



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

3003 Berne, le 20 novembre 1989

Aux membres du Conseil fédéral

Note d'information

Réunion informelle restreinte
 des ministres du commerce sur
 l'Uruguay Round du GATT à To-
 kyō (15-17 novembre 1989) ¹⁾

La réunion ministérielle de Tokyo sur l'Uruguay Round, à laquelle je viens d'assister, a permis à la négociation de progresser. Tout d'abord en rappelant aux ministres réunis que le chemin qui reste à parcourir d'ici la fin 1990 est considérable et qu'une pleine réussite de la négociation n'est possible que si les gouvernements impliqués commencent dès aujourd'hui à préparer le terrain politique pour des compromis. La réunion de

1) Participants : Argentine (Cavallo), Australie (Duffy), Autriche (Schüssel), Canada (Crosbie), Colombie (Alarcon), CE (Andriessen), France (Rausch), RFA (Hausmann), Hong Kong (Chan), Hongrie (Medgyessy), Inde (Varma), Indonésie (Djiwandono), Italie (Ruggiero), Japon (Nakayama, Matsunaga, Kano), Corée (Han Seung-Soo), Mexique (Serra Puche), Pays Bas (Bukman), Nouvelle Zélande (Moore), Nigeria (Ukpanah), Pakistan (Syed Faisal Saleh Hayat), Suède (Gradin), Suisse (Delamuraz), Thaïlande (Pinya Chouyplod), Royaume Uni (Trefgarne), USA (Hills), Uruguay (Zerbino), GATT (Dunkel)

- 2 -

Tokyo était en quelque sorte le début de la négociation ministérielle finale. Avant de conclure à Bruxelles en décembre 1990, nous nous réunirons vraisemblablement encore deux fois, au printemps à Mexico et en automne au Canada.

La réunion de Tokyo a ensuite permis de faire progresser la négociation dans deux secteurs où elle était en difficulté, à savoir sur les droits de douane et sur les services (cf. ci-dessous). Elle a enfin confirmé que dans deux domaines clef de la négociation, l'agriculture et la protection de la propriété intellectuelle, les difficultés qui restent à surmonter sont de taille. C'est vraisemblablement dans ces deux domaines que beaucoup de pays industrialisés (pour ce qui est de l'agriculture) et de pays en développement (pour ce qui est de la propriété intellectuelle) feront face dans les douze prochains mois aux décisions les plus difficiles.

Ce qui m'a tout particulièrement frappé est le dynamisme avec lequel les Etats-Unis ont pris en main le leadership de la négociation, alors que la Communauté européenne se montre réticente et traîne les pieds. Sous une forte pression protectionniste du Congrès, le Gouvernement américain essaie visiblement de donner sa dernière chance au multilatéralisme - du moins à la conception américaine de celui-ci - alors que la CEE semble trop absorbée par le marché unique et les événements à l'Est pour consacrer l'intérêt et les ressources nécessaires à la négociation du GATT. Ce manque d'intérêt et de dynamisme de la Communauté est d'autant plus regrettable que de nombreux pays en développement de même que la Suisse, le Japon, l'Australie, le Canada et, dans une moindre mesure la Suède et l'Autriche, font un énorme effort pour faire avancer l'Uruguay Round.

Cette léthargie multilatérale de l'Europe communautaire est dangereuse pour l'avenir du système commercial mondial et aussi pour les pays de l'AELE. Elle renforce les craintes du monde

extraeuropéen d'une Europe forteresse et risque de diminuer la marge de manoeuvre négociatoire des pays de l'AELE - notamment de la Suisse - autant sur le front mondial que sur celui de l'Europe.

La Suisse n'a pas le choix. Elle doit continuer à être un des participants les plus dynamiques de l'Uruguay Round. C'est pour elle le seul moyen de demeurer aux yeux du monde non-européen un partenaire économique crédible. C'est pour elle aussi un moyen non négligeable de démontrer à la Communauté européenne qu'elle n'a aucunement l'intention d'abandonner son "treaty making power", c'est-à-dire sa capacité souveraine d'influencer son environnement autant européen que mondial.

1. Introduction des débats

Le premier-ministre du Japon, M. Kaifu a solennellement ouvert la réunion en soulignant combien le Japon avait su tirer avantage des règles multilatérales du GATT en se développant grâce à une expansion considérable de son commerce extérieur. Il était impératif, selon le Chef du gouvernement japonais, que le système commercial multilatéral soit réformé de manière à donner une nouvelle impulsion au commerce international et, partant, à la croissance de l'économie mondiale à la veille du XXIème siècle. Dans l'introduction des débats que les Japonais m'avait confiée en tant que Président de la Confédération suisse, j'ai mis l'accent sur le fait qu'à une année de la fin de la négociation, le moment était venu pour nous, les responsables politiques de celle-ci, de faire preuve du courage politique nécessaire aux percées indispensables pour l'entière réalisation des ambitions du cycle de l'Uruguay.

2. Le débat sur le renforcement des règles du GATT

L'unilatéralisme des grandes puissances commerciales, la tendance pernicieuse au bilatéralisme et au mercantilisme et, enfin, la formation de blocs économiques ont été une fois de plus sévèrement critiqués. Ceci surtout par les petites et moyennes puissances commerciales développées et en développement. Il est apparu clairement que contrairement à ce qui s'est passé au Tokyo Round, un échec de la négociation sur les clauses de sauvegardes ne serait plus toléré par un grand nombre de participants petits et moyens, dont la Suisse. C'est dire qu'un terme doit être mis à la prolifération d'accords bilatéraux de restrictions "volontaires" aux exportations.

Il est apparu également que le problème des subventions va devoir faire l'objet d'une nouvelle réglementation internationale au titre du GATT. Cet avis a été clairement exprimé par la Suisse, les Etats-Unis et de nombreux autres participants. La CEE demeure réticente par contre.

Ce qui était tout particulièrement intéressant était de constater que les deux questions très techniques des règles d'origine et de l'antidumping sont devenues des préoccupations de premier plan pour la plupart des responsables politiques de la négociation. Ces derniers prennent conscience du fait qu'il s'agit-là d'instruments de plus en plus utilisés pour décourager les importations. Exemple : En refusant l'origine communautaire à un produit assemblé à l'intérieur de la Communauté avec des composantes importées, d'Asie surtout, la CE décourage les investissements étrangers et a développé une nouvelle forme de protectionnisme. Les Etats-Unis, le Japon, le Mexique, la Thaïlande, l'Indonésie, la Corée et Hong Kong ont sévèrement critiqué cette évolution. Dans le domaine de l'antidumping, c'est surtout la Communauté qui a été critiquée par les pays d'Asie, mais les

Etats-Unis n'ont pas non plus échappé à la critique. Il faut donc que le cycle de l'Uruguay renforce le GATT également dans ces deux domaines.

Dans mon intervention, j'ai plus particulièrement souligné le lien qui existe entre le problème des sauvegardes et celui des subventions. Les gouvernements qui protègent leurs industries en proie à des difficultés d'ordre structurel, le font souvent au moyen de mesures de sauvegarde à la frontière et/ou de subventions. J'ai insisté sur la nécessité de régler les deux problèmes. En matière de sauvegardes, les mesures à la frontière doivent être découragées par l'interdiction de la sélectivité, alors que la négociation sur les subventions doit être relancée selon la proposition suisse de classer toutes les subventions en trois catégories, à savoir les subventions interdites, celles qui seraient admises et celles qui ne le seraient que dans la mesure où elles ne causent pas de dommage.

J'ai aussi souligné dans mon intervention la nécessité d'une nouvelle initiative en vue d'améliorer la cohérence entre les sphères financière, monétaire et commerciale de la coopération internationale.

3. Accès au marché (notamment droits de douane)

La tendance qui est apparue est de lier les sujets des droits de douane, des obstacles non tarifaires, de l'agriculture, des produits tropicaux, des textiles et des ressources naturelles. C'est dire qu'il va devenir de plus en plus difficile de séparer la négociation sur les droits de douane en matière de produits industriels de celle sur les droits de douane et les obstacles non tarifaires en matière de produits agricoles et de base. Inutile de dire qu'il s'agit là d'une tendance très dangereuse pour la Suisse qui en matière industrielle défend des intérêts offensifs, alors qu'en matière agricole elle est sur la défensive.

- 6 -

Dans le secteur des textiles, un début de dégel des positions peut être constaté. Plus personne ne parle d'une prolongation telle quelle de l'accord multifibres. Cela dit, ce thème de négociation demeure explosif et sujet à crises.

En matière de droits de douane, enfin, nous avons fait des progrès. Et c'est là peut-être le résultat le plus tangible de la réunion de Tokyo, puisque la négociation sur les droits de douane était entièrement bloquée à la veille de Tokyo. Alors que les Etats-Unis proposaient une négociation essentiellement bilatérale basée sur l'échange bilatéral de listes de requêtes, les autres pays et notamment la Suisse défendent le concept d'une négociation multilatérale basée sur une formule mathématique forçant l'harmonisation des droits de douanes. Pour la Suisse il s'agit d'une question essentielle, puisque seule une formule multilatérale nous permettrait de participer effectivement à la négociation et d'obtenir la réduction de nombreuses crêtes tarifaires dans des pays destinataires de nos exportations, sans devoir entièrement abandonner le peu de droits de douane qui nous restent.

Les progrès de Tokyo ont été réalisés sur la base de propositions de compromis introduites par les Etats-Unis (Carla Hills) et par moi-même. Les Etats-Unis seraient dorénavant prêts à échanger non seulement des listes de requêtes mais aussi, et ceci de manière transparente, des listes d'offres.

J'ai pour ma part demandé que le dépôt par tous les pays de listes d'offres signifie que toutes les parties contractantes ont le droit de participer à la négociation, qui doit être multilatérale. J'ai également suggéré qu'une formule d'harmonisation puisse être introduite dans les requêtes et les offres de toutes les parties contractantes qui le désirent. Sans le dire, mon idée était d'imposer aux Américains une application de facto d'une formule d'harmonisation.

- 7 -

Dans l'ensemble, les réactions ont été positives, cela même si la Communauté européenne n'a pu se prononcer, liée qu'elle est par un mandat très rigide de ses Etats membres.

Mon espoir est que dans les semaines qui viennent, la négociation pourra être débloquée à Genève sur la base des idées avancées à Tokyo.

4. Agriculture

Sur ce point, la réunion n'a marqué aucune évolution de la situation. Les positions restent figées entre les deux camps, à savoir les Etats-Unis et le groupe de Cairns d'un côté, la Communauté et les pays "spécifistes" (Suisse, Autriche, Corée, Japon) de l'autre. Il se confirme que les Etats-Unis, avec leur récente proposition maximaliste, ont une fois encore bloqué la négociation. Celle-ci ne reprendra que lorsque la Communauté aura à son tour présenté une proposition.

Deux éléments sont clairement apparus :

- Le camp des "spécifistes" (y compris la CEE) est nettement moins uni que celui des grands exportateurs agricoles. La Communauté ne recherche aucune alliance se réservant de faire le moment venu les concessions politiques qui lui paraîtront judicieuses. Parmi les autres "spécifistes", ce sont la Suisse et le Japon qui se prononcent le plus clairement. Le Japon est pourtant prêt à toute concession si le riz en est exempté, alors que la Suisse défend une approche spécifiste beaucoup plus globale. La position suisse dans la négociation demeure ainsi hautement vulnérable.

- Les pays en développement, membres du Groupe de Cairns font dépendre un résultat dans les nouveaux domaines (services, propriété intellectuelle, investissements) d'un résultat substantiel dans l'agriculture. Ce lien ne doit pas être pris à la légère. L'échec de Montréal avait été, du moins partiellement, causé par cinq pays latino-américains membres du Groupe de Cairns pour cause d'absence de résultats dans l'agriculture. Ces pays sont aujourd'hui conscients des préoccupations non-économiques de la Suisse, mais insistent avec d'autant plus de vigueur sur le fait que ces intérêts peuvent être sauvegardés au moyen de paiements directs.

J'ai présenté la position suisse en rappelant les éléments essentiels de la soumission que vous avez approuvée, et qui est sur la table de négociation. J'ai notamment souligné que si le but essentiel de cette négociation est commun à tous les participants - mettre fin aux désordres qui règnent sur les marchés agricoles internationaux - ce but ne pourrait être atteint que si des disciplines différentes étaient appliquées à des situations différentes. Je pense que nous avons réussi à "placer" le concept suisse dans la négociation. Ce concept est combattu avec véhémence pourtant par les Etats-Unis et les "leaders" du groupe de Cairns, Australie en tête. Une négociation difficile et politiquement périlleuse nous attend dans les mois à venir.

5. Les nouveaux sujets

Le débat sur les nouveaux sujets (services, propriété intellectuelle et investissements) a révélé que tous les participants sont enfin prêts à négocier. Cela dit, les pays en développement, l'Inde, le Pakistan, le Nigéria et la Thaïlande surtout, ont saisi l'occasion pour réitérer leurs préoccupations: une

discipline du GATT dans ces domaines risque de contredire les objectifs de leurs politiques de développement. Pour les pays industrialisés, des résultats significatifs dans ces trois domaines sont la condition absolue du succès du Round.

Pour les services, tous les participants ont souligné la nécessité de développer un "accord général sur les services" qui n'excluerait aucun secteur. C'est un message très clair à l'adresse du Japon qui doit à l'évidence revoir sa position. Le Japon avait déclaré vouloir exclure les services financiers d'un accord sur les services. Je considère que sur ce thème important pour la Suisse, nous avons donc progressé à Tokyo.

Pour ce qui est de la propriété intellectuelle, les pays en développement continuent à exprimer leurs réticences. Ayant accepté d'entrer en négociation, leur tactique consiste dorénavant à extraire des pays industrialisés le prix maximum en échange d'éventuelles futures concessions. C'est ainsi qu'ils insistent sur des modalités préférentielles pour le transfert de technologie et sur un équilibre entre les droits des titulaires et ceux des utilisateurs de propriété intellectuelle et entre ces droits et l'intérêt public. C'est dire qu'avec l'agriculture, le sujet de la propriété intellectuelle demeure le thème le plus contesté de toute la négociation.

Quant aux investissements, un consensus semble se dégager pour que le GATT interdise un certain nombre de mesures d'investissement liées au commerce (exigence de contenu local et d'exportation d'une partie de la production).

Dans mon intervention, j'ai souligné que ces sujets sont pour nous aussi prioritaires que la libéralisation de l'agriculture l'est pour d'autres. J'ai exprimé de la compréhension pour les préoccupations des pays en développement dont il s'agira de tenir compte dans la négociation sans toutefois vider celle-ci de

toute substance. J'ai insisté sur l'inclusion des services financiers dans un accord sur les services et ai rappelé les idées forces de l'esquisse suisse d'un accord (général sur les services). La proposition suisse permettrait notamment de tenir compte des spécificités de chaque secteur dans le cadre de négociations sectorielles qui auraient lieu en application des principes généraux du GATS (General Agreement on Trade in Services). J'ai souligné la nécessité absolue d'un accord en matière de propriété intellectuelle qui doit être ancré dans le texte même de l'Accord général (GATT) et comprendre des normes de protection substantiellement améliorées par rapport à la situation actuelle (y compris la brevetabilité des produits pharmaceutiques). J'ai aussi rappelé l'importance que nous attachons à la négociation sur les investissements.

Une constatation s'impose : il est difficile d'assister à deux jours de débats sur le cycle de l'Uruguay sans se rendre compte qu'un "qui pro quo" commence à se dessiner entre les concessions que le monde en développement attend en matière d'accès aux marchés, en particulier dans le secteur agricole, et les concessions qu'il sera prêt à faire sur les nouveaux sujets, notamment la protection de la propriété intellectuelle.

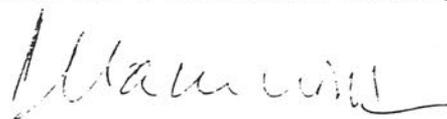
6. Conclusions

Le moins qu'on puisse dire est qu'après trois ans de négociations, le marchandage final a commencé. Les différents participants commencent à faire leurs calculs et à se préparer à des "sacrifices" pour obtenir des résultats dans les secteurs qui leur paraissent essentiels. C'est ainsi que les Etats-Unis et la Communauté commencent à bouger en matière de textiles et les

- 11 -

pays en développement en matière de nouveaux sujets. La grande question qui demeure est celle de l'ampleur des réformes que les pays spécifistes finiront par accepter en matière agricole. Inutile de dire que c'est là aussi que résidera la plus grande difficulté politique pour la Suisse dans le sprint final de 1990.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE



Jean-Pascal Delamuraz