

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

9 novembre 1988

Decisione

1961

Note de discussion

Cycle Uruguay: Réunion à mi-parcours des ministres responsables du GATT - Montréal (5-9 décembre 1988)

Vu la note de discussion DFEP du 2 novembre 1988

Après délibération, il est

décidé :

Il est pris connaissance de la note.

Pour extrait conforme, Le secrétaire :

au Conseil fédéra

même que sur la compo

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
		EDA		
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
		EFD		
X		EVD	5	-
		EVED		
		BK		

Dodis

EFK

Fin.Del.



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

Berne, le 2 novembre 1988

Au Conseil fédéral

Papier de discussion

Cycle Uruguay: Réunion à mi-parcours des ministres responsables du GATT - Montréal (5-9 décembre 1988)

1. Dans la perspective de la réunion à mi-parcours des ministres responsables du cycle Uruguay qui se tiendra à
Montréal du 5 au 9 décembre 1988, nous vous soumettons le
présent document de discussion. Il précède une proposition
au Conseil fédéral qui portera sur le mandat de négociation de la délégation suisse à la réunion de Montréal de
même que sur la composition de la délégation. Cette proposition vous sera soumise en vue de la réunion du Conseil
fédéral du 23 novembre 1988.

Jusqu'ici, l'Uruguay Round a fait l'objet des communications suivantes adressées au Conseil fédéral::

- Proposition du Département fédéral de l'économie publique du 27 août 1986 (mandat à la délégation suisse à la Conférence de Punta del Este),
- Proposition du Département fédéral de l'économie publique du 31 octobre 1986 (résultats de la Conférence de Punta del Este),
- Proposition du Département fédéral de l'économie publique du 18 mai 1987 (objectifs détaillés de la négociation et organisation de la négociation, mandat général de négociation pour la Suisse),
- Note de discussion préparée par le Département fédéral de l'économie publique du 26 août 1988 sur les problèmes soulevés au niveau international par la politique agricole de la Suisse,
- Note du Chef du Département de l'économie publique sur la réunion ministérielle informelle d'Islamabad du 4 octobre 1988.

Le Parlement a été orienté sur l'état de la négociation dans le Rapport sur la politique économique extérieure 86/2 du 14 janvier 1987.

2. L'Uruquay Round du GATT: Rappel de quelques éléments de base

L'Uruguay Round du GATT est la huitième négociation commerciale multilatérale du GATT depuis 1948. Il a été lancé en septembre 1986 à Punta del Este en Uruguay. D'où son nom.

Cette négociation entre 105 participants dont les 96 parties contractantes actuelles du GATT se distingue à plusieurs égards des sept rounds qui l'ont précédée:

1. Première différence: La négociation va bien au-delà de la libéralisation classique des échanges. Elle s'est fixée pour objectif de réexaminer les règles du jeu du commerce mondial et de les adapter, si nécessaire, à l'environnement économique international d'aujourd'hui, très différent de celui qui prévalait en 1947.

Au-delà de ce but, en soi déjà ambitieux, l'Uruguay Round vise l'extension du système GATT à des secteurs des échanges nouveaux, de plus en plus importants, et jusqu'ici non couverts par l'Accord du GATT: les services, les investissements, la propriété intellectuelle... et l'agriculture qui de jure est couverte par le GATT actuel, qui de facto pourtant ne s'est pour ainsi dire jamais soumise aux règles de cet accord.

Enfin, troisième objectif du cycle d'Uruguay: le renforcement du GATT en tant qu'institution, de manière à en accroître l'autorité internationale et à en assurer l'insertion optimale dans l'ensemble de la coopération économique internationale, une coopération comprenant notamment le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. En résumé, la première grande différence entre l'Uruguay Round et les négociations qui l'ont précédé réside dans son aspect de réforme du système. Il n'est pas exagéré de dire que, quarante ans après la mise sur pied de structures et de règles économiques internationales mondiales, ces structures et ces règles doivent être revues, consolidées, étendues et réformées. Elles ont en effet souffert d'une érosion considérable.

- 2. La seconde grande différence entre le cycle d'Uruguay et les négociations précédentes a trait au fait que, pour la première fois, l'intégration du monde en développement dans le système du GATT, donc dans le système économique et commercial international, est un élément clef de l'opération. Un nombre croissant de pays en développement participent de plus en plus activement au commerce mondial. Il faut donc les inclure dans le système, leur donner des droits et des obligations, de manière à raccrocher de plus en plus fermement le tiersmonde au moteur de croissance que représente le commerce mondial, qu'il s'agisse des pays surendettés de l'Amérique latine, des nouveaux champions de l'exportation de l'Asie ou des pays infiniment plus pauvres de l'Afrique.
- 3. Le troisième élément qui distingue l'Uruguay Round a trait à la modification de la structure des intérêts au sein du GATT. Depuis la dernière négociation, celle du Tokyo Round (1973-1979), le bilatéralisme et le régionalisme économiques et commerciaux ont fait d'énormes progrès et cela au net détriment du multilatéralisme. De plus en plus d'efforts sont consacrés, par les Grands (CE, USA, Japon) surtout, au règlement bilatéral des problèmes ayant trait aux échanges (accords volontaires de restrictions aux exportations, etc) et aussi à la libéralisation régionale. Alors que la restriction bilatérale ou sectorielle des échanges est clairement contraire à l'esprit du GATT, il n'en va de même de la

libéralisation <u>régionale</u> que dans la mesure où au lieu d'encourager la libéralisation mondiale en la devançant, elle la freine au contraire en accroissant les discriminations et les obstacles aux échanges entre les pays à l'intérieur des zones régionales et les pays tiers. Quoi qu'il en soit, le nombre de pays qui donnent aujourd'hui une priorité claire et sans équivoque au <u>multilatéralisme</u> tel que le GATT l'a inventé au plus grand bénéfice de la croissance mondiale, est en voie de diminution.

4. Quatrième différence, enfin, entre l'Uruguay Round et précédentes négociations l'agriculture qui a été pour ainsi dire laissée de côté par les sept premières négociations multilatérales du GATT est au centre de l'effort réformiste de l'Uruquay Round. Il y a plusieurs raisons à cet état de choses: la querre des subventions a pris des proportions catastrophiques. Les économies de l'OCDE consacrent aujourd'hui 220 milliards de dollars au soutien de leurs agricultures, dont 40 milliards grèvent le budget américain et environ 30 milliards le budget de la Communauté. Les gros exportateurs agricoles tels que l'Australie, le Canada, l'Argentine, etc. participent par ailleurs de plus en plus activement au commerce international de produits manufacturés et désirent dès lors monnayer l'ouverture récente et progressive de leurs marchés par une ouverture des marchés agricoles leurs principaux concurrents. Enfin, difficile d'aborder la réforme du GATT sans y inclure un secteur qui représente une part substantielle du commerce mondial.

L'Uruguay Round est une vaste négociation qui a lieu à trois niveaux:

- celui de <u>quatorze groupes de négociation</u> qui se réunissent en parallèle à Genève: tarifs, obstacles non tarifaires, textiles, produits en provenance de ressources naturelles, produits tropicaux, agriculture, sauvegardes, subventions, articles du GATT, propriété intellectuelle, investissements, règlement des différends, fonctionnement du GATT, surveillance de l'engagement de statu quo et de démantèlement pris à Punta del Este.
- celui du <u>Comité de la négociation</u> dont dépendent deux comités:
- un comité sur les marchandises coiffant les quatorze groupes de négociation cités et
- un comité sur les services qui, pour des raisons ayant trait à la réticence de nombreux pays en développement, ne se situe pas dans le cadre juridique du GATT.
- Troisième niveau: celui des innombrables contacts entre capitales, notamment des réunions informelles de ministres et de hauts fonctionnaires. La Suisse a ellemême organisé une réunion ministérielle à Ouchy en novembre 1987 et une réunion de hauts fonctionnaires à Montreux en juillet 1988. La dernière réunion ministérielle informelle a eu lieu à Islamabad (Pakistan) au début de ce mois (voir notre rapport du 5 octobre 1988).

3. Position générale de la Suisse dans l'Uruquay Round

La Suisse réalise de manière directe ou indirecte à peu près 50% de son revenu national par le truchement du secteur extérieur de son économie. Le maintien de sa prospérité dépend dès lors dans une large mesure du bon fonctionnement et de l'ouverture du système économique et commercial multilatéral. De là l'intérêt vital de notre pays à un succès de l'Uruguay Round.

Les nouvelles formes qu'a prises le protectionnisme désavantagent la Suisse bien plus que le protectionnisme
classique d'autrefois. La bilatéralisation et la
régionalisation du commerce mondial ont tendance à avantager les grands pays et les grands ensembles par rapport au
petits. C'est ainsi que la Suisse est dans l'Uruguay Round
plus isolée dans sa défense d'un multilatéralisme commercial très rigoureux qu'elle ne l'était il y a encore dix
ans dans le Tokyo Round. Les Etats-Unis, la CE et même le
Japon consacrent aujourd'hui plus de ressources et
d'efforts aux arrangements bilatéraux et régionaux qu'à
l'effort de reconstruction mondial du GATT. Les rapports
de puissance gagnent du terrain au détriment des relations
basées sur le respect des règles multilatérales.

L'importance qui revient à l'agriculture dans l'Uruguay Round rend la position suisse également plus difficile que dans le Tokyo Round (cf. plus bas).

Cela dit, la politique comparativement très libérale que la Suisse pratique en matière de commerce extérieur lui donne dans l'ensemble une bonne position de négociation. Si l'on fait abstraction du secteur agricole, la Suisse est un défenseur crédible du multilatéralisme commercial.

C'est ainsi que notre délégation auprès de l'Uruguay Round s'est montrée très active dans la négociation, notamment en soumettant de nombreuses propositions de substance. Ceci surtout dans les secteurs prioritaires du point de vue de nos intérêts:

- Règles: clauses de sauvegarde, subventions,
- Propriété intellectuelle,
- Services,
- Règlement des différends,
- Agriculture.

La défense des intérêts suisses requiert de notre part des efforts diplomatiques et une présence internationale ac-

crus, notamment pour favoriser des coalitions de petites et moyennes puissances commerciales là où cela paraît nécessaire. Le Chef du Département fédéral de l'économie publique et le Secrétaire d'Etat, en tant que directeur de négociation du côté suisse, ont eux-mêmes été amenés à accroître le nombre de leurs déplacements pour mener ce combat devenu plus âpre parce que la Suisse y est plus isolée.

4. <u>La réunion ministérielle de mi-parcours du cycle d'Uruquay</u> à Montréal

Du 5 au 9 décembre aura lieu à <u>Montréal</u> une <u>réunion minis-</u> <u>térielle</u>, la première réunion ministérielle plénière depuis Punta del Este, dont le but sera:

- de procéder à un <u>bilan</u> à mi-parcours, le Round étant censé se terminer d'ici la fin de 1990,
- de prendre déjà, là où cela est possible, des <u>décisions</u>.
 Celles-ci seront provisoires toutefois, car le résultat final de la négociation sera un paquet <u>global</u>,
- de donner aux négociations des directives <u>d'approche</u>, là surtout où il y a blocage sur l'approche de la négociation.

Depuis quelques mois, il apparaît d'ores et déjà comme acquis que la réunion de Montréal aura un caractère nettement négociatoire. Nous vous l'avons dit dans notre note du 5 octobre sur la réunion restreinte des ministres du commerce sur l'Uruguay Round à Islamabad. D'une part, certains sujets comme l'agriculture, la propriété intellectuelle, les textiles et tout le volet normatif de la négociation (sauvegardes, subventions notamment) ont acquis une forte sensibilité politique et nécessitent dès lors des décisions politiques pour permettre à la négociation de progresser. D'autre part, des thèmes tels que les produits tropicaux, le fonctionnement du GATT et le règlement

des différends paraissent suffisamment avancés pour que l'on envisage la mise en vigueur provisoire d'un premier paquet de résultats. Il permettra de montrer au monde extérieur à la négociation que celle-ci progresse et qu'elle est capable d'engendrer des résultats rapides malgré sa complexité et le nombre élevé de participants (105).

5. <u>L'état de la négociation dans les différents groupes de négociation</u>

A ce stade, les sujets suivants revêtent une sensibilité politique particulière: <u>l'agriculture</u>, <u>la propriété intellectuelle</u>, <u>les textiles et le volet normatif</u> de la négociation (<u>règles du jeu</u>).

5.1 La négociation agricole

Il existe deux camps dans la négociation:

Dans le premier camp se trouvent les Etats-Unis et les autres agro-exportateurs importants comme l'Australie, le Canada et d'importants pays en développement comme le Brésil, l'Argentine et les pays de l'ASEAN. Ces pays demandent une réduction immédiate et linéaire de toutes les mesures gouvernementales de soutien à l'agriculture, à l'exception des paiements directs non liés à la production.

L'autre camp (la CE, le Japon et un certain nombre de pays de l'AELE) insiste sur un traitement particulier de l'agriculture en raison de la spécificité de ce secteur. Ces pays sont donc contre une réduction totale de la protection agricole. Aussi bien la CE que le Japon et la Suède acceptent cependant une réduction partielle. Ces pays sont donc également prêts à accorder aux forces du marché un rôle accru dans le secteur agricole.

A ce stade, on ne saurait dire avec précision quelles mesures, notamment à court terme, les ministres seront appelés à adopter à Montréal en vue de relancer une négociation pour l'instant bloquée:

- l'hypothèse la plus vraisemblable est l'engagement politique d'un gel contractuel de toutes les mesures qui augmenteraient les subventions agricoles ou qui limiteraient l'accès aux marchés des participants. Les modalités de cet engagement feraient l'objet de négociations durant le premier semestre 1989.
- la deuxième hypothèse plus dangereuse pour la Suisse pourrait consister en un "acompte" s'ajoutant au gel et comprenant une réduction des subventions de 10% et une amélioration de l'accès au marché de 10% pour chacune des deux prochaines années. Ce cas de figure pourrait éventuellement convenir à la CE pour autant qu'on ne décide que d'une seule réduction en 1989. Une telle action lui permettrait en effet de faire valoir ses efforts de stabilisation décidés lors du Sommet de Bruxelles de février 1988.

La position de la Suisse dans la négociation agricole

L'attitude suisse qui doit prendre en compte son intérêt général à la réussite du Round est caractérisée par les éléments suivants:

- L'agriculture n'est qu'un parmi quinze thèmes de négociation. Des progrès doivent être faits partout.
- La spécificité de l'agriculture les nombreuses raisons en partie non économiques pour lesquelles nous protégeons notre agriculture - doit être garantie. Elle doit l'être au moyen de règles du commerce agricole qui se

distinguent de celles qui s'appliquent au commerce de produits manufacturés. Ces règles doivent viser à minimiser les effets pervers des politiques agricoles nationales sur les marchés internationaux.

- Tout geste qui serait fait à court terme pour atténuer la gravité de la situation actuelle sur les marchés agricoles n'est acceptable que s'il implique en premier lieu les grands acteurs sur les marchés internationaux.
- Tout geste qui serait fait à court terme ne serait par ailleurs acceptable pour la Suisse que s'il constituait un premier pas vers une négociation de règles et non vers une négociation portant essentiellement sur un démantèlement arbitraire des degrés de soutiens agricoles.
- La Suisse n'envisage de renoncer à son statut spécial au GATT en matière de commerce agricole que si les règles négociées tiennent compte du caractère spécifique de son agriculture.

Il ne peut être question d'abandonner le mandat que nous donne la Constitution et la législation fédérales de protéger l'agriculture suisse. Dans la mesure pourtant où la manière dont nous exécutons ce mandat met en péril l'avenir des secteurs internationalement compétitifs de notre économie, secteurs qui ont besoin du GATT, nous avons un intérêt à long terme d'envisager une modulation de nos instruments d'appui de notre agriculture à la frontière ou sur le plan interne. Cette modulation devrait, tout en continuant à garantir le revenu paysan, permettre une politique agricole s'insérant mieux dans un système futur d'un GATT réformé. C'est bien dans cette direction que vont actuellement certaines réformes de politique agricole, notamment au Japon, dans la CE et en Suède.

5.2 La propriété intellectuelle

Il y a, là également, deux camps:

Dans le premier camp se trouvent les Etats-Unis, la CE, la Suisse, les pays nordiques et - avec un engagement plus modéré en raison de leur statut d'importateurs nets de technologie - le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zé-lande. Ces pays recherchent une amélioration de la protection de la propriété intellectuelle (brevets, marques, droits d'auteur, dessins et modèles, appellations d'origine, etc) par l'extension des règles du GATT à ce domaine et par la création de normes matérielles de protection de la propriété intellectuelle au GATT.

Dans un deuxième camp se trouvent les pays en développement (PVD) sans pour autant constituer un groupe homogène. Les PVD craignent que la négociation de la propriété intellectuelle au GATT leur rende plus difficile l'accès à la technologie. Or, c'est une meilleure protection de la propriété intellectuelle qui facilitera le transfert de technologie, mettant les titulaires de droits de propriété intellectuelle à l'abri des copieurs et des imitateurs.

La Suisse est champion du monde par tête d'habitant dans le domaine des brevets. Les brevets sont l'expression de la force innovatrice d'une industrie: c'est l'élixir de la croissance. Toutefois, aussi longtemps que ses inventions sont menacées en dehors de ses frontières par les falsificateurs et les copieurs, un accès suffisant au marché sans protection adéquate de la propriété intellectuelle ne constitue pas une garantie pour l'avenir de nos exportations. La protection insuffisante décourage aussi bien les exportations que les investissements: c'est la raison pour laquelle le cycle d'Uruguay est à ce titre également d'une importance capitale pour la Suisse.

L'objectif suisse dans cette négociation est double:

- le meilleur ancrage juridique du thème de la protection de la propriété intellectuelle dans le corps même de l'Accord général du GATT,
- 2. la création d'engagements contractuels au GATT visant:
- l'établissement et le renforcement de <u>normes interna-</u> tionales en matière de protection de la propriété intellectuelle dont le non respect est censé freiner les échanges et les investissements,
- une mise en vigueur de ces normes au niveau national (procédures à la frontière et sur le plan interne) et international (règlement des différends au GATT),
- l'adaptation des législations nationales en matière de propriété intellectuelle aux exigences du GATT.

5.3 Les textiles et les vêtements

Ce secteur, très important pour les exportateurs de produits textiles des pays en développement, est soumis depuis plus de 20 ans à un régime particulier, l'Accord multifibre (AMF) qui permet aux signataires de conclure des accords bilatéraux d'auto-limitation des exportations. La Suisse est membre de l'AMF sans avoir eu recours jusqu'à présent à l'utilisation de cet instrument. La négociation a pour objectif de définir les modalités qui permettent le retour progressif de ce secteur sous les règles générales du GATT au moyen notamment de l'abrogation de l'AMF dont la présente version parvient à échéance en 1991.

Il s'agit à Montréal de réaffirmer l'objectif de libéralisation à terme du secteur des textiles, de se mettre d'accord sur les modalités de la négociation et d'en fixer le calendrier. Cette négociation, très importante pour de nombreux PVD, est actuellement totalement bloquée, en raison surtout du refus américain de bouger.

5.4 Le volet normatif de la négociation - règles du GATT

Les choses avancent peu dans ce secteur clef. Et ceci surtout par manque d'intérêt des "Grands" qui se sont habitués à contourner les règles multilatérales du GATT (accords bilatéraux) avec insouciance. Les "Petits", intéressés au premier chef par ces thèmes (surtout celui de la clause de sauvegarde), étant plus dépendants de l'invocation du droit international que les "Grands", qui disposent d'autres armes, vont devoir mieux s'organiser après Montréal pour faire avancer ces dossiers.

A Montréal, il s'agit surtout de rappeler l'importance de cet objectif de la négociation et d'obtenir un engagement d'entrer en négociation sur la substance en 1989 au moyen d'un programme de négociation. La Suisse adoptera un profil marqué dans cette négociation, n'en déplaise aux "Grands".

5.5 Les services et les investissements

Montréal sera l'occasion d'adopter une table des matières de l'accord-cadre sur les <u>services</u> que l'Uruguay Round s'est proposé d'élaborer. Cet accord comprendra notamment le traitement de la nation la plus favorisée, la non discrimination, le traitement national, l'accès au marché.

A Montréal, les ministres retiendront également l'approche pour l'élargissement du GATT aux mesures <u>d'investissements</u> liées au commerce (exigence d'un pourcentage de production locale par exemple).

5.6 Accès au marché

A Montréal, il y aura vraisemblablement une décision sur les produits tropicaux pour encourager les pays en développement à rester à bord de la négociation. La contribution suisse sous forme de réduction tarifaire sera dans l'ordre de grandeur de 10 mio de frs au maximum (environ 10% de nos recettes douanières sur ces produits). Des progrès en matière d'approche sont par ailleurs probables sur les tarifs. (Harmonisation des réductions tarifaires afin d'écrêter les tarifs). A la fin de l'Uruguay Round, la réduction tarifaire pourrait atteindre une dimension comparable à celle du Tokyo-Round (-30%). De plus, les ministres prendront connaissance de l'état des travaux dans le domaine non tarifaire (approche de négociation pour les obstacles non tarifaires - règles d'origine par exemple et pour le renforcement des codes anti-dumping, licences, normes et achats publics).

5.7 Renforcement des institutions du GATT

Il paraît probable qu'à Montréal les ministres se mettront d'accord à titre provisoire:

- sur l'introduction d'un système de surveillance des politiques commerciales dans le GATT,
- sur un engagement plus direct des ministres dans le processus du GATT,
- sur une plus étroite coopération entre le GATT, le FMI et la Banque Mondiale.
- sur une amélioration des procédures de règlement des différends, y compris des règles sur l'arbitrage.

6. Conclusion

Montréal sera une négociation à la fois importante et difficile pour la Suisse. Car il s'agira à la fois d'y défendre nos grandes ambitions pour le GATT, indispensables au maintien d'une politique commerciale indépendante de la Suisse et de veiller à préserver l'essentiel de notre acquis agricole. N'oublions pas non plus que du succès de l'Uruguay Round du GATT dépend notamment le maintien de notre marge de manoeuvre face à la Communauté. Seul le GATT peut être garant d'une Europe ouverte sur le monde. L'Uruguay Round mérite que nous y investissions des moyens suffisants.

Macuan

Jean-Pascal Delamuraz

onlänete du ches de la delle delle

n: Maurice Apothēloz, Ing. Dipl., Sous-D

"Planification, études et relations internationales

Gilbert Dupuis, Adjoint,

Direction générale des PTI