de l'AMF représente dès lors un élément positif et indispensable pour la suite de la négociation sur les textiles puisqu'elle garantit non seulement la stabilité du commerce mondial des textiles en attendant la conclusion de l'Uruguay Round, mais détermine également le point de départ pour l'intégration de ce secteur dans le GATT, une fois le Round terminé. Cette négociation a confirmé, si besoin était, que les textiles restent un des sujets politiquement sensibles de l'Uruguay Round et que ce dernier ne saurait se terminer sans un résultat substantiel dans ce domaine. Parmi les plus importantes questions encore en suspens dans cette négociation figurent celle de la couverture des produits de l'accord transitoire et celle de la clause de sauvegarde applicable pendant la phase d'intégration de ce secteur dans le GATT.

2.3 Agriculture

En matière d'agriculture, l'acceptation par la CE, de viser des engagements spécifiques et contraignants sur chacun des trois volets de la négociation (soutien interne, accès au marché et subventions à l'exportation) a permis, depuis le début du mois de mars, de reprendre le travail sur ce dossier. A partir de trois questionnaires exhaustifs, préparés par le Secrétariat du GATT, le groupe de négociation a successivement approfondi les questions relatives aux trois volets de cette négociation. Sur la base des résultats de ce travail technique, le Directeur général a présenté fin juin, un document à options qui a été accepté par l'ensemble des participants comme instrument pour la suite des travaux. En raison de l'impossibilité de la CE de bouger dans le dossier agricole (cf 1), il n'a été possible d'avancer en juillet que sur

1. Pays membres de l'ITCB: *Argentine, Bangladesh, Brésil, Colombie, Costa Rica, Chine, Egypte, Hong Kong, Inde, Indonésie, Jamaïque, Macao, Mexique, Pakistan, Pérou, Sri Lanka, Turquie, Uruguay, Yougoslavie.*

des questions purement techniques, soit la clarification des concepts, des modalités et des définitions. L'intention du Directeur général - et sa manière de "pousser" la négociation - est d'approfondir les options où il semble exister un certain consensus, tout en laissant les autres sur la table.

Dans ce contexte, des clarifications ont été apportées aux questions suivantes: catégorie des mesures vertes (la tendance va clairement dans la direction de la définition de la boîte verte); définition d'une mesure globale du soutien (AMS); définition des engagements équivalents; modalités de la tarification (la tendance va clairement dans la direction d'utiliser la tarification comme instrument principal de libéralisation); engagements dans le domaine de l'accès au marché minimal (la tendance va clairement dans la direction d'assurer l'accès au marché avec des contingents tarifaires); définition des subventions à l'exportation (définition générique et liste illustrative des subventions à l'exportation soumises à des engagements de réduction); traitement spécial pour les pays en voie de développement. Pour tous ces sujets, le Directeur général veut soumettre au cours des prochaines semaines, des "addenda" à son papier à options. Dans ce processus de préparation du terrain pour les décisions politiques, quelques progrès ont donc été possibles. Les questions politiques-clés sont désormais mieux isolées.

Sur le front interne, il s'agit notamment de poursuivre les travaux en cours dans les trois domaines de la négociation pour préparer les bases de décision en tenant en compte des développements récents sur le front de la négociation. A ce stade déjà, on peut constater que l'offre de la Suisse, soumis le 24 octobre 1990, ne suffira probablement pas, surtout dans le domaine de l'accès au marché. Les points suivants seront les plus difficiles pour la Suisse:

- la tarification (transformation en tarifs de mesures non tarifaires maintenues à la frontière) pourrait comprendre un nombre plus élevé de produits que ce que la Suisse a offert (vin, volaille, viande chevaline, huiles et graisses, fleurs coupées notamment);
- les engagements de réduction devraient probablement être plus élevés, en terme nominal, et sur une période plus courte que ce que la Suisse a offert (soutien interne et accès au marché: 20% sur dix ans; subventions à l'exportation: 30% sur dix ans);
- la catégorie verte comprenant les mesures internes non soumises à réduction ne couvrira peut-être pas l'ensemble des mesures que la Suisse applique pour soutenir le revenu des paysans (paiements directs liés à des facteurs de production).

2.4 Règles et TRIMS

Dans le domaine des règles, les négociations se sont poursuivies, dans le cadre des réunions formelles ainsi que lors de consultations informelles du président, en vue de clarifier les problèmes en suspens. Dans ce domaine, plusieurs dossiers ont atteint un stade où seule une décision politique, à prendre le moment venu, peut permettre de finaliser les travaux, p.ex. dans la négociation sur l'antidumping. La négociation sur les subventions industrielles est pour sa part bien avancée même si des clarifications techniques supplémentaires sont nécessaires pour entrer dans la phase finale de la négociation. Cette phase portera surtout

sur les questions suivantes: secteurs couverts par cet arrangement, ampleur de la catégorie des subventions autorisées, mécanisme d'intégration des PVDs. En ce qui concerne les TRIMS (mesures d'investissements liés au commerce), des divergences importantes d'approche entre les participants demeurent, notamment concernant les mesures couvertes par l'accord et les disciplines. Les consultations ont permis d'indiquer le cadre pour l'établissement d'un texte du président qui pourrait, le moment venu, servir de base de négociation. Un renforcement des disciplines et des procédures pour les mesures prises pour des raisons de balance des paiements est toujours en suspens, une base de négociation n'ayant pas pu être établie à ce stade. D'autres sujets (règles d'origine, licences d'importation) ne nécessitent aucun effort à ce stade, la négociation étant quasiment terminée. En ce qui concerne la négociation sur les sauvegardes, elle a été suspendue pour le moment en attendant les décisions politiques qui pourraient débloquer la situation notamment en ce qui concerne la question clef de la spécificité.

En général, les règles concernant les subventions, les mesures prises pour des raisons de balance des paiements et les mesures d'investissements liées au commerce (TRIMS) seront prioritaires pour la poursuite des travaux en septembre. Il est prévu que le président du groupe de négociation mènera des consultations informelles fin septembre. Il importe que les négociations sur ces sujets avancent à un rythme plus accéléré pour parvenir à un résultat ambitieux dans le domaine des règles et aboutir à un véritable renforcement des règles du système commercial multilatéral. Une absence de résultats dans les règles ne conduirait pas seulement à une absence de progrès dans le renforcement du système, mais compromettrait même le GATT existant en érodant les bases juridiques sur lesquelles se fonde le système du règlement des différends.

2.5 Services

Le groupe de négociation sur les services s'est réuni formellement trois fois en juin et en juillet. Le Président du groupe de négociation des services, l'Ambassadeur Jaramillo a mené des consultations informelles portant sur la clause du traitement général de la nation la plus favorisée, la mobilité de la main-d'oeuvre et les directives fondamentales pour la négociation des engagements initiaux. Le co-président du groupe, l'Ambassadeur Hawes a conduit pour sa part des consultations informelles sur l'établissement des listes d'engagements spécifiques ("scheduling"), plus particulièrement l'accès au marché, le traitement national et la réglementation intérieure.

Les consultations ont beaucoup progressé sur la question du contenu des listes d'engagements spécifiques. Dans ce contexte, une nouvelle rédaction des articles accès aux marchés et traitement national a été effectuée. En outre, la poursuite de l'examen de l'article sur le principe de la NPF a permis aux délégations de se faire une meilleure idée sur les conséquences des exemptions de l'application de cet article ainsi que de mieux cerner les problèmes liés, d'une part, au traitement de ces exceptions d'un point de vue juridique et, d'autre part, à la réduction au minimum de leurs incidences sur le commerce des services. De plus, les participants sont tombés d'accord qu'une annexe sur la mobilité de la main-d'oeuvre est nécessaire et ont affiné certains éléments de l'annexe originale sur ce sujet. Des décisions importantes doivent encore être prises pour achever les travaux sur cette annexe. Au cours de la dernière semaine des négociations, des consultations bilatérales intenses ont eu lieu

pour préparer l'échange de concessions. Les travaux s'intensifieront avec la présentation des demandes.

Dans certains domaines, des questions ouvertes demeurent. On peut mentionner notamment celles concernant l'établissement des listes d'engagements spécifiques (les articles accès aux marchés et traitement national font l'objet d'une nouvelle rédaction), l'application du principe de la nation la plus favorisée (options juridiques qui s'offrent pour couvrir les exemptions), la mobilité de la main-d'oeuvre (des décisions importantes doivent encore être prises sur cette annexe), les directives fondamentales (articles de l'accord cadre concernant la négociation des engagements et participation croissante des pays en développement) ainsi que le règlement des différends, l'exécution des obligations (art. XXIII) et les définitions (art. XXXIV).

Sur le front interne, le programme comprend la révision de l'offre suisse pour des engagements initiaux, la préparation des propositions de la Suisse concernant la clause de la nation la plus favorisée et le "scheduling", l'élaboration d'une offre suisse, d'entente avec l'OFIAMT, pour la main d'oeuvre, la rédaction des propositions suisses concernant les articles portant sur la réglementation intérieure (art. VI) et l'harmonisation et reconnaissance (art. VII) de l'accord cadre ainsi que la compilation des questions posées dans les négociations bilatérales.

Afin d'avancer dans la négociation dans le secteur des services il sera indispensable de faire des progrès dans les trois domaines de l'accord: les articles, les annexes et les engagements initiaux (négociés selon une procédure offres/demandes).

2.6 TRIPS

La séance du groupe sur les mesures de propriété intellectuelle liées au commerce (TRIPS) du 27/28 juin 1991 a confirmé le projet de texte de Bruxelles comme base de négociation non seulement pour les pays industrialisés mais également pour un bon nombre de pays en voie de développement. En effet, ces derniers se montrent plus favorables à une protection renforcée de la propriété intellectuelle (PI). Cet effet catalyseur des négociations TRIPS s'est traduit par exemple au Mexique par l'élaboration d'un projet de loi ambitieux en matière de PI. Un résultat dans la négociation TRIPS, dont la reprise est prévue pour le mois de septembre, dépendra toutefois de l'issue des négociations dans d'autres domaines (agriculture, textiles).

Parmi les questions controversées figurent **notamment**:

- la "gattability": le futur accord TRIPS sera-t-il ancré dans l'Accord général (lien avec le mécanisme de règlement des différends)?
- brevets:
 - motifs d'exclusion de la brevetabilité, et, plus particulièrement, la question de la brevetabilité de la matière vivante, des inventions biotechnologiques et des produits pharmaceutiques;

- le problème de l'épuisement, vital pour le régime des importations parallèles. La réponse à cette question dépendra essentiellement de la position des Etats-Unis qui désirent renégocier ce point et de la CE qui craint les retombées politiques d'une réouverture de la discussion;
- la controverse concernant la notion d'exploitation d'un brevet. La Suisse défend le point de vue que l'importation d'un produit breveté doit être considérée comme exploitation suffisante, afin d'éviter que le titulaire d'un brevet puisse être obligé d'exploiter son invention dans le pays-même;
- la durée de protection qui toutefois ne sera vraisemblablement pas controversée en fin de parcours.

2.7 Institutions

Le groupe de négociation sur les institutions ne s'est plus réuni depuis Bruxelles. Il reprendra ses travaux fin septembre pour tenter de progresser notamment sur le dossier du règlement des différends. Les deux questions principales en suspens - l'engagement de ne pas recourir à des mesures unilatérales et l'automaticité des décisions du Conseil concernant l'établissement des groupes spéciaux et leurs rapports - ne seront probablement pas réglées tant que l'on ne connaîtra pas les principaux résultats de l'Uruguay Round. Les travaux techniques qui auront lieu dès le mois de septembre porteront dès lors surtout sur des questions telles que les dispositions concernant les plaintes sans violation de l'Accord général et l'établissement d'un "texte codifié sur le règlement des différends" qui reprendra l'ensemble des textes du GATT relatifs au règlement des différends. Le groupe examinera également, le moment venu, ce qui pourrait être fait pour que les textes sur le règlement des différends, négociés dans les divers secteurs de l'Uruguay Round, soient autant que possible harmonisés.

Les autres questions relevant de la compétence du groupe, entre autres, celles qui concernent les instruments finals et une nouvelle structure organisationnelle (transformation du GATT en une organisation internationale de commerce) seront examinées ultérieurement.