

**OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES
Division du Commerce Mondial-
GATT**

787.0.3/was/moo

Berne, le 17 juin 1992

GATT : Cycle de l'Uruguay - état de la négociation

1. RÉSUMÉ :

Depuis la présentation d'un projet d'Acte final du cycle de l'Uruguay, le 20 décembre 1991, par le Président du Comité des négociations commerciales (TNC), et son acceptation comme base pour la poursuite des travaux par le TNC, le 13 janvier 1992, la négociation s'est poursuivie sur le plan technique à Genève (accès au marché, services, examen juridique du projet d'Acte final et négociations du Statut de l'organisation multilatérale du commerce (MTO)). L'attention se concentre surtout sur les consultations informelles entre les Etats-Unis et la CE qui portent essentiellement sur le dossier agricole, mais aussi sur les services et l'accès au marché. Une percée dans le dossier agricole avant le Sommet de Munich (5-7 juillet 1992) constituerait une base suffisante pour une intensification de la négociation multilatérale avec l'idée de la terminer entre novembre (élections américaines) et fin février 1993 (dernière date possible pour permettre au Président des Etats-Unis de soumettre les résultats au Congrès dans le cadre de l'actuel mandat de négociation (qui échoit fin mai 1993). L'importance du cycle de l'Uruguay pour la Suisse est rappelé à la fin de ce document (voir page 5).

2. L'ÉTAT DE LA NÉGOCIATION

Il existe actuellement un consensus - bien labile à vrai dire - en vertu duquel la négociation ne devrait plus rouvrir les dispositions du projet d'Acte final, sauf dans les domaines où il y a erreur manifeste et où la poursuite de la négociation est expressément prévue par le TNC (accès au marché, marchés publics, services, agriculture, et Statuts de la MTO). Dans ces domaines la situation se présente comme suit :

2.1 Accès au marché

Depuis le 1er mars, 38 participants ont présenté des offres (portant sur les réductions envisagées des tarifs) révisées à la lumière notamment du projet d'Acte final et des négociations bilatérales qui ont eu lieu depuis 1990. La plupart de ces offres restent incomplètes, c'est-à-dire qu'elles ne portent à ce stade que sur les produits industriels ou les produits agricoles. Notamment les pays suivants ont présenté des offres agricoles plus ou moins complètes, mais n'ont pas encore soumis de listes industrielles: Etats-Unis, CE, Canada, pays nordiques. D'autres pays, n'ont en revanche pas encore soumis de listes agricoles (p.ex. Hongrie, Indonésie, Brésil, etc.). Celle de la Suisse, approuvée par le Conseil fédéral le 1er avril 1992 comprend les produits agricoles, les produits industriels et les engagements initiaux dans les services (voir ci-dessous). Les négociations bi- et plurilatérales ne pourront redémarrer (en raison de la clause de la nation la plus favorisée) qu'à partir du moment où les Etats-Unis et la CE auront mis sur la table leurs listes d'engagement. C'est en effet en fonction des deux marchés les plus importants que les autres participants définiront leur degré d'engagement.

L'offre suisse constitue une contribution qui entraînerait une réduction - après 5 ans - d'environ 30% en moyenne de son tarif industriel. Elle est conditionnelle, en ce sens qu'elle pourrait être réduite s'il devait s'avérer que les autres partenaires ne sont pas disposés à aller aussi loin que les décisions du TNC ne les incitent à aller. Elle tient compte des possibilités de supprimer sectoriellement, sur une base de réciprocité entre les principaux producteurs/exportateurs, les droits de douane (certains produits pharmaceutiques, matériel de construction, équipements médicaux et instruments de précision, électronique etc).

2.2 Achats publics

Cette négociation - formellement indépendante du cycle de l'Uruguay - est elle aussi bloquée actuellement en raison des conceptions différentes entre les Etats-Unis et la CE en matière de télécommunications, notamment en relation avec les entités à influence gouvernementale prépondérante, catégorie qui est difficile à définir. (Les entreprises privées américaines tombent-elles dans cette catégorie étant donné que les normes sont établies sous l'égide de l'Etat ou est-ce leur statut de droit privé qui les exclut de cette catégorie ?).

2.3 Services

C'est la portée de la clause de la nation la plus favorisée qui pose problèmes. Le projet d'accord sur les services (GATS) prévoit la possibilité de soustraire de la portée de cette disposition un certain nombre de mesures. Les Etats-Unis, notamment, ont demandé l'exclusion de secteurs entiers comme les services financiers, les télécommunications et les transports maritimes alors que la CE aimerait en soustraire les services audio-visuels.

Le débat qui doit encore prendre place est étroitement lié à la négociation d'engagements initiaux (accès au marché) qui piétine notamment en raison du peu d'enthousiasme des PVD à souscrire à des engagements concrets. A ce stade les experts mettent au point les règles qui permettraient de définir la portée des engagements auxquels on souscrira.

La Suisse a soumis une liste révisée d'engagements qui porte en principe sur tous les secteurs des services et qui est accompagnée d'une première liste portant sur les engagements que la Principauté du Liechtenstein pourrait assumer à la clôture des négociations.

2.4. Agriculture

Le différend agricole entre les Etats-Unis et la CE porte actuellement sur six questions dont quatre dans le contexte du cycle de l'Uruguay et deux dans le GATT ordinaire. La réforme de la politique agricole de la CE (PAC) le 21 mai a certes permis d'améliorer l'atmosphère entre les Etats-Unis et la CE, mais ne résoud qu'une partie des problèmes :

- Dans le domaine des subventions à l'exportation, la CE continue à s'opposer à une réduction du volume des produits subventionnés destinés à l'exportation (projet d'Acte final : - 24% en six ans). Les Etats-Unis insistent sur le principe, mais seraient d'accord de diminuer les exigences quant au volume (18% ou 20%) ou de laisser plus de temps à la CE (8 ans) pour mettre en oeuvre un tel engagement ou encore de prévoir des réductions par produits d'un niveau différencié. Pour la Suisse, une telle évolution réduirait également ses difficultés.
- La CE souhaiterait élargir la catégorie des subventions non soumises à des réductions à des paiements directs liés à la production. Les Etats-Unis se sont jusqu'ici opposés à cette approche. La Suisse ne profiterait guère d'une prise en compte de la revendication de la CE.
- La CE a un problème avec la tarification généralisée sans exception à cause des bananes. A ce jour, l'Allemagne jouit d'un contingent d'importation de bananes en provenance de l'Amérique centrale (sociétés américaines) qu'elle doit abandonner au 1.1.1993 en raison de l'achèvement du marché intérieur. Les autres Etats membres voudraient éviter que les bananes de leurs clients (pays ACP, colonies ou territoires d'Outremer, Iles Canaries) ne soient concurrencés par des bananes d'Amérique centrale (importées via l'Allemagne). La CE pourrait demander une dérogation pour ce produit, ce qui permettrait à la Suisse d'en faire de même pour d'autres produits.
- La clause d'armistice engagerait les Etats-Unis et la CE à ne pas recourir à la procédure de règlement des différends en matière agricole pendant les six années de transition pendant lesquelles les résultats du Round devraient être mis en oeuvre. La CE voudrait que les Etats-Unis renoncent également à leurs mesures unilatérales de défense contre les cas de subventionnement ou de dumping. Les Etats-Unis refusent de renoncer au recours à ces instruments.

En dehors du cycle de l'Uruguay, les problèmes agricoles suivants pèsent sur les relations entre la CE et les Etats-Unis :

- Le cas du soja : la CE avait accordé aux Etats-Unis une concession tarifaire à droit zéro en 1972 sur les produits dérivés du soja destinés à l'enfouragement. Entre-temps, la CE a développé la culture du soja au moyen de subventions. A deux reprises, la pratique de la CE a été condamnée par le GATT dans le cadre d'une procédure de

règlement des différends, au motif qu'elle prive les exportateurs américains de possibilités réelles d'exportations auxquelles ils "pourraient légitimement" prétendre grâce à l'octroi jadis d'une concession tarifaire. La politique de la CE a - en d'autres termes - privée les exportateurs d'un espoir légitime (legitimate expectation). Le cas du soja est actuellement à l'examen au Conseil du GATT. Malgré cela, les Etats-Unis ont d'ores et déjà menacé la CE de prendre des mesures de rétorsion pouvant frapper jusqu'à un milliard de dollars d'exportations agricoles de France, d'Italie, d'Irlande et des Pays-Bas. Une liste de produits visés a été rendue publique le 2 juin. Une décision pourrait être prise le 1er juillet.

- Le cas du rééquilibrage (rebalancing) : tout au long de la négociation, la CE a fait savoir que si elle devait améliorer l'accès à son marché de produits agricoles, elle devait pouvoir rétablir des droits de douane qu'elle avait réduit antérieurement dans le domaine des fourrages notamment. Pour les Etats-Unis, cette revendication est inacceptable dans le cadre du Round. Si la CE veut réintroduire des droits, elle doit le faire au titre du GATT (art. XXVIII) et offrir des compensations aux exportateurs les plus touchés.

Pour la Suisse, l'offre du 1er avril permet de résoudre ses problèmes avec le projet d'Acte final, à deux exceptions près, pour autant que cette offre soit acceptée par ses partenaires :

- Dans le domaine de la tarification, la Suisse propose de tarifier les mesures non tarifaires dans les secteurs des produits laitiers, de la viande bovine et porcine et des fruits et légumes après dix ans seulement. En échange de cette dérogation, la Suisse offre un accès à son marché plus important que celui qui est prévu par le projet d'Acte final.
- Dans le domaine des subventions à l'exportation, la Suisse ne diminuerait pas le volume des produits subventionnés, mais accepterait en revanche un gel des quantités exportées au moyen de subventions.

En revanche, l'offre suisse ne permet pas de résoudre le problème de la clause de sauvegarde spécifique qui ne fonctionne que pour des grands marchés à faible taux d'importation et le problème de la clause de continuation qui prévoit de poursuivre le processus de libéralisation de l'agriculture après six ans, sans mentionner en même temps la nécessité de donner aux pays l'occasion de poursuivre des politiques agricoles qui permettent à l'agriculture de remplir sa multifonctionnalité.

Une fois que la percée agricole aura eu lieu, il s'agira d'établir, à Genève, la comparabilité des offres agricoles. Cela suppose sans doute un processus de négociation multilatéral aussi bien sur le plan technique que politique et qui pourrait bien nécessiter quelques mois.

2.5 Le statut de la MTO

Dans cette négociation, le lien juridique entre le statut de la MTO et les 26 accords issus de l'Uruguay-Round pose encore quelques problèmes délicats. La coexistence de dispositions de

substance dans la MTO d'une part (clause de non-application, clause de dérogation) le GATT, le GATS d'autre part, ainsi que l'introduction d'une clause de dérogation dans l'accord TRIPs pour des motifs de cohérence en constituent les plus importants.

3. IMPORTANCE DU ROUND POUR LA SUISSE

Pour un pays exportateur tel que la Suisse (nous gagnons un franc sur deux à l'étranger), engagé de plus sur la voie de l'intégration européenne, il est crucial que le cycle de l'Uruguay aboutisse. Il y a six raisons à cela :

Premièrement, la situation économique générale devrait nous encourager à tout mettre en oeuvre pour mener à bien le cycle de l'Uruguay. Selon une étude de l'OCDE parue récemment, le coût, à l'échelon planétaire, des distorsions au commerce se situe actuellement aux environs de 475 milliards de dollars. Un succès de l'Uruguay-Round, sur la base du projet d'Acte final du 20 décembre 1991, créerait un bénéfice économique global se montant à 195 milliards de dollars, dont 90 milliards en faveur des pays en développement ainsi que des anciens pays à économie planifiée d'Europe centrale et orientale. Un succès de l'Uruguay-Round signifierait également des conditions favorables pour une croissance saine de l'économie mondiale.

Deuxièmement, au vu de la globalisation croissante de l'économie mondiale, nous avons besoin d'un système économique qui codifie les conditions cadres à l'échelon planétaire. Dans un tel système, les partenaires commerciaux de petite et moyenne taille auront plus de chance de se maintenir comme place de travail et de recherche. Dans cette perspective, les résultats possibles en matière de subvention, de propriété intellectuelle, de services et d'investissements sont d'une importance particulière.

Troisièmement, nous avons besoin d'un système commercial multilatéral fort, jouissant d'une garantie contractuelle, qui laisse les marchés ouverts et facilite leur ouverture. C'est la seule façon d'éviter le danger d'un cloisonnement des marchés mondiaux en un marché asiatique, américain et européen. Un système commercial avec de meilleures règles du jeu renforcera aussi ceux qui, à Bruxelles, parlent en faveur d'une Communauté ouverte sur le monde.

Quatrièmement, un succès de l'Uruguay-Round est indispensable pour soutenir une intégration substantielle dans l'économie mondiale des pays en développement ainsi que des anciens pays à économie planifiée d'Europe centrale et orientale. Ceci présuppose bien sûr que les pays industrialisés sont prêts à faire de la place sur leur marché aux produits en provenance de ces régions. Dans cette perspective, les résultats possibles dans les domaines des matières premières, des textiles et de l'agriculture revêtent une importance particulière.

Cinquièmement, nous avons besoin d'un succès de l'Uruguay-Round pour soutenir chez nous en Suisse l'esprit de réforme de l'industrie ainsi que de l'agriculture. Dans ce dernier domaine, le cycle de l'Uruguay exige, il est vrai, une réforme de notre système de protection à la frontière pour les produits agricoles ainsi qu'une réduction des subventions (20 % des mesures de soutien interne à la production et 36 % des subventions à l'exportation); mais le résultat des négociations nous procurerait aussi une reconnaissance multilatérale en droit

international de la multifonctionnalité de l'agriculture, ainsi qu'une protection légale des subventions comme les paiements directs, ce qui garantirait l'existence d'une agriculture suisse. Naturellement, ce système ne peut fonctionner que si nous sommes capables, d'une manière autonome, de réformer notre politique agricole. Plus tôt nous le ferons, plus tôt nous serons en mesure de contrôler le douloureux processus d'adaptation de manière à pouvoir le traverser tout en maintenant un esprit de solidarité entre tous les acteurs économiques. Cette solidarité est d'autant plus indispensable que nous devons rendre notre agriculture compatible non seulement avec le GATT mais aussi avec l'Europe. Le cycle de l'Uruguay pourrait nous aider à faire ceci progressivement.

Sixièmement, un succès de l'Uruguay-Round est aussi dans l'intérêt de la communauté économique internationale dont les instruments doivent continuellement être renforcés et affinés. Dans le domaine institutionnel, il s'agit de favoriser l'harmonisation entre des institutions financières telles que la Banque mondiale et le FMI, avec le système commercial multilatéral du GATT. Une telle harmonisation devrait aussi permettre une meilleure cohérence des mesures prises en faveur des pays en développement. Parmi les nouveaux thèmes qui représentent un défi particulier pour le système commercial de demain, on doit mentionner en première ligne les domaines de l'environnement, de la politique de concurrence ainsi que des stratégies industrielles d'innovation. Ceci pourrait former la base d'un nouveau Round.

* * *