

Uruguay Round - accès au marché

Négociations sectorielles sur l'acier

1. Origine et objectifs

Ce sont les Etats-Unis qui sont à l'origine de la proposition de négocier, dans le cadre du GATT, un accord sectoriel multilatéral sur l'acier. Cette proposition a été introduite suite au renouvellement par les Etats-Unis en 1989 des accords d'autolimitation ("consensus agreements") avec 17 partenaires commerciaux. Un premier projet d'accord multilatéral a été présenté par les Etats-Unis au GATT en octobre 1990 (document MTN.GNG/W/23 et Rev.1).

Des consultations informelles ont eu lieu depuis lors entre les "consensus countries", auxquelles la Suède s'était jointe en tant que seul pays n'ayant pas conclu d'accord bilatéral avec les Etats-Unis. Suite à la présentation d'un contre-projet d'accord par la CE à la veille de la réunion ministérielle de Bruxelles en décembre 1990, des négociations ont été entamées depuis la réunion ministérielle de Bruxelles sur la base d'un texte consolidé (sixième version), qui ont abouti au texte de référence actuel du 8 mars 1992 (huitième révision, annexe 1).

L'objectif principal poursuivi par les Etats-Unis est la création au GATT de règles et de disciplines multilatérales dans le secteur de l'acier leur permettant d'abandonner dès 1992 leur programme sectoriel de restrictions des échanges basé sur un réseau d'accords bilatéraux (VER's). La dernière génération de "consensus agreements" contient, en plus de l'engagement concernant la limitation des exportations, l'engagement d'oeuvrer en faveur de l'élimination des subventions et d'autres obstacles tarifaires et non tarifaires. Les Etats-Unis souhaitent réaliser ces objectifs par un accord sectoriel négocié dans le cadre du GATT qui, outre les obstacles tarifaires, s'attaquerait aux mesures non tarifaires subsistant dans ce secteur, et notamment au problème des subventions.

Lors de la dernière réunion à Genève le 31 mars 1992, on dénombrait vingt-deux délégations gouvernementales (les pays industrialisés, les principaux producteurs latino-américains, ainsi que la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie, la Corée et l'Afrique du Sud).



2. Objectifs et contenu

Le texte qui sert actuellement de base de négociation reproduit dans l'annexe 1 contient un certain nombre de passages entre "crochets", indiquant les divergences dans les positions notamment entre les Etats-Unis et la CE. Son contenu peut être résumé comme suit:

- Article 1: Subventions. Contient une énumération des subventions qui seraient tolérées sans être "actionable" sous le Code du GATT pour les subventions. La CE souhaiterait notamment une autorisation pour les subventions accordées au titre de l'aide aux régions en difficultés. Le projet d'accord actuel prévoit **trois catégories pour lesquelles des subventions seraient autorisées**:
 - la recherche fondamentale et appliquée (R&D), pour autant que les résultats soient mis à disposition des autres Parties contractantes.
 - l'assistance aux employés qui perdent leur emploi suite à un **programme de restructuration**, une mise au chômage partiel ou une **faillite** d'entreprise sidérurgique.
 - les coûts qui résultent de l'adaptation aux normes de **protection de l'environnement**.
- Article 2: Crédits à l'exportation. Enumère les crédits à l'exportation qui seraient tolérés ou prohibés en se référant aux travaux de l'OCDE dans ce domaine.
- Article 3: Droits de douane. Prévoit l'élimination progressive des tarifs en dix ans sur les produits couverts par l'accord par tranches annuelles égales. Le principe "erga omnes" n'est pas explicitement mentionné.
- Article 4: Mesures non tarifaires. Contient une liste non-exhaustive des mesures non tarifaires qui seraient prohibées. A noter que les crochets maintenus autour des références aux restrictions quantitatives et des VER's (Etats-Unis), et des mesures de contrôle des prix (CE) ont été éliminés dans la dernière version. Par contre, les crochets subsistent autour de l'article 4.2 (contrats publics), de même que pour le paragraphe relatif aux articles XII et XIII du GATT (Bop).
- Articles 5-8: Consultations et règlement des différends. A noter qu'il s'agit d'un système différent de celui prévu par les Articles XXII et XXIII de l'Accord général. Par ailleurs, l'Article 6 introduit la notion de l'arbitrage et de panels constitués uniquement des parties signataires à l'accord, avec la possibilité d'y associer un représentant de l'industrie sidérurgique soupçonnée de recevoir des subventions prohibées par cet accord. La possibilité de déroger temporairement à l'accord est prévue par l'article 8 (waivers temporaires).

- Article 9: Définitions.
- Article 10: Produits couverts. A noter que l'accord ne couvre pas l'ensemble des produits des chapitres 72 (fonte, fer et acier) et 73 (ouvrages en fonte, fer ou acier) du Système harmonisé et que certaines positions du chapitre 73 restent entre crochets. La Suisse se prononce en faveur de l'inclusion de toutes les positions du chapitre 73 ainsi que celles du chapitre 72 au-dessus de la position 7206.
- Article 11: Relations avec le GATT. Clarifie la répartition des compétences entre l'Accord général, le Code sur les subventions et l'Accord sur l'acier. Renforce la spécificité sectorielle de la sidérurgie. L'article 11.3 réaffirme que seules les subventions autorisées par l'accord sectoriel ne peuvent faire l'objet d'une demande de compensation. Cet article est encore entre crochets.
- Article 12: Comité. Prévoit l'instauration d'un comité réservé aux signataires de l'Accord et disposant de compétences étendues (interprétation des dispositions de l'accord, règlement des différends, etc.).
- Article 13: Entrée en vigueur, retrait. Ne prévoit pas de limitation de l'accord dans le temps.
- Article 14: Antidumping. A noter que la proposition initiale des Etats-Unis ne prévoyait pas de règles spécifiques concernant le problème de l'antidumping. Cette disposition a été introduite dans le texte par les PVD. On trouve dans l'annexe 1 des propositions de la CE et du Japon.

3. Etat de la négociation et position des principaux négociateurs

Etant donné que les VER's (accord de limitation volontaire des exportations de certains pays avec les Etats-Unis) arrivaient à échéance à le 31 mars 1992, les américains ont mis sur la table la huitième version de l'accord multilatéral sur l'acier (MSA) le 4 mars et ont convoqué des réunions bi- et multilatérales à la fin du mois dans le but de conclure rapidement un accord sur l'acier. Bien que le projet d'accord, résultat d'environ douze semaines de négociation plurilatérale en deux ans, fasse déjà l'objet d'un large consensus sur un nombre important de points, la tentative américaine a échoué en raison de plusieurs questions en suspens, notamment entre la CE et les USA.

Le marché américain absorbe plus de 20% des exportations mondiales d'acier et constitue de ce fait un marché de première importance. Les autres exportateurs ne souhaitent pas que soit réintroduit le système des VER's. Les USA, en intentant de nombreuses procédures anti-dumping et anti-subventions contre ses partenaires (CE, Japon, Corée, Brésil), peuvent pousser ces-derniers à accepter un accord qui demande de plus grandes concessions que celles initialement prévues. Le Japon est actuellement victime de telles mesures. Cependant, comme pour d'autres accords sectoriels, un déblocage de l'Uruguay Round sur certaines questions

primordiales, comme l'agriculture, pourrait être nécessaire à la conclusion de l'accord multilatéral sur l'acier.

Les principales questions encore sujettes à discussion sont:

- Utilisation de lois anti-dumping et anti-subsidies nationales contre des subventions autorisées par le MSA.
- Pré-consultations entre toutes les parties à l'accord avant l'utilisation de procédures anti-dumping (proposition de la CE, refusée par les Etats-Unis).
- Règlement des différends: reste à définir si le MSA doit devenir un accord annexe IV conformément au projet d'Acte final ou s'il devrait constituer un accord indépendant avec ses propres procédures de règlement des différends. Dans le premier cas, on pourrait procéder à des "cross retaliations", c'est-à-dire à des mesures de rétorsion en dehors du secteur de l'acier.
- La CE, le Canada et la Suède exigent une libéralisation à tous niveaux pour les achats publics, ce que refusent les américains pour l'instant. Le sujet des achats publics ne devraient pas figurer dans le MSA, mais la CE souhaite y maintenir la question des crédits à l'exportation.
- "Accession waivers": la Communauté a déposé une demande de "waiver" limité dans le temps pour le Portugal, la Grèce et les cinq nouveaux Länder allemands dans le cadre d'un soutien aux régions les plus défavorisées. Les USA voient ces nouvelles demandes de subvention d'un mauvais oeil. Ils demandent que soit adopté pour les waivers un mécanisme semblable à celui de la clause de sauvegarde. Par ailleurs, la Pologne et la Hongrie veulent également obtenir des dérogations spécifiques pour accompagner leurs programmes de privatisation et de restructuration.
- Le délai de mise en vigueur de l'accord MSA n'a pas encore fait l'objet d'un consensus.

D'autre part, le projet d'accord ne donne aucune précision ni critère chiffré concernant plusieurs aspects importants. Il faudra préciser et quantifier les termes de l'accord pour qu'il constitue un instrument efficace et applicable.

Au 5 mars 1992, six pays avaient présenté des annexes (Appendix A) qui prévoient des dérogations temporaires à l'accord de libéralisation du commerce de l'acier. L'Autriche et la Suède ont indiqué les difficultés que leur cause l'article 1.2(c)i), qui ne prévoit la possibilité d'accorder des subventions pour fermeture d'entreprise qu'en cas de cessation de l'activité de l'ensemble des capacités de production d'un producteur. Cela exclut donc des fermetures partielles et paraît insuffisant à ces deux pays qui connaissent un conglomérat d'aciéries. Le Brésil, tout comme les pays d'Europe orientale, rencontre des problèmes liés à son programme de privatisation des industries sidérurgiques et, en conséquence, demande certaines dérogations à l'accord.

En ce qui concerne la question des procédures de règlement des différends, de nombreux participants (CE, Suède, Canada, Japon et Suisse) ont souligné qu'ils souhaitaient qu'un système unique au sein du GATT couvre l'ensemble des procédures de règlement des différends, alors que les USA soutenait un système indépendant pour l'acier.

Il subsiste aujourd'hui encore quelques doutes pour savoir si la négociation conduira à une libéralisation réelle du commerce mondial de l'acier, ou si elle n'aboutira pas tout simplement à la légalisation de la zone grise actuelle dans le cadre du GATT. L'élaboration d'un accord sectoriel sur l'acier au GATT, avec des règles, des disciplines et des procédures spécifiques, reviendrait en tous les cas à une reconnaissance explicite, à l'instar du secteur des textiles, de la spécificité de ce secteur par rapport aux autres secteurs soumis aux règles de l'Accord général.

4. Position de la Suisse

En 1991, la balance commerciale helvétique se soldait par un quasi-équilibre pour le chapitre 73 SH (ouvrages en fer et en acier, Frs. 2 mio. d'expor. et 1,88 mio. d'impor.). Dans le chapitre 72 (fer et acier), la balance enregistrait un fort déficit avec 0,7 mio d'exportations pour 1,98 mio. d'importations (la part du commerce hors Système de libre-échange européen est très faible).

Il n'est pas nécessaire de rappeler ici la politique libérale traditionnelle de la Suisse dans le domaine industriel et, plus particulièrement, dans le secteur de l'acier. L'absence de l'octroi de subventions à la production par les autorités fédérales et le régime d'importation ouvert, avec comme seule protection des droits de douane, en sont les preuves. La Suisse s'est dès lors toujours engagée, notamment dans le cadre du Comité de l'acier de l'OCDE, en faveur de l'élimination des obstacles non tarifaires subsistant dans ce secteur, dont les aides publiques à la production (CE) et les accords bilatéraux restrictifs (Etats-Unis). Du point de vue du GATT, l'acier constitue un des principaux secteurs qui se situe dans la "zone grise", c'est-à-dire où les mesures prises par certains pays ne sont pas conformes aux règles de l'Accord général du GATT. En ce sens, l'accord sur la sidérurgie pourrait servir de précédent à d'autres domaines situés dans la zone grise. La Suisse n'a jamais reconnu la spécificité de ce secteur, estimant que les règles et les disciplines du GATT devaient être applicables à l'acier au même titre qu'ils sont applicables aux autres secteurs industriels.

A Genève, la Suisse a indiqué bilatéralement aux Etats-Unis qu'elle soutenait tous les efforts en faveur de la libéralisation des échanges de produits sidérurgiques et en faveur de l'intégration de ce secteur dans le GATT. Un accord dans ce domaine devra cependant aboutir à l'élimination des mesures de zone grise et à l'application, à terme, des règles du GATT au secteur de l'acier également. La Suisse s'est de plus prononcée contre un accord sectoriel qui remplacerait le régime existant par un nouveau régime restrictif. C'est pourquoi, à ce jour, elle n'a pas participé activement aux négociations sectorielles sur l'acier. Si le volet "règles" (différends, anti-dumping, subventions) du futur accord va au-delà des prescriptions du GATT, la Suisse pourra alors y souscrire. Dans le cas contraire, la Suisse, par son attitude actuelle, se réserve le droit de ne pas ratifier cet accord.

Dans le domaine des droits de douane, l'offre révisée de la Suisse d'avril 1992 couvre également les produits dans le secteur de l'acier. Cette offre, à l'instar de celle de 1990, repose sur l'application d'une formule de réduction des tarifs avec un effet harmonisant (réduction plus forte des tarifs élevés que des tarifs bas). La Suisse n'a cependant pas exclu des réductions tarifaires supplémentaires à celles déjà offertes, à condition qu'une libéralisation effective puisse être atteinte dans le secteur de l'acier par l'élimination des NTB's non conformes au GATT (création de conditions de concurrence plus équitables sur le marché international de l'acier).

Face au projet d'accord discuté actuellement à Genève, la Suisse devrait formuler les exigences suivantes:

- cet accord doit avoir pour objectif l'intégration, à terme, du secteur de l'acier dans le GATT (application des règles de l'Accord général et des Codes sur les subventions et l'antidumping); Il doit dès lors avoir un caractère transitoire (limitation dans le temps). La huitième révision de l'accord ne prévoit pas de limitation temporelle, exceptés les waivers (exceptions temporaires à l'accord, art. 8) qui ne devraient pas dépasser trois ans;
- puisque l'accord ne devrait avoir qu'un caractère transitoire, il s'agit de ne pas créer de règles dont le contenu fixerait un niveau de libéralisation moins élevé que celui atteint dans le cadre de l'Uruguay Round (spécificité sectorielle);
- la contribution de l'accord serait positive dans la mesure où son contenu irait au-delà des résultats de l'UR (GATT-plus), notamment dans les modalités relatives aux subventions et aux mesures anti-dumping. Si l'accord se situe en-deçà de l'UR, il risque de créer un malencontreux précédent et avoir un effet négatif sur le système commercial multilatéral. C'est pourquoi, dans ce cas, les procédures et institutions actuelles du GATT devraient être utilisées dans toute la mesure du possible (sauvegardes, mécanisme de consultations et de règlement des différends).. D'autre part, la proposition de la CE en matière d'aide au région défavorisée (encore entre crochets) équivaut à une reconnaissance explicite de la spécificité sectorielle de la sidérurgie et ne prévoit aucune limite temporaire, ce qui constitue une sérieuse entorse à la libéralisation dans ce secteur.
- Notons toutefois qu'en vertu de l'article 11.3 du projet d'accord MSA, la définition des subventions autorisées est plus restrictive ici que dans le projet d'Acte final (donc GATT-plus).

L'industrie suisse estime que le dernier projet d'accord est trop permissif et vague en matière de subventions, notamment au vu de l'article 8 (waivers). Elle craint également de souffrir d'une discrimination supplémentaire résultant de cet accord qui prévoit explicite-

ment trois type de subventions, dont une dans le domaine de la protection de l'environnement. Les quatre industries suisses prennent actuellement des mesures environnementales, mais ne reçoivent aucune aide étatique. Cet état de fait risque de diminuer la position concurrentielle de la Suisse vis-à-vis des industries étrangères. L'industrie suisse pourrait être amenée à demander à son tour des subsides publics pour garder une position concurrentielle dans le cas où le MSA reste trop permissif en matière de subventions. Les milieux sidérurgiques suisses se prononcent en faveur de la signature de l'accord sur l'acier une fois que toutes les mesures de zone grise, contraires au GATT, auront été éliminées. Tant et aussi longtemps que le secteur sidérurgique n'a pas fait l'objet d'une libéralisation en profondeur, la procédure d'autorisation pour l'exportations de déchets ferreux (Schrottabkommen) doit être maintenue en Suisse, même si dans le cadre de l'Espace économique européen, zone qui absorbe plus de 90% des exportations suisses, cette procédure devrait être abandonnée.

La date de la prochaine réunion n'a pas encore été arrêtée.

Annexes: mentionnées