

N° 55

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1988

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), en application de l'article 22, alinéa premier, du Règlement, sur les négociations commerciales multilatérales,

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matrāja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Commerce international - Agriculture - C.N.U.C.E.D. - G.A.T.T. - Négociations commerciales multilatérales - Services - "Uruguay round" - Rapports d'information.

SOMMAIRE

| | page |
|--|------|
| Avant-propos - Les raisons de la présente étude : | 7 |
| 1°) - L'exceptionnelle importance des nouvelles négociations commerciales multilatérales | 7 |
| 2°) - L'étroitesse des liens existant entre commerce extérieur et relations internationales | 9 |
| 3°) Les relations entre commerce international et défense | 10 |
| * * * * | |
| Première partie - Le contexte des nouvelles négociations : les succès puis l'érosion de la coopération commerciale internationale | 13 |
| Chapitre I - Un système menacé : la coopération commerciale entre pays développés | 14 |
| Observation liminaire : le rôle joué par l'O.C.D.E. | 14 |
| A - Le GATT : une organisation internationale de fait, qui a joué un rôle déterminant dans la libération des échanges mondiaux | 15 |
| 1°) - La genèse du GATT : un pis-aller présumé provisoire et dépourvu de tout fondement juridique | 15 |
| 2°) - Le fonctionnement du GATT : des structures étoffées et une composition élargie rendant désormais plus difficile l'établissement d'un consensus | 16 |
| 3°) - Les principes économiques sur lesquels repose le GATT : un ordre libéral qui a dû être adapté aux réalités économiques et politiques | 18 |
| B - L'âge d'or du GATT : la réduction des obstacles tarifaires et le développement du commerce mondial | 20 |
| 1°) - Les négociations tarifaires | 20 |
| a) Avant le "Kennedy round" | 21 |
| b) Le "Kennedy round" | 22 |
| c) Le "Tokyo round" | 22 |
| 2°) - Le succès quantitatif incontestable des négociations tarifaires | 22 |
| 3°) - Les faiblesses d'une coopération commerciale fondée sur les seules réductions tarifaires | 24 |
| C - Les tentatives d'adaptation du GATT face aux obstacles non tarifaires et aux pratiques néo-protectionnistes | 26 |
| 1°) - Les "codes" du GATT visant à éliminer les barrières non tarifaires : une action à l'efficacité limitée | 26 |

| | |
|---|-----------|
| 2°) - Le renforcement de la fonction arbitrale du GATT : une réponse utile, mais modeste, à la multiplication des différends économiques internationaux | 29 |
| 3°) - Le bilan du GATT : une coopération commerciale menacée par la détérioration du climat économique international et le renouveau des tendances protectionnistes | 30 |
| Chapitre II - Un système différencié : la coopération commerciale entre pays industrialisés et pays en développement | 32 |
| Observation liminaire : le GATT et la CNUCED, organisation concurrentes ou complémentaires ? | 32 |
| A - La CNUCED et la prise en compte des problèmes commerciaux des pays en développement : vers un nouvel ordre économique international ? | 33 |
| 1°) - Rappel historique : l'orientation des travaux des sept conférences de la CNUCED (1964-1987) | 33 |
| 2°) - Le fonctionnement de la CNUCED : des structures classiques, dont les règles de fonctionnement rendent difficile la prise de décisions concrètes .. | 35 |
| 3°) - Esquisse de bilan du rôle de la CNUCED : une efficacité réduite qui n'exclut pas une influence politique et morale | 36 |
| B - Des accords internationaux de portée limitée entre pays développés et pays du Tiers-monde | 38 |
| 1°) - Les accords sur les produits de base : des ambitions déçues | 38 |
| 2°) - Les accords sur des produits industriels sensibles : l'exemple de l'Accord multifibres (AMF) | 40 |
| 3°) - Les accords régionaux : l'exemple des conventions de Lomé | 42 |
| C - Les lignes directrices de la coopération commerciale Nord-Sud et la reconnaissance du principe de non-réciprocité | 43 |
| 1°) - La partie IV de l'Accord général relative au commerce et au développement : l'abandon du principe de réciprocité par le GATT | 43 |
| 2°) - Le système des préférences généralisées : l'application par la CNUCED du principe de non-réciprocité | 45 |
| 3°) - L'élargissement, aujourd'hui dans l'impasse, du principe de non-réciprocité : la nécessaire relance du dialogue Nord-Sud est-elle possible ? | 47 |

| | |
|---|----|
| Deuxième partie - L'Uruguay round" : les enjeux exceptionnels des nouvelles négociations commerciales multilatérales. | 49 |
| Chapitre I - La genèse des nouvelles négociations multilatérales : la déclaration ministérielle de Punta del Este et le lancement de "l'Uruguay round" | 50 |
| Observation liminaire : la quasi-absence ou l'impuissance relative des pays de l'Est et des pays en voie de développement au sein du GATT ... | 50 |
| A - L'origine du nouveau cycle de négociations | 51 |
| 1°) - Les origines profondes : les mutations et l'érosion du système commercial international | 51 |
| 2°) - Les origines immédiates : l'aggravation des déficits commerciaux américains | 53 |
| 3°) - La position de la Communauté européenne : fermeté face aux pressions américaines et acceptation du principe de nouvelles négociations commerciales multilatérales | 55 |
| B - La déclaration ministérielle de Punta del Este du 20 septembre 1986 | 57 |
| 1°) - Analyse de la déclaration de Punta del Este : un succès politique fondé sur des compromis sur l'agriculture et les services | 57 |
| 2°) - La déclaration de Punta del Este au regard des thèses françaises et européennes : des résultats globalement acceptables | 59 |
| 3°) - L'organisation du nouveau cycle de négociations : un exercice complexe et de longue durée | 60 |
| C - L'état des travaux et des forces en présence | 62 |
| 1°) - Le lancement des négociations : des travaux bien engagés mais n'ayant encore permis aucune percée décisive | 62 |
| 2°) - Les thèses en présence : des positions qui demeurent éloignées dans un climat international alourdi | 65 |
| 3°) - L'exigence d'une grande vigilance française et communautaire | 66 |
| Chapitre II - L'objet de "L'Uruguay round" : un exercice exceptionnellement ambitieux marqué par de nouveaux domaines de négociation | 68 |
| Observation liminaire : la diversité des nouveaux domaines de négociations | 68 |
| A - Le dossier agricole : une hypothèque pour la politique agricole commune ? | 70 |
| 1°) - Les données de base du commerce agricole international | 70 |
| 2°) - Les travaux de l'Uruguay round" dans le domaine agricole | 74 |

| | |
|---|------------|
| 3°) - Les perspectives de transformation des règles applicables aux échanges agricoles : un enjeu majeur pour l'agriculture française et européenne | 77 |
| B - Le dossier des services : une chance ou un risque pour la France ? | 82 |
| 1°) - Les données de base des échanges internationaux dans le domaine des services | 82 |
| 2°) - Les travaux de l'"Uruguay round" dans le domaine des services | 85 |
| 3°) - Atouts et faiblesses de la France dans le secteur des services | 88 |
| C - Le lien entre questions commerciales et questions monétaires : l'accord introuvable ? | 91 |
| 1°) - Un lien puissant : l'interaction des données monétaires et commerciales | 91 |
| 2°) - Un lien enfin reconnu : la déclaration ministérielle de Punta del Este | 92 |
| 3°) - Un accord qui demeure improbable : un consensus jusqu'ici introuvable | 94 |
| * * * * | |
| Troisième partie - Les conclusions de votre rapporteur | 97 |
| - Première idée : en dépit des limites et des aléas de l'exercice multilatéral engagé, et des critiques dont il fait l'objet, le GATT demeure l'enceinte appropriée pour créer des conditions plus favorables aux échanges internationaux | 98 |
| - Deuxième idée : la première phase des travaux de l'"Uruguay round" a permis d'accomplir des progrès qui, s'ils sont significatifs, garantissent d'autant moins des résultats concrets que les négociations se déroulent dans un contexte d'amplification des tentations protectionnistes, illustrées par la nouvelle loi commerciale américaine | 101 |
| - Troisième idée : l'exceptionnelle importance des enjeux de l'"Uruguay round" exige de la France et de ses partenaires européens d'abandonner toute attitude frileuse au profit d'une approche offensive et dynamique | 103 |
| - Quatrième idée : l'absolue nécessité d'une progression parallèle des négociations de l'"Uruguay round" et des travaux préparatoires au marché intérieur unique européen | 105 |
| - Cinquième idée : la nécessaire réadaptation de la politique française d'aide à l'exportation | 108 |
| Examen en commission | 110 |
| Annexes | |

Mesdames, Messieurs,

Le présent document d'information s'inscrit dans la succession des études ponctuelles et approfondies conduites périodiquement par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur certains aspects particulièrement importants de l'actualité internationale afin de contribuer à l'information de la Haute Assemblée.

Alors que le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) a récemment célébré son quarantième anniversaire, notre ambition est aujourd'hui d'attirer l'attention sur l'importance des enjeux du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales lancé en septembre 1986 à Punta del Este et communément appelé, pour cette raison, l' "Uruguay round".

Thème central du débat international dans le monde anglo-saxon, le commerce international ne fait pas partie des "grands" sujets de politique extérieure tels qu'on les conçoit traditionnellement en France. De multiples raisons justifient pourtant que notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées accorde une attention particulière à ces questions. Il suffira d'en souligner trois.

1°) - La première réside dans l'exceptionnelle importance des nouvelles négociations commerciales multilatérales (N.C.M.) engagées, sous les auspices du GATT, dans le cadre de l'Uruguay round.

Plus de quatre décennies après les accords qui, au lendemain du second conflit mondial, avaient fondé le développement

économique sur la libération des échanges et l'expansion du commerce international, "l'évangile marchand" dominant a, au cours de la dernière période, cédé du terrain tandis que ressurgissaient les tentations protectionnistes, les affrontements commerciaux et que les échanges internationaux s'effectuaient chaque jour davantage en dehors des règles libérales du GATT.

C'est dans ce contexte que les Etats-Unis, apôtres traditionnels du libre-échange -sauf en ce qui concerne leurs propres intérêts- ont été les principaux instigateurs d'un nouveau cycle de négociations destinées à canaliser ces atteintes au multilatéralisme et à la non-discrimination et à revitaliser le système du GATT. Une nouvelle fois, le Président américain a été, sinon l'initiateur officiel, du moins le "père putatif" des négociations commerciales multilatérales en cours.

Or, la France et l'Europe ont paru, dans un premier temps, adopter à l'égard de ces nouvelles négociations une stratégie frileuse et hésitante, laissant aux Etats-Unis -et au Japon- le bénéfice de l'initiative et le rôle majeur dans la détermination des thèmes de discussion.

Il importe d'accorder à ces questions commerciales internationales le haut degré d'attention qu'elles requièrent et qui se trouve renforcé par les nouveaux domaines auxquels s'étend le nouveau cycle de négociations. Ces nouveaux champs de discussion revêtent en effet, pour la France, une importance fondamentale.

Ainsi, en matière agricole, des décisions capitales pourraient être prises, incluant une désescalade progressive des subventions à l'exportation. Mais, pour souhaitables qu'elles soient, de telles mesures doivent naturellement être compatibles avec le maintien et la réforme en cours de la politique agricole commune.

Parallèlement, les nouvelles négociations s'étendent au secteur des services qui échappait jusqu'ici aux règles du GATT. Si la France peut craindre, dans certains domaines, une ouverture à la concurrence, elle a aussi des avantages à tirer de l'aboutissement de

telles négociations, pour peu que les pays en voie de développement participent à cette libéralisation des services.

Il ne s'agit là que d'exemples. C'est dire les enjeux de l'Uruguay round. C'est dire la nécessité, pour la France et la Communauté européenne, d'aborder ces négociations de manière active et réfléchie, avec une stratégie offensive qui exige que soient reconnues à ces négociations commerciales multilatérales la priorité politique que leur contenu justifie. C'est dire enfin que la commission sénatoriale des Affaires étrangères et de la Défense ne pouvait, à nos yeux, s'en désintéresser.

2°) - A cette première raison s'ajoute l'é étroitesse des liens existant entre commerce extérieur et relations internationales.

Le resserrement de ces liens provient d'abord de l'interdépendance croissante des économies. Le commerce mondial a progressé en moyenne de 8,1 % par an de 1950 à 1970, et de plus de 4,2 % par an depuis cette date. Le commerce mondial a encore augmenté, selon le dernier rapport du GATT, de 4 % en volume (et de 15,5 % en valeur) en 1987. Les échanges commerciaux internationaux croissent ainsi à un rythme supérieur à celui de la production mondiale. Les économies s'interpénètrent. Les contraintes extérieures se font sentir de manière plus pesante avec leurs conséquences sociales, monétaires et politiques.

Le cas de la France est à cet égard caractéristique : le commerce extérieur représente aujourd'hui plus de 20 % du PNB national (21,4 % pour les importations, 19,5 % pour les exportations en 1986). Ce ratio était de l'ordre de 10 % vingt-cinq ans plus tôt (9,8 % pour les importations et 10,5 % pour les exportations en 1959). Ce doublement en une génération constitue une véritable révolution économique, traduisant le passage du repli sur soi à une réelle ouverture sur l'extérieur. Dans les années 50, la France effectuait plus de 40 % de ses échanges avec la "France d'outre-mer". Nous commerçons aujourd'hui avec tous les pays du monde, y compris avec ceux que nous ne reconnaissons pas diplomatiquement.

Les décisions concernant les échanges ont désormais une réelle influence sur l'ensemble de la vie économique et sociale, avec les conséquences politiques qui s'y attachent. Cette situation

nouvelle a été spectaculairement illustrée par la crise boursière et financière internationale de l'automne 1987 qui a eu comme principal coupable présumé le déficit commercial des Etats-Unis, dont la persistance suscite une accentuation de la menace protectionniste outre-Atlantique.

Le développement du commerce international entraîne nécessairement des tensions et des turbulences susceptibles d'être exploitées dans le cadre des relations entre Etats et des stratégies de domination.

C'est naturellement le cas des relations Nord-Sud, l'accentuation de l'interdépendance des économies ne pouvant qu'accroître les tensions entre les pays industrialisés et les pays du Tiers monde. Au débat sur les cours des matières premières -qui représentent l'essentiel des exportations des pays en voie de développement- viennent s'ajouter les conflits engendrés par la dépendance croissante de ces pays dans le domaine agricole et alimentaire.

C'est le cas des relations entre pays développés, principalement entre les pôles économiques que constituent l'Europe, les Etats-Unis et le Japon. L'importance politique des contentieux commerciaux s'accroît tandis qu'apparaissent des formes plus ou moins avouées de retour au protectionnisme. Les relations entre stratégie monétaire et stratégie commerciale ne sauraient davantage être négligées : dans le cadre d'un système économique mondial fortement intégré, l'instabilité monétaire crée de graves dangers et souligne la nécessité pour l'Europe d'une solidarité en la matière.

3°) - Ces mêmes évolutions renforcent simultanément les relations entre commerce international et défense, ainsi que l'illustre l'évolution des relations nippo-américaines au cours des dernières années. Comme si une augmentation de l'effort de défense consenti par Tokyo constituait, aux yeux des Etats-Unis, le prix à payer par le Japon pour poursuivre son expansion commerciale.

Une première réflexion mérite ainsi d'être approfondie sur le thème : commerce extérieur et indépendance nationale. Le

commerce extérieur est souvent présenté, en France, comme une contrainte. De fait, son développement comporte, malgré ses avantages, des risques pour l'indépendance nationale. Il révèle les dépendances de notre pays, qu'il s'agisse de nos besoins en matières premières ou des faiblesses dues au développement insuffisant de certains secteurs économiques. Il souligne, en raison de la détérioration de nos échanges et du poids de notre déficit commercial, les vulnérabilités de notre économie. On ne saurait, enfin, négliger les risques qui résultent d'une plus grande ouverture du pays : la pénétration accrue qui en résulte accroît les dangers d'espionnage et d'appropriation de secrets -notamment industriels et scientifiques- tandis que la spécialisation internationale risque de contredire les intérêts essentiels de la sécurité du pays.

Mais le commerce extérieur constitue aussi une chance. Et l'ouverture sur l'étranger permet plus qu'elle n'impose. D'abord parce qu'une défense forte ne peut reposer que sur une économie solide, ainsi que l'illustrent les contraintes, liées au ralentissement de la croissance économique, qui pèsent sur l'évolution des budgets militaires et sur l'effort de défense des pays de l'Alliance atlantique. Ensuite parce que l'expansion des échanges internationaux stimule le développement de notre économie en ouvrant des marchés nouveaux à nos entreprises. Enfin, parce que l'ouverture sur l'extérieur, en assurant l'importation de technologies modernes, permet de conforter la présence de la France dans le monde et d'assurer la protection de nos intérêts nationaux.

Une seconde réflexion doit, dans le même esprit, également retenir l'attention sur le thème : guerre économique et guerre militaire. On ne saurait à cet égard se laisser abuser par le vocabulaire guerrier volontiers utilisé en matière économique : "guerre du soja", "guerre des pâtes", "économie de la canonnière"... Car, si guerre économique il y a, force est de constater que ce n'est pas la vraie guerre et que c'est même, à bien des égards, l'anti-guerre.

Rien ne laisse prévoir, et en tout cas ne rend inévitable, que des gouvernements aillent, pour des motifs purement économiques, jusqu'à affronter le risque suprême que constitue la guerre. Au contraire, si le commerce international ne garantit pas la paix, il offre une solution pacifique aux conflits et conduit les partenaires économiques à reconnaître l'importance de leur intérêt mutuel à échanger.



Par ailleurs, les conflits commerciaux comportent des éléments propres à préparer des solutions de compromis : les conflits économiques les plus graves incitent à des transactions mutuellement profitables. Ainsi, les dettes des pays en voie de développement soulignent que la solidité financière des pays créanciers eux-mêmes dépend de l'amélioration de la situation des pays débiteurs.

Enfin, la communauté internationale s'est dotée, au lendemain du dernier conflit mondial, d'institutions destinées à atténuer les tensions et les contentieux commerciaux. Tel est précisément l'objet du GATT, de la libéralisation des échanges à laquelle il a présidé, et des négociations commerciales multilatérales auxquelles il a fourni un cadre.

Pour toutes ces raisons, il nous est apparu souhaitable d'attirer l'attention du Sénat et du gouvernement sur l'importance de ces questions à l'occasion d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales dont les enjeux apparaissent considérables.

*

* *

- PREMIERE PARTIE -

**LE CONTEXTE DES NOUVELLES NEGOCIATIONS :
LES SUCCES PUIS L'EROSION DE LA COOPERATION
COMMERCIALE INTERNATIONALE**

Si la coopération commerciale internationale concerne désormais l'ensemble des Etats du monde -depuis l'accession des pays en développement aux marchés internationaux-, s'il existe, avec le "système du GATT", un véritable système commercial international, cet édifice, bâti depuis le second conflit mondial, apparaît aujourd'hui menacé et différencié.

Menacé d'abord par les conséquences de la crise économique mondiale, ainsi que le fait apparaître l'évolution de la coopération commerciale entre pays développés (chapitre I).

Différencié ensuite, dans la mesure où la coopération commerciale entre pays industrialisés et pays en voie de développement s'avère décevante et se déroule largement en-dehors même des règles "classiques" du GATT (chapitre II).

*

* *

CHAPITRE I - UN SYSTEME MENACE : LA COOPERATION COMMERCIALE ENTRE PAYS DEVELOPPES -

Si le GATT constitue la principale institution internationale mise en place pour développer les échanges, il convient de relever, en guise d'observation liminaire, le rôle joué par l'O.C.D.E. (Organisation de coopération et de développement économique) pour favoriser la coopération commerciale entre pays développés.

Née de l'organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.) créée en 1948 pour mettre en oeuvre le Plan Marshall, puis élargie aux Etats-Unis, au Canada et au Japon, l'O.C.D.E. offre aux pays industrialisés occidentaux un lieu de rencontre pour la concertation de leur politique de développement, ainsi que leur politique d'aide au Tiers-Monde. Elle constitue aussi un forum spécialisé dans les problèmes commerciaux internationaux.

L'O.C.D.E. forme une enceinte privilégiée dont le libre-échange est le principe économique essentiel -ainsi que l'illustrent les travaux du comité des échanges de l'O.C.D.E. comme la déclaration commerciale "trade-pledge" du 30 mai 1974 visant à éviter de nouvelles mesures protectionnistes.

Pour utile qu'il soit, ce forum libre-échangiste est dépourvu de tout pouvoir contraignant. Même lorsqu'ils affichent leur foi libre-échangiste, la plupart des Etats refusent en effet de limiter leur liberté d'action commerciale par des engagements internationaux. C'est pourquoi l'O.C.D.E. a dû s'en tenir, pour l'essentiel, à des déclarations d'intention, souvent très vagues et excluant toute sanction.

Le GATT demeure ainsi, depuis quarante ans, la principale organisation internationale à vocation commerciale, celle qui a joué le rôle déterminant dans la coopération commerciale entre pays développés. Trois idées principales méritent à ce titre d'être rappelées :

- première idée : le GATT ne constitue qu'une organisation de fait ;

- deuxième idée : la réduction des obstacles tarifaires a constitué l'âge d'or du GATT ;



- troisième idée, enfin : le GATT a dû faire face, dans la dernière période, aux obstacles non tarifaires et au développement des pratiques néo-protectionnistes qui menacent le système commercial international bâti depuis la dernière guerre mondiale.

*

* *

A - Le GATT : une organisation internationale de fait, qui a joué un rôle déterminant dans la libération des échanges mondiaux -

1°) - La genèse du GATT : un pis-aller présumé provisoire et dépourvu de tout fondement juridique.

Dans la floraison d'organismes internationaux qui marque la période de l'après-guerre devait prendre place une organisation internationale du commerce. C'est ainsi que la charte de La Havane, signée le 24 mars 1948, visait à définir les grands principes devant régir le commerce international et à mettre en place une institution spécialisée des Nations-Unies concernant les questions commerciales.

Mais cette charte n'entra pas en vigueur et l'organisation internationale du commerce ne vit jamais le jour devant l'hostilité du Congrès américain. Celui-ci n'admettait pas de dérogation au principe général de libéralisation des échanges pour les pays connaissant de fortes difficultés de balance des paiements. Il estimait

que la Charte soulignait trop - dans un contexte marqué par le début de la guerre froide - les mérites de la planification.

L'échec de la charte de La Havane consacra le succès du GATT, "accord général sur les tarifs et le commerce" signé à Genève le 30 octobre 1947 par 23 pays - 12 pays industrialisés, dont la France, et 11 pays en voie de développement - qui venaient de négocier une première baisse des droits de douane et de décider de mettre en vigueur la partie de la charte consacrée à la politique commerciale.

C'est ainsi que cet accord de 38 articles, destiné à servir de base au commerce international en attendant l'entrée en vigueur de la charte de La Havane, devint, faute de mieux, le principal cadre multilatéral des échanges internationaux. Cet accord, conçu pour être provisoire, remplit, depuis plus de quarante ans, la mission qui était dévolue dans le domaine du commerce à l'organisation internationale morte-née.

Le GATT, contrairement aux autres institutions internationales, est dépourvu en droit de tout fondement. Le GATT n'est, depuis 1948, qu'un instrument international de fait qui n'a été ratifié par aucun de ses Etats membres - aujourd'hui au nombre de 96 sans même parler des nombreux pays qui appliquent l'accord de facto. Cette absence de base juridique n'a pas été sans influence sur le mode de fonctionnement du GATT : elle a longtemps contribué à faire sa force en lui conférant une souplesse, une absence de formalisme, qui font le plus souvent défaut aux institutions internationales ; mais peut-être constitue-t-elle aujourd'hui une faiblesse face à la montée des tentations protectionnistes et à l'extension du bilatéralisme.

2°) - Le fonctionnement du GATT : des structures étoffées et une composition élargie rendant désormais plus difficile l'établissement d'un consensus.

Conçu comme un simple accord commercial, le GATT continue à désigner tout à la fois le traité signé en 1947 et l'institution qui en est la gardienne et dont le siège est situé à

Genève. Mais le GATT a, en quarante ans, subi une double évolution qui lui a partiellement ôté l'originalité qui était la sienne et qui a sensiblement compliqué les conditions de son fonctionnement interne.

Les structures du GATT se sont étoffées et l'institution de Genève réunit aujourd'hui les éléments d'une organisation internationale classique :

- un accord international qui ne crée pas explicitement une organisation internationale mais sur la base duquel une organisation à vocation universelle s'est empiriquement construite ;

- des structures permanentes usuelles : l'Assemblée des parties contractantes qui tient une session par an et dont les décisions sont normalement prises par consensus, rarement par un vote formel, sur la base : "un pays, une voix" ; le Conseil des représentants qui coordonne les activités du GATT dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée ; un secrétariat, enfin, qui réunit à Genève plus de 300 personnes sous l'autorité du Directeur général - actuellement M. Arthur Dunkel- et qui exerce un rôle important de médiation et de conciliation entre les parties ;

- un budget alimenté par des contributions des gouvernements signataires de l'Accord général, proportionnelles à leur part dans le commerce mondial.

La composition du GATT s'est considérablement élargie depuis 1948. Les 23 parties contractantes d'origine se trouvent aujourd'hui en minorité parmi les 96 parties contractantes auxquelles il convient d'ajouter près de trente pays en développement appliquant l'Accord général de facto et trente pays qui bénéficient d'un statut d'observateur.

Ainsi, tandis que le principe de la réadmission de la Chine populaire au GATT est aujourd'hui tenu pour acquis, tandis que l'Union soviétique frappe avec de plus en plus d'insistance à la porte

de l'organisation de Genève, ce sont au total plus de 150 pays qui suivent désormais les travaux du GATT.

La domination qu'exerçaient les Etats-Unis s'est estompée, tandis que s'affirmait la présence de la Communauté européenne et celle du Japon. Simultanément, le GATT s'est ouvert aux pays en voie de développement qui tentent d'y représenter un groupe de pression de plus en plus fort. Dès lors, même si les pays socialistes n'exercent encore qu'une influence négligeable au sein du GATT, ces transformations expliquent que les difficultés se soient accrues pour recueillir l'unanimité qui a toujours caractérisé les travaux du GATT.

Ainsi, se trouvent plus difficilement maintenus les principes économiques libéraux sur lesquels repose, depuis l'origine, le fonctionnement du GATT.

3°) - Les principes économiques sur lesquels repose le GATT : un ordre libéral qui a dû être adapté aux réalités économiques et politiques.

A côté de son aspect pragmatique, qui lui permet de conserver les caractéristiques d'un club, le fonctionnement du GATT répond depuis l'origine à des principes économiques libéraux impliquant la libre concurrence entre les nations, le développement du commerce international en vue du développement économique.

Ces principes libéraux du GATT répondent à trois idées fondamentales :

- Première idée : la **non-discrimination entre partenaires commerciaux** ; elle est mise en oeuvre à travers l'application de deux clauses : la clause dite de la nation la plus favorisée qui impose à tout pays membre du GATT qui accorde des avantages commerciaux à un autre pays d'étendre ces avantages à l'ensemble des signataires du GATT ; et la clause dite du traitement national qui signifie que tout pays accédant au GATT doit traiter les produits étrangers de la même manière que les produits nationaux.

- Deuxième idée : **l'abaissement général et progressif des barrières tarifaires** ; cette réduction des droits de douane fait l'objet de négociations, d'abord restreintes puis multilatérales, selon trois modalités principales : la négociation produit par produit, l'abaissement linéaire, et l'harmonisation des droits appliqués dans les différents Etats.

- Troisième idée, enfin : **l'interdiction des restrictions quantitatives aux échanges** ; le GATT pose le principe de la prohibition des restrictions quantitatives aux échanges et interdit les politiques de contingentement, c'est-à-dire les restrictions à la fois à l'importation et à l'exportation qui prennent naturellement une importance grandissante au fur et à mesure que le niveau de protection tarifaire s'abaisse.

Si ces règles de base du libéralisme demeurent les principes fondamentaux du GATT, force est de constater que cet ordre libéral a dû s'adapter aux réalités politiques -l'intervention croissante des pays en voie de développement dans le commerce international- ainsi qu'aux données économiques- soulignant l'excessive rigidité de ces principes.

C'est ainsi que l'application du principe de non-discrimination a dû faire l'objet d'exceptions qui constituent des clauses de sauvegarde permettant à un pays de prendre des mesures transitoires de freinage, voire d'interdiction des importations.

Cet assouplissement des principes économiques du GATT s'est traduit par un effort de rationalisation dont les "négociations commerciales multilatérales" constituent la principale illustration.

Mais il a aussi abouti -nous y reviendrons-, en raison du poids accru des pays en développement, à une remise en cause plus fondamentale du principe de non-discrimination, qui peut être désormais considéré comme caduc, du moins en ce qui concerne les relations commerciales avec les pays en développement, au profit d'un nouveau principe de non-réciprocité -au demeurant parfaitement contradictoire avec le précédent.

C'est pourquoi l'analyse de l'activité du GATT depuis quarante ans suppose d'examiner successivement les différentes phases qui ont caractérisé l'évolution de la coopération commerciale internationale depuis le dernier conflit mondial.

*

* *

B - L'âge d'or du GATT : la réduction des obstacles tarifaires et le développement du commerce mondial -

1°) - Les négociations tarifaires.

Issu lui-même d'une négociation tarifaire, le GATT, à la recherche d'une réduction substantielle des entraves aux échanges, a d'abord suscité de nombreuses et importantes négociations internationales destinées à réduire les droits de douane.

Les abaissements de droits étaient obtenus, en général, selon la technique dite "bi-multilatérale" : chaque Etat négocie une baisse des droits avec son principal fournisseur des produits visés, puis les droits résultant de cette négociation bilatérale sont appliqués à l'ensemble des pays membres du GATT, en application de la clause de la nation la plus favorisée. Le résultat de la négociation est ainsi multilatéral.

Trois phases principales peuvent être distinguées dans l'évolution des négociations tarifaires entreprises dans le cadre du GATT.

a) Avant le "Kennedy round", une série de négociations s'étaient succédé : à Annecy (1949), à Torquay (1950-1951) et à Genève (1955-1956), des réductions des barrières tarifaires

étaient intervenues à l'occasion de l'adhésion de nouveaux membres à l'Accord général.

Puis, après une période difficile, à la fin des années 1950, durant laquelle l'élan libre-échangiste tend à s'essouffler, la création de la Communauté économique européenne et les conséquences qu'en tirent les Etats-Unis donnent au GATT un regain d'activité. Les négociations entreprises en vertu de l'article XXIV § 6 de l'Accord général (septembre 1960-mai 1961) et les négociations tarifaires qui les ont complétées à la demande du sous-secrétaire d'Etat américain Douglas Dillon qui souhaitait voir réduire le tarif extérieur commun de la CEE (mai 1961-mars 1962) n'aboutirent qu'à des résultats tarifaires modestes : une baisse moyenne du tarif douanier de la CEE de 6,5 %. Les résultats de cette double négociation furent plus importants sur le plan politique, marquant le premier acte de participation de la CEE au commerce international et, malgré de très nombreuses exceptions, une première négociation portant sur un abaissement tarifaire général pour tous les produits.

b) Le "Kennedy Round" est lancé presque aussitôt après, à l'initiative du Président américain. Celui-ci était désireux de démanteler l'acquis de la CEE, tandis que les Européens souhaitaient négocier des baisses tarifaires entre la Communauté et l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.). Négocié de 1964 à 1967, le "Kennedy round" confirme l'ambition des gouvernements et le passage d'une approche produit par produit à des réductions tarifaires généralisées.

Les résultats tarifaires du "Kennedy round" sont très supérieurs à ceux des négociations précédentes : la réduction des tarifs sur les produits industriels est d'environ 35 %, et elle porteur sur les trois-quarts du commerce mondial. C'est un résultat d'importance. En moyenne, le tarif communautaire sur les produits industriels s'établira à 8 %, tandis qu'il s'élèvera à 11,7 % au Japon et à 13,4 % aux Etats-Unis.

La principale difficulté des négociations avait résulté du débat sur une réduction "linéaire" des droits. Celle-ci n'avait pas le même effet aux Etats-Unis -où existaient des droits très élevés sur certains produits sensibles, laissant ainsi subsister des "pics"

tarifaires -et en Europe- où la réduction du tarif extérieur commun, unique et peu élevé, était uniforme.

De surcroît, si elle ont, au bout du compte, donné un nouvel élan au désarmement tarifaire, les négociations Kennedy n'aboutissent à aucun accord pour les produits agricoles, et les pays en voie de développement, qui en attendaient beaucoup, n'y obtinrent aucun avantage réel.

c) "Le Tokyo round" - À peine le "Kennedy round" achevé, les Etats-Unis, cherchant à remédier à la dégradation constante de leur balance commerciale, proposèrent une nouvelle négociation commerciale. Officiellement négociée de 1973 à 1979 - mais effectivement commencée à partir de 1977-, réunissant désormais 99 pays représentant 90 % du commerce mondial, le "Tokyo round" se déroule, pour la première fois, dans un contexte de crise économique, alors que les négociations précédentes du GATT avaient toutes bénéficié de la croissance économique régulière des échanges internationaux. Les négociateurs cherchent non plus seulement à réduire les protections tarifaires, mais aussi à s'attaquer aux obstacles non tarifaires dont l'importance s'accroît parallèlement à la diminution des droits de douane.

Malgré ce contexte défavorable, ces ambitions accrues et des difficultés techniques persistantes, la négociation tarifaire proprement dite aboutit à une nouvelle réduction moyenne de plus de 33 % des droits d'entrée sur les produits industriels. Les Européens parvinrent à faire adopter une formule de disparition progressive des "pics" du tarif douanier américain en appliquant aux droits de douane une réduction différenciée : les tarifs de 40 % étaient réduits à 10 % tandis que ceux de 5 % étaient abaissés à 3,7 %. Les tarifs douaniers européen, américain et japonais furent ainsi réduits respectivement à 7,5 %, à 5,6 % et à 5,5 %.

2°) - Le succès quantitatif incontestable des négociations tarifaires.

Ces dernières données, relatives aux protections tarifaires des trois plus grands ensembles commerciaux du monde -la CEE, les

Etats-Unis et le Japon-, illustrent le succès quantitatif incontestable des négociations tarifaires entreprises sous l'édige du GATT. Par comparaison avec la situation qui prévalait, au lendemain du second conflit mondial, le bilan ne saurait être sous-estimé : les tarifs très faibles qui subsistent ne constituent plus un obstacle déterminant aux échanges commerciaux.

Tel a été le plus remarquable et le principal succès du GATT. Les négociations tarifaires ont constitué l'âge d'or du GATT.

Ces résultats ont été favorisés par trois séries de facteurs :

- ils ont été enregistrés pendant une longue période de croissance économique, durant laquelle les échanges internationaux ont progressé plus rapidement que la production ; jusqu'aux premières manifestations de la crise économique internationale, les négociations tarifaires du GATT ont bénéficié d'un contexte de croissance élevée et régulière du commerce international ;

- le climat général favorable au libéralisme économique et à la diminution des protections tarifaires a également été renforcé par les dispositions de l'Accord général. Au premier rang de celles-ci il faut citer l'interdiction de principe de toute restriction quantitative, la clause du traitement national applicable aux produits importés, et les contrôles des subventions. L'application de ces règles, auxquelles des exceptions ne peuvent être admises que si elles sont négociées, justifiées et provisoires, a contribué à favoriser l'élan libre-échangiste ;

- enfin, si les principaux progrès ont porté sur la diminution des protections tarifaires, c'est aussi pour des raisons de commodités techniques : à l'inverse des entraves non tarifaires aux échanges -quotas, contingentements, subventions, normes, monopoles, règles relatives aux marchés publics...-, les droits de douane sont quantifiables et mesurables ; ils ont plus facilement fait l'objet des négociations et compromis nécessaires.

Paradoxalement le succès des négociations tarifaires expliquent largement les difficultés ultérieures rencontrées ensuite par le GATT : la forte diminution des droits rend en effet à la fois plus réduite la possibilité de nouvelles concessions tarifaires et plus puissante la portée des obstacles non tarifaires au commerce international.

Par là-même se trouvent également soulignées les limites d'une coopération commerciale exclusivement fondée sur les réductions tarifaires.

3°) - Les faiblesses d'une coopération commerciale fondée sur les seules réductions tarifaires.

Le bilan remarquable des négociations tarifaires du GATT doit être nuancé par les insuffisances inhérentes à une approche des entraves aux échanges internationaux ne portant que sur les droits de douane. Quatre au moins de ces faiblesses méritent d'être ici relevées :

- Première faiblesse : les résultats des négociations tarifaires ne s'appliquent pas en fait aux pays en voie de développement. Le "Tokyo round" marque à cet égard un tournant historique des relations commerciales internationales en faisant du traitement différencié des pays en voie de développement une règle permanente, par dérogation aux règles de non-discrimination et de réciprocité. Les pays du Tiers-monde sont en droit d'interpréter les décisions prises à Genève conformément à leurs intérêts de développement. Ces décisions sont positives au regard des exigences de la coopération Nord-Sud, mais soulignent les limites des négociations tarifaires entreprises sous l'égide du GATT.

- Deuxième faiblesse : les décisions tarifaires sont sans effet réel sur les pays socialistes. Ces pays à commerce d'Etat, dans la plupart des cas, n'appartiennent pas au GATT, à l'image de l'Union soviétique et de la Chine populaire. Et, dans les rares hypothèses où ils sont parties à l'organisation de Genève (cas de la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et Cuba), ils ont une structure de leur

commerce extérieur fixée en-dehors des règles du marché et, dès lors, sans lien véritable avec l'évolution des droits de douane.

Ainsi, sans impact réel sur le commerce Est-Ouest, volontairement soustraites à l'application dans le cadre du commerce Nord-Sud, les négociations tarifaires apparaissent ainsi comme un exercice dont les résultats sont réservés aux seuls pays industrialisés.

- Troisième faiblesse : la remise en cause des accords tarifaires par les mouvements monétaires. En dépit des mises en garde constamment formulées par la France depuis le dérèglement du système monétaire international et l'apparition de taux de change flottants, aucun lien n'a été établi entre la coopération commerciale et la concertation monétaire. Les résultats pratiques des négociations tarifaires ont ainsi pu être plus que compensés par une évolution contraire, parfois beaucoup plus forte, des parités monétaires. Quelle portée accorder en effet à une réduction de quelques points des droits de douane sur plusieurs années si les variations de change peuvent atteindre 20 ou 30 % en quelques semaines ?

- Quatrième faiblesse, enfin : le détournement des résultats tarifaires obtenus par le biais de reclassifications douanières. Le respect des accords conclus dans le domaine tarifaire peut en effet faire l'objet de multiples remises en cause, permettant de tourner les obligations souscrites. Une modification du classement tarifaire de tel ou tel produit peut ainsi doubler ou tripler les droits qui lui sont applicables, vidant ainsi de leur sens les résultats des négociations du GATT. Les contentieux entre les Etats-Unis et la Communauté européenne qui ont porté en 1980-1981, sur des reclassifications douanières effectuées par les Américains pour certains vêtements ont une nouvelle fois illustré la réalité de tels détournements et la difficulté de garantir le respect des résultats des négociations tarifaires.

Ainsi, se trouvent largement marquées les limites de l'exercice tarifaire entrepris, non sans succès, dans le cadre du GATT.

L'importance des obstacles non tarifaires aux échanges est devenue d'autant plus grande que les droits de douane, au fur et à mesure des négociations tarifaires, s'amenuisaient. L'effort entrepris dans le domaine tarifaire n'aurait ainsi guère eu de sens s'il n'avait été accompagné d'une réduction progressive des obstacles non tarifaires aux échanges et d'une action énergique pour lutter contre les nouvelles formes de protectionnisme. Tel est précisément le sens des actions entreprises au sein du GATT depuis le "Tokyo round".

*

* *

C - Les tentatives d'adaptation du GATT face aux obstacles non tarifaires et aux pratiques néo-protectionnistes -

1°) Les "codes" du GATT visant à éliminer les barrières non tarifaires : une action à l'efficacité limitée.

En raison de leurs effets de distorsion sur le commerce international, le GATT s'est efforcé, depuis une quinzaine d'années, de compléter son action tarifaire par des mesures tendant à l'élimination des pratiques protectionnistes autres que les tarifs.

Ainsi ont été élaborés, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, un ensemble de "codes" s'efforçant de s'attaquer à ces nouvelles formes d'entraves aux échanges.

Dès le "Kennedy round", un code anti-dumping, remanié depuis, avait été établi. Se fondant sur l'article VI de l'Accord général qui interdit de vendre à l'étranger moins cher que chez soi, il interdit en principe les subventions à l'exportation, surtout sur les produits industriels. L'ouverture des enquêtes prévues a permis, dans de nombreux cas, de faire cesser de telles

pratiques sans qu'il soit nécessaire de recourir à des droits anti-dumping.

Les autres "codes" ont été élaborés à l'occasion du "Tokyo round".

Le code sur les subventions et les droits compensateurs vise à faire en sorte que le recours aux subventions et aux mesures compensatoires ne porte pas préjudice aux intérêts des parties au GATT. Le compromis réalisé rappelle que l'instauration de droits compensateurs ne pourra avoir lieu sans prouver l'existence d'un préjudice important et d'un lien direct entre l'importation du produit subventionné et le préjudice subi. Mais les enquêtes ouvertes en matière de droits compensateurs n'ont pas diminué depuis l'entrée en vigueur du code.

Le code sur la valeur en douane a pour but de faciliter la détermination de la valeur à laquelle s'appliquera le droit de douane en fonction de la valeur réelle de la marchandise importée, dans la mesure où il n'existait pas de définition universellement acceptée. Le code, en faisant -sauf exceptions précisément définies- du prix de facturation de la marchandise l'assiette normale du droit de douane, consacre l'abandon des méthodes d'évaluation américaines et canadiennes - notamment de "l'American selling price".

Le code sur les marchés publics tend à favoriser la concurrence internationale sur ces marchés, souvent réservés par les réglementations nationales aux fournisseurs locaux, constituant ainsi un important obstacle aux échanges. Il prévoit, au-delà d'un certain seuil (150.000 droits de tirages spéciaux), l'ouverture des procédures d'appel d'offres aux fournisseurs étrangers. Toutefois, le code ne porte ni sur les achats des collectivités décentralisées, ni sur les contrats de travaux, ni sur certains secteurs (transports, télécommunications, eau, énergie, achats militaires). Cet accord n'a pas entraîné jusqu'ici d'ouverture significative des marchés.

Le code sur les réglementations techniques - notamment les normes - est destiné à éliminer l'une des barrières les

plus efficaces au commerce international dès lors que les droits de douane ont été fortement réduits. L'exemple des normes sanitaires britanniques ou italiennes en constitue une illustration d'autant plus flagrante qu'elles jouent à l'intérieur de la Communauté. Un système de notification au GATT et de publicité est mis en place par le code afin d'assurer la transparence de ces normes, tandis qu'un mécanisme de règlement des différends permet de déférer au GATT toute norme utilisée à des fins protectionnistes.

Enfin, un code sur les procédures en matière de licences d'importation vise à empêcher que ces procédures n'entraînent des restrictions supplémentaires aux échanges. C'est ainsi que les règlements applicables en la matière doivent être publiés et communiqués par chaque Gouvernement et que les pouvoirs publics se sont engagés à simplifier les procédures d'importation et à les rendre plus transparentes.

Cet effort de rationalisation et de lutte contre les obstacles non tarifaires aux échanges est complété, pour la mise en oeuvre de ces "codes", d'une part par l'institution de comités des signataires compétents en cas de différends, d'autre part, par des traitements spéciaux et différenciés en faveur des pays en développement qui deviennent ainsi un élément permanent du système juridique du GATT.

Au bout du compte, ces dispositions -qui illustrent la volonté du GATT d'agir avec détermination contre les barrières non tarifaires - présentent de sérieuses insuffisances qui expliquent leur efficacité réduite.

D'abord, parce que lesdits "codes" demeurent très incomplets ou sont vidés de leur sens par la multiplication des exceptions, à l'exemple du code sur les marchés publics dont le champ d'application est extrêmement réduit ou du code sur les réglementations techniques qui porte davantage sur les normes nouvelles que sur les normes préexistantes.

Ensuite, parce que ces textes négociés dans le cadre du "Tokyo round" ne comportent guère de dispositions obligatoires et

contraignantes, privant ainsi ces "codes" d'une grande partie de leur efficacité potentielle et ouvrant la voie à d'importantes transgressions aux règles posées par le GATT.

2°) - Le renforcement de la fonction arbitrale du GATT : une réponse utile, mais modeste, à la multiplication des différends économiques internationaux.

Ces données n'ont fait que renforcer la nécessité d'un accroissement des pouvoirs du GATT pour intervenir dans le règlement des différends économiques internationaux, aggravés et multipliés par les pratiques néo-protectionnistes. Il est ainsi fait de plus en plus fréquemment appel aux procédures de consultation et d'arbitrage prévues par l'Accord général.

Les articles XXII et XXIII du GATT organisent en effet des procédures de règlement des différends commerciaux par lesquelles un Etat peut mettre en accusation devant le GATT une autre partie à l'Accord général. Tout pays qui se considère lésé par une politique commerciale non conforme aux règles du GATT peut demander l'ouverture de consultations avec les parties concernées - c'est la phase de "conciliation"-. Si elles n'aboutissent pas, elles peuvent déboucher sur une phase "contentieuse" originale passant par la constitution d'un "panel".

Un "panel" est une structure particulière constituée de quelques experts de nationalité différente de celles concernées par le différend et choisies d'un commun accord sur une liste de personnalités tenue par le secrétariat général du GATT. Le panel étudie le cas d'espèce au regard des règles du GATT et élabore un rapport édictant des recommandations permettant de résoudre le litige. Ce rapport, entériné par le Conseil du GATT par consensus, permet, le cas échéant, aux parties lésées de prendre les mesures appropriées.

La procédure du panel s'est avérée très utile. S'il n'y a pas d'obligation juridique stricte à se conformer aux "recommandations" du panel, il est, en pratique, généralement impossible de récuser le compromis mutuellement acceptable ainsi mis au point.

La fréquence du recours à ces procédures s'est fortement accentuée au cours de la dernière période. Rares pendant les décennies de croissance économique et d'expansion des échanges internationaux, les recours se sont multipliés, après le Tokyo round, avec le ralentissement de la progression du commerce international et le renforcement de l'arsenal néo-protectionniste -particulièrement dans le domaine agricole, secteur privilégié faisant l'objet de recours devant le GATT.

Mais, si le bilan de ces procédures de conciliation et d'arbitrage dans le cadre du GATT doit être considéré comme positif, il souligne que le GATT n'a bien fonctionné qu'en période de forte croissance économique et que ces procédures, pour efficaces qu'elles soient, ne constituent que des pis-allers face à la détérioration du climat commercial international.

3°) - Le bilan du GATT : une coopération commerciale menacée par la détérioration du climat économique international et le renouveau des tendances protectionnistes.

Le système commercial international dont le GATT constitue le coeur est menacé par la détérioration du climat économique international et -par-delà le discours libéral de la plupart des gouvernements- par le renouveau des tendances protectionnistes et des mesures nationales qui entravent les échanges.

Le fossé s'est creusé entre les dispositions arrêtées au sein du GATT et les pratiques commerciales de la plupart des pays qui ont développé leur arsenal protectionniste. Tandis que la concurrence à l'exportation se faisait plus aigüe à mesure que les déficits commerciaux s'aggravaient, les protections indirectes ont été multipliées : subventions, allègements fiscaux ou de charges sociales, règles de concurrence...

Dans le même temps, les fluctuations monétaires se sont accentuées, réduisant d'autant la portée effective des règles commerciales, contribuant à éloigner les perspectives de liberté des échanges et soulignant l'absolue nécessité de l'établissement d'un

lien fonctionnel -sinon institutionnel- entre les problèmes commerciaux et les problèmes monétaires.

Ainsi se sont trouvées remises en question quelques unes des principales caractéristiques qui avaient fait le succès du GATT.

Il faut d'abord citer un certain déclin du multilatéralisme et du principe de non-discrimination qui constituaient les fondements essentiels de l'Accord général. Les accords bilatéraux d'autolimitation se multiplient, les règles relatives aux échanges s'établissent de plus en plus sur un plan bilatéral, en violation avec la règle fondamentale de la clause de la nation la plus favorisée.

L'atmosphère d'expansion et de conciliation, de croissance et de libéralisme, caractéristiques des relations commerciales internationales jusque dans les années 1970, a cédé la place à la méfiance, à la multiplication des contentieux, et à l'aggravation des conflits entre pays industrialisés, entraînant un retour des pressions protectionnistes.

Toutes ces raisons expliquent l'insuffisance des résultats obtenus jusqu'ici, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, par les négociations commerciales multilatérales. Elles ont fait naître l'idée de nouvelles N.C.M., plus approfondies et l'idée d'une adaptation nécessaire du système économique -et non seulement commercial- au monde actuel. L'immense problème- non résolu par le GATT, ce qui pose le problème de sa représentativité- demeure celui de la coopération commerciale entre pays industrialisés et pays en développement.

*

* *

CHAPITRE II - UN SYSTEME DIFFERENCIE : LA COOPERATION COMMERCIALE ENTRE PAYS INDUSTRIALISES ET PAYS EN DEVELOPPEMENT -

Menacé par l'évolution de la situation économique internationale, le système commercial mondial apparaît également différencié dans la mesure où la coopération commerciale entre pays industrialisés et pays en développement se déroule largement en dehors du GATT, et par dérogation aux règles "classiques" qui y prévalent.

Deux organisations ont en effet vocation à conduire des négociations internationales en la matière : le GATT et la CNUCED (Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement).

Observation liminaire : le GATT et la CNUCED, organisations concurrentes ou complémentaires ?

L'abandon de la Charte de la Havane de 1948 avait constitué un échec pour les pays du Tiers monde. L'Accord général ne reprit que les dispositions libre-échangistes de la Charte, renonçant à celles qui marquaient une volonté d'apporter certaines solutions aux problèmes de développement.

Par la suite, n'ayant pas réussi à réformer le GATT de l'intérieur, déçus par la modestie des suites données au "rapport Haberler" de 1958 sur les problèmes du commerce des pays en développement, les pays du Tiers monde ont favorisé, au début des années 1960, la constitution d'une organisation nouvelle où ils disposaient d'une large majorité : ainsi fut créée en 1964 la CNUCED, devenue par la suite un organe permanent de l'ONU.

Dès lors se trouvait posée la question de la complémentarité ou de la concurrence entre le GATT et la CNUCED.

La concurrence, sinon l'opposition, entre les deux organisations est soulignée par le fait que le GATT s'efforce d'établir des accords destinés à faciliter les échanges -considérés comme un bien en soi, tandis que la CNUCED s'attache à définir des accords qui fassent que l'échange soit plus favorable au développement, quitte à remettre en cause les principes libre-échangistes sur lesquels repose l'Accord général. La complémentarité de ces actions doit toutefois être recherchée. Elle n'apparaît pas hors d'atteinte, ainsi qu'en témoignent certaines dispositions déjà prises -telle l'inclusion dans l'Accord général d'une nouvelle "partie IV" affirmant le principe de non-réciprocité. De même, un débat au sein de la CNUCED sur le rôle des services dans le développement serait de nature à favoriser un accord au GATT dans ce domaine dans le cadre du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales.

Il reste que la coopération commerciale Nord-Sud n'a jusqu'à ce jour débouché que sur des accords de portée limitée et que ses résultats ont été des plus modestes.

*

* *

A - LA CNUCED et la prise en compte des problèmes commerciaux des pays en développement : vers un nouvel ordre économique international ?

1°) - Rappel historique : l'orientation des travaux des sept conférences de la CNUCED (1964-1987).

L'orientation politique et idéologique des travaux de la CNUCED a reposé dès l'origine sur un certain nombre de principes concernant les relations commerciales Nord-Sud. Ces principes, adoptés lors de la Conférence de Genève en 1964, sont imprégnés d'une philosophie en réaction contre le système libéral du GATT et rejettent des principes "classiques" tels que celui de la réciprocité et celui de la clause de la nation la plus favorisée.

Ces orientations ont été mises en oeuvre au cours de sept sessions plénières de la CNUCED qui se sont tenues successivement à Genève (1964), New Delhi (1968), Santiago du Chili (1972), Nairobi (1976), Manille (1979), Belgrade (1983), et dernièrement à Genève (1987).

La CNUCED y a abordé l'ensemble des problèmes liés au commerce et au développement.

Dans le domaine de l'aide au développement, des décisions importantes ont été prises, même si elles n'ont pas été intégralement appliquées. C'est ainsi que, lors de la conférence de New Delhi, les pays industrialisés ont pris l'engagement de porter à 0,7 % de leur produit national brut le montant de l'aide publique au développement. De même, le principe du lien entre l'aide au développement et la création de droits de tirage spéciaux fut admis à la réunion de Santiago du Chili.

Dans le domaine des échanges commerciaux, deux préoccupations principales ont orienté les travaux de la CNUCED :

- La mise en place de systèmes préférentiels pour les exportations des produits manufacturés et semi-finis des pays en voie de développement. Le principe du "système des préférences généralisées" a été adopté à New Delhi en 1968 ; les résultats ont été, là encore, partiels et les bénéfiques qu'en ont retirés les pays du Tiers monde minces.
- La recherche d'une organisation des marchés internationaux des produits de base qui garantisse la stabilité des recettes d'exportation. La principale décision a consisté dans la création, à Nairobi en 1976, d'un "programme intégré" et d'un fonds commun pour les produits de base. Ces décisions n'ont reçu qu'un commencement fragile de réalisation, bien décevant par rapport aux ambitions affichées.

Enfin, l'approche globale des problèmes du Tiers monde, caractéristique des travaux de la CNUCED, l'a souvent conduite à évoquer pêle-mêle, sans les traiter concrètement, toutes les questions relatives au développement. C'est ainsi que la VIIe CNUCED, qui

s'est tenue au mois de juillet 1987 à Genève, n'est parvenue à éviter l'échec qu'en adoptant des textes de compromis guère contraignants sur des sujets aussi variés que : la dette des pays en développement et leurs ressources financières et monétaires ; les produits de base, pour lesquels l'entrée en vigueur prochaine du "Fonds commun" constitue le principal acquis ; le problème des pays les moins avancés pour lesquels un rééchelonnement de leur dette a été prévu ; et les questions commerciales, pour lesquelles les pays membres de la CNUCED ont donné leur aval aux travaux menés au sein du GATT dans le cadre de "l'Uruguay round".

2°) - **Le fonctionnement de la CNUCED : des structures classiques, dont les règles de fonctionnement rendent difficile la prise de décisions concrètes.**

Les structures de la CNUCED répondent au schéma de fonctionnement classique des organes permanents des Nations-Unies.

- **La Conférence plénière** constitue l'instance suprême et dispose de l'essentiel des pouvoirs de l'organisation. Elle exerce toutes les fonctions que lui confère l'Assemblée générale des Nations-Unies qui décide la date et le lieu des sessions de la CNUCED. La Conférence constitue des commissions de nature à l'aider dans l'exercice de ses fonctions.

- **Le Conseil du commerce et du développement** assure la continuité de l'organisation. Se réunissant deux fois par an en session ordinaire, il prépare les travaux et exécute les recommandations de la Conférence, tout en maintenant des relations suivies avec les autres organisations internationales.

- **Le Secrétariat de la CNUCED**, dirigé par un secrétaire général, organise les travaux de l'organisation dont il assure la documentation, favorise les consultations et pour laquelle il effectue les études nécessaires.

Les Etats membres de la CNUCED, Etats souverains appartenant à l'ONU ou à ses institutions spécialisées, représentent quatre groupes, dont les critères sont à la fois politiques et économiques : pays afro-asiatiques, pays développés, pays latino-américains et pays socialistes.

On ne saurait dès lors s'étonner de ce que les règles de fonctionnement de la CNUCED présentent les mêmes déficiences que celles des Nations Unies :

- elle est d'abord soumise à la tendance générale des organisations à vocation universelle à se transformer en un forum où les discours politiques et idéologiques l'emportent progressivement sur les données techniques ou économiques ;

- elle pratique ensuite, par principe, un système de vote égalitaire et majoritaire qui donne, de manière automatique, une très forte majorité aux pays en voie de développement.

Même si les méthodes de négociation usuelles permettent d'utiliser le consensus comme mode d'adoption normal des décisions, ces données aboutissent souvent à une opposition entre blocs, ou entre pays industrialisés et pays en développement, au risque de masquer les vrais problèmes, de privilégier les questions proprement politiques, et d'aboutir finalement à des décisions théoriques ne débouchant pas sur des résultats concrets.

3°) - Esquisse de bilan du rôle de la CNUCED : une efficacité réduite qui n'exclut pas une influence politique et morale.

Par rapport aux espoirs qu'elle avait suscités parmi les pays du Tiers monde, visant à la transformation de l'ordre économique mondial, il n'est sans doute pas excessif d'estimer que la CNUCED présente à ce jour un bilan insuffisant.

Les résultats concrets ont été faibles et peu en rapport avec les efforts de cette organisation. Le "nouvel ordre économique mondial" n'est qu'un projet et a toutes les chances de le demeurer. Les illustrations abondent.

La réforme des marchés des matières premières n'a guère progressé, malgré la création du programme intégré des produits de base. Le système des préférences généralisées a également connu un échec relatif : les estimations les plus courantes évaluent à environ 5 % les exportations des pays en développement concernées par ce système. Les décisions concernant la dette des pays du Tiers-monde, malgré des efforts considérables durant la dernière période, n'ont pas produit de résultats substantiels. Enfin, les objectifs fixés en matière d'aide au développement -notamment les 0,7% du PNB consacrés à l'aide publique- n'ont pas été atteints, tandis que la situation économique internationale ne laisse guère espérer d'améliorations prochaines.

Cette efficacité réduite de la CNUCED ne saurait toutefois conduire à mésestimer son rôle sur le plan politique, idéologique, voire moral.

En refusant de considérer le libéralisme économique comme la panacée du développement, en réclamant une plus grande justice dans les relations commerciales internationales, en demandant que le développement soit fondé sur un effort accru de solidarité internationale, la CNUCED a contraint les pays industrialisés à se justifier et contribué à réduire leur prestige.

La CNUCED s'efforce de créer un climat favorable au développement. Le "groupe des 77" illustre à cet égard l'unité d'action que les pays en voie de développement ont tenté de bâtir, même si la structure de l'organisation par blocs tend à cristalliser les oppositions entre eux, principalement entre pays industrialisés et pays en développement.

Au bout du compte, l'efficacité très limitée de la CNUCED l'a empêchée de devenir "l'anti-GATT" que les pays en développement souhaitaient. La coexistence des deux organisations

paraît avoir consacré la prééminence du GATT. C'est ce qui explique l'acceptation par les pays développés des décisions du GATT. C'est aussi ce qui a imposé au GATT de prendre en compte les préoccupations des pays pauvres. Ces données se trouvent illustrées par les accords internationaux conclus dans le domaine de la coopération commerciale Nord-Sud et par les principales orientations de cette coopération.

*

* *

B - Des accords internationaux de portée limitée entre pays développés et pays du Tiers monde.

1°) - Les accords sur les produits de base : des ambitions déçues.

L'action de la CNUCED s'est essentiellement manifestée dans le domaine des produits de base, par la négociation d'accords internationaux sur les matières premières qui représentent environ 45 % du commerce international et, pour beaucoup de pays en développement - même si les pays du Tiers monde ne sont pas les principaux producteurs de matières premières - plus des 80% de leurs recettes d'exportation.

Le problème de la détérioration des termes de l'échange et de la stabilisation du prix des produits de base a été fréquemment débattu depuis les années 1950. La France, dans le cadre de l'Union française, avait créé dès 1954 des caisses de stabilisation des prix des matières premières dont l'objectif était de garantir le revenu des producteurs.

Depuis lors, la coopération commerciale Nord-Sud a donné lieu à deux catégories d'accords concernant les produits de base : les accords de produits tendant à l'organisation de tel marché particulier ; et un "programme intégré", répondant à une approche globale des produits de base.

Les accords sur les produits de base ont fait l'objet d'une double approche.

- Les accords entre producteurs, suivant l'exemple de l'OPEP (organisation des pays producteurs et exportateurs de pétrole), ont cherché à unir les pays producteurs et exportateurs face aux pays consommateurs et aux entreprises multinationales. Des organismes nombreux se sont ainsi créés, concernant divers produits : le cuivre, la bauxite, l'étain, les phosphates, le fer, le mercure ... Le modèle de l'OPEP n'a toutefois jamais pu être reconstitué et, après de premiers succès, ces organisations de producteurs se sont heurtées à d'importantes difficultés dues notamment à l'absence de producteurs préférant garder leur autonomie d'action. Elles n'ont guère produit de résultats positifs.

- Les accords entre producteurs et consommateurs répondent à une approche plus contractuelle, fondée sur la négociation. Ils ont suscité de grands espoirs. Défendus par la CNUCED, ces accords, limités dans le temps, peuvent toujours être remis en cause par leurs signataires. De nombreux accords de produit ont ainsi été signés, notamment sur le blé, le cacao, le café, le sucre, l'étain, le caoutchouc, les produits laitiers ... Sans entrer dans le détail des dispositions et du fonctionnement de ces différents accords, force est de constater qu'ils n'ont pas tenu toutes leurs promesses : accords provisoires, mal contrôlés, parfois réduits dans leur champ d'application, ils n'ont pu techniquement faire face à une baisse accélérée des cours et ont souvent conduit à des échecs.

Ces raisons ont contribué à inciter la CNUCED à adopter, dans les années 1975, une approche plus globale portant sur un ensemble de produits faisant l'objet d'une action internationale commune.

Le "programme intégré sur les produits de base" a été adopté par la IV^e CNUCED, tenue à Nairobi, dans sa résolution 93 (IV) du 30 mai 1976. S'appliquant à une gamme de 18 produits de base représentant les trois-quarts -hors pétrole- des exportations des pays en voie de développement, et jugés essentiels pour ces pays (blé, sucre, riz...), le programme intégré vise à permettre une régulation du marché de ces produits.

Il reste que le fonds commun a connu de très importantes difficultés de mise en oeuvre. Si la France a ratifié l'accord dès 1982, la plupart des pays industrialisés sont demeurés réticents et les conditions exigées pour l'entrée en vigueur du texte -90 ratifications représentant les deux tiers du capital requis- n'ont pas été réunies jusqu'en 1987.

Il est trop tôt pour prédire le rôle qui sera dévolu au Fonds commun. Mais il est clair que les ambitions assignées aux accords sur les produits de base, visant à en faire l'un des piliers d'un nouvel ordre économique mondial, ont été largement déçues.

2°) - Les accords sur des produits industriels sensibles : l'exemple de l'Accord multifibres (AMF).

Les accords sur les produits visaient à organiser les échanges entre pays industrialisés et pays en développement en les soustrayant aux règles du libéralisme économique. Cette caractéristique essentielle se retrouve, de façon quelque peu paradoxale, dans d'autres accords négociés dans le cadre du GATT et à la demande, non plus des pays du Tiers monde, mais des pays développés eux-mêmes.

Concernant certains secteurs industriels particulièrement sensibles, ces nouvelles atteintes aux principes du libre-échange méritent d'autant plus d'être relevées qu'elles visent, non à favoriser l'essor des pays en développement, mais à permettre l'adaptation et la restructuration d'industries occidentales.

C'est ainsi que, par la mise en oeuvre de mesures protectionnistes, par la conclusion d'accords d'autolimitation avec les principaux pays fournisseurs, le commerce international de l'acier échappe, très largement, aux règles du libre-échange.

Mais le cas des échanges de produits textiles et des "Accords multi-fibres" (AMF) dont ils ont fait l'objet constitue

l'exemple le plus révélateur et le plus élaboré de dérogation aux lois du libéralisme commercial.

Devant l'expansion de la production de textiles dans les pays du Tiers monde, les pays occidentaux ont réagi, dès le début des années 1960, par un "arrangement" sur les textiles de coton. Progressivement élargi à l'ensemble du secteur du textile et de l'habillement, négocié -ce qui mérite d'être relevé- sous l'égide du GATT, cet arrangement devint, en décembre 1973, le premier accord multifibres. Couvrant la période 1974-1977, cet accord fut prolongé et remplacé par les accords AMF-2 (1978-1981), AMF-3 (1982-1986) puis AMF-4. Ce dernier accord est entré en vigueur le 1er août 1986 pour une nouvelle période de cinq ans.

Progressivement renforcés dans leurs dispositions et prolongés dans leur durée d'application, ces accords présumés provisoires visent à limiter l'importation dans les pays industrialisés de produits textiles et d'habillement des pays à bas coût de revient. Fournissant le cadre d'accords bilatéraux dits d'autolimitation, ils ont été constamment dénoncés par les pays en développement comme une illustration des mesures protectionnistes des pays industrialisés.

Si les motivations de ces accords peuvent paraître légitimes, s'agissant d'un secteur aussi sensible, si l'AMF-4 comporte certaines dispositions moins protectionnistes que ses précédentes, les accords multifibres fournissent une illustration exemplaire de dérogations apportées, par le GATT lui-même, aux lois du libre-échange, en parfaite contradiction avec le principe originel de l'interdiction des restrictions quantitatives.

Dès lors, même si l'Accord multi-fibres doit être, à nos yeux, maintenu tant que le problème des compensations (c'est-à-dire de l'ouverture des marchés des pays en développement et particulièrement des nouveaux pays industriels) ne sera pas réglé, il est clair que les négociations de "l'Uruguay round" rechercheront les modalités qui permettront l'intégration éventuelle du secteur des textiles dans le cadre du GATT.

3°) - Les accords régionaux : l'exemple des conventions de Lomé.

Un troisième type d'accords internationaux relatifs au commerce entre pays développés et pays du Tiers monde -visant, cette fois, à la prise en compte des problèmes de ces derniers- peut être trouvé dans des accords à portée régionale, dont les conventions de Lomé fournissent l'illustration la plus caractéristique et la plus complète.

Ces accords trouvent leur origine dans la convention de Yaoundé, conclue en 1963 entre les six pays fondateurs de la C.E.E. et leurs anciennes colonies ayant accédé à l'indépendance. Après l'élargissement de la Communauté, une nouvelle négociation a abouti à la signature des accords de Lomé I (1975), puis Lomé II (1979) et Lomé III (1984) entre la C.E.E. et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, de plus en plus nombreux à être concernés par ces accords. C'est ainsi que l'accord de Lomé III lie la C.E.E. à 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique pour la période 1986-1990.

Ces conventions établissent une coopération commerciale contractuelle entre les pays européens et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique auxquels est reconnue en particulier une compensation automatique des recettes d'exportation de 36 produits agricoles et des minerais. Elle repose notamment sur un "système de stabilisation des recettes à l'exportation" (STABEX) et un "système d'aide au secteur minier" (SYSMIN). La CEE accorde à ces pays la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'importation des produits industriels et de 96% des produits agricoles, tandis que ces pays doivent seulement garantir à la Communauté le traitement de la nation la plus favorisée.

Les accords de Lomé représentent une tentative originale et novatrice de coopération entre pays industrialisés et pays en développement, reposant sur une volonté de contractualisation des relations économiques sur une base régionale. Ces conventions, aux mécanismes particulièrement complets, ont pu être présentées comme une contribution active de la Communauté à l'approfondissement des relations Nord-Sud, voire comme un exemple à suivre pour le développement de cette coopération.

Ce "modèle" n'en présente pas moins de sérieuses limites qui réduisent la portée pratique des accords conclus. Les mécanismes des conventions de Lomé, encore perfectibles, laissent posé le problème de l'amélioration de l'aide de la CEE, notamment en matière de sécurité alimentaire, notoirement insuffisante. Le système de stabilisation des recettes d'exportation, doté de ressources trop faibles, n'est pas parvenu à freiner la détérioration des termes de l'échange. Enfin, du point de vue purement commercial, les accords de Lomé n'ont pas eu une incidence décisive sur les échanges des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Au total, ces accords régionaux reposent davantage sur une conception globale du développement que sur l'encouragement des courants commerciaux. Tel est précisément l'objet du principe de non-réciprocité, affirmé, cette fois-ci, pour l'ensemble des pays en voie de développement, dans le cadre des grandes orientations de la coopération commerciale Nord-Sud.

*

* *

C - Les lignes directrices de la coopération commerciale Nord-Sud et la reconnaissance du principe de non-réciprocité.

1°) - La partie IV de l'Accord général relative au commerce et au développement : l'abandon du principe de réciprocité par le GATT.

La prise en compte des préoccupations liées au développement des pays du Tiers monde a fait du principe de non-réciprocité le principe fondamental des relations commerciales entre pays riches et pays pauvres. Il régit aussi bien les questions tarifaires que les négociations commerciales proprement dites.

Ce principe a été affirmé par le GATT lui-même, alors que l'idée de réciprocité constituait l'un des fondements essentiels de l'Accord général. Ce changement radical d'orientation trouve son origine dans le fait que, si l'Accord général avait pour objectifs initiaux la reconstruction des économies qui avaient souffert de la dernière guerre et le retour au libre-échange mondial, le GATT a dû ensuite, à partir des années 1960, tenir compte -à la suite de l'indépendance des pays du Tiers-monde et de la pression qu'ils ont exercée- de la spécificité des relations commerciales Nord-Sud.

Le club des nations riches que constituait, à l'origine, le GATT, a accepté un traitement spécial pour les produits des pays en développement et adopté, le 26 novembre 1964, une nouvelle partie IV de l'Accord général "relative au commerce et au développement".

La partie IV donne une base contractuelle et légale à l'action du GATT en matière de développement. Elle repose sur deux principes essentiels :

- l'action concertée en faveur du commerce des pays en développement, en particulier pour réduire les obstacles aux exportations des principales productions de ces pays ;

- et, précisément, la reconnaissance du principe de non-réciprocité dans les relations commerciales entre pays développés et pays en voie de développement : aux termes de l'article XXXVI, § 8 du GATT, et contrairement aux règles applicables au commerce entre pays développés, ces pays développés acceptent expressément de ne pas attendre de réciprocité des avantages ou concessions qu'ils accordent à un pays en voie de développement.

Considérant comme caduc -pour les relations Nord-Sud- le principe de non-discrimination, ce qui constituait une spectaculaire révision de ses principes d'action, le GATT reconnaissait la nécessité d'un traitement spécifique des problèmes commerciaux des pays en développement.

Mais, malgré ces dispositions, les pays en voie de développement n'ont pas trouvé les moyens de s'assurer un accès ouvert aux marchés des pays industrialisés. C'est ce à quoi a cherché à répondre, pour appliquer le principe de non-réciprocité, le système des préférences généralisées mis au point dans le cadre de la CNUCED.

2°) - Le système des préférences généralisées : l'application par la CNUCED du principe de non-réciprocité.

Par-delà le principe de non-réciprocité qui est une notion négative -l'engagement par les pays développés de ne pas recevoir de réciprocité de la part des pays du Tiers-monde-, le concept de "préférences" a une portée positive, allant sensiblement plus loin et reposant sur un traitement plus favorable accordé aux pays en voie de développement.

C'est lors de la deuxième conférence de la CNUCED, tenue à New-Delhi en 1968, qu'a été adopté, par la résolution 21 (II), le principe d'un "système général de préférences non réciproques et non discriminatoires pour les exportations des produits manufacturés et semi-finis des pays en voie de développement". Les modalités d'application de ce système des préférences généralisées (S.P.G.) ont été ensuite précisées dans un accord du 12 octobre 1970. Le S.P.G. est également, depuis 1971, inséré dans le système du GATT, traduisant ainsi une entorse à la règle de la nation la plus favorisée en faveur des pays en voie de développement et une application du principe anglo-saxon "trade, not aid".

Il existe en réalité deux systèmes de préférences :

- les préférences sans réciprocité, octroyées par les pays industrialisés en faveur des produits finis et semi-finis des pays en développement, dont les résultats n'ont pas été très concluants, ces préférences ne portant que sur environ 5% des exportations des pays du Tiers-monde ;

- et les préférences mutuelles entre pays en voie de développement, plus souvent accordées, mais dont les résultats restent également

limités -vraisemblablement inférieurs à 1% du montant des exportations des pays signataires.

Le système des préférences généralisées présente un intérêt théorique indéniable qui en a fait un symbole des relations Nord-Sud puisqu'il accorde aux pays du Tiers-monde un statut particulier et privilégié dans le système commercial international.

Mais le fonctionnement de ce système, conclu pour une période de dix ans, reconductible pour la décennie des années 1980, a mis en lumière ses nombreuses et importantes limites qui peuvent être brièvement présentées :

- le système n'est généralisé ni en ce qui concerne les pays industrialisés, ni en ce qui concerne les pays en voie de développement bénéficiaires, ni en ce qui concerne les produits exportés par les pays en voie de développement ;
- les préférences généralisées s'harmonisent difficilement avec les préférences spéciales accordées par certains pays industrialisés, tels que la C.E.E., dans le cadre des accords de Lomé ;
- le dispositif institutionnel mis en place par la CNUCED (le comité spécial des préférences) est apparu, à l'expérience, trop faible pour gérer l'ensemble du système ;
- enfin, son caractère essentiellement non contraignant a fortement affaibli le système des préférences généralisées, sorte d'"accord-cadre" octroyé aux pays en développement, et non négocié avec eux. Ce système permet de surcroît l'insertion de clauses de sauvegarde susceptibles de réduire ou d'annihiler les préférences accordées.

La reconnaissance par le GATT, puis la mise en oeuvre par la CNUCED, du principe de non réciprocité en faveur des échanges commerciaux des pays en voie de développement ne sauraient apparaître comme la panacée pouvant fonder un nouveau cours de la coopération entre pays du Nord et pays du Sud.

3°) - L'élargissement, aujourd'hui dans l'impasse, du principe de non-réciprocité : la relance du dialogue Nord-Sud est-elle possible ?

Ces insuffisances ont conduit à tenter d'élargir le principe de non-réciprocité afin de fonder le rapprochement économique et commercial entre pays industrialisés et pays en voie de développement sur des bases plus solides. Ces tentatives, intervenues dans une conjoncture économique internationale plus difficile, paraissent aujourd'hui se trouver dans une impasse. Elles ne pourraient en sortir qu'au prix d'une véritable relance, aussi nécessaire qu'incertaine, du dialogue Nord-Sud.

La France a pris sa part dans ces essais de mise en place d'un rapprochement économique plus étroit entre pays industrialisés et pays en développement. C'est ainsi que la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale s'est réunie de décembre 1975 à décembre 1976 à la suite d'une initiative française. Destinée à institutionnaliser le dialogue Nord-Sud, cette conférence -conçue à l'origine comme une réunion sur les questions énergétiques puis élargie à l'ensemble des questions Nord-Sud- s'est séparée, après un an de négociations, sans résultats probants en raison de désaccords fondamentaux sur le règlement de la dette des pays du Tiers-monde et sur les questions financières et du développement en général.

Parmi de nombreuses autres tentatives de relance, il faut relever les décisions du sommet de Cancun, qui réunit huit pays industrialisés -dont la France- et douze pays en développement en octobre 1981. Là encore, les accords de principe conclus au cours de cette conférence n'eurent guère d'incidences pratiques.

Enfin, la CNUCED, dans son dernier rapport annuel, vient de proposer l'annulation de 30 % de la dette des principaux débiteurs du Tiers monde, solution pour rompre "le cercle vicieux du surendettement et de la stagnation" et renouer avec le cercle vertueux de l'expansion et de la saine gestion.

Mais, au total, la coopération Nord-Sud piétine depuis plus d'une décennie. Le dialogue entre pays industrialisés et pays en

voie de développement paraît s'être régionalisé, comme l'illustre l'action des Communautés européennes vis-à-vis des pays A.C.P., mais aussi, plus récemment, à l'égard des pays d'Amérique latine. Dans le même temps, et comme par défaut, le dialogue et le commerce Sud-Sud, entre pays en voie de développement, semblent prendre un nouvel essor. Il faut, à cet égard, relever -même si elle n'a qu'une signification commerciale limitée- la récente mise en place, à Belgrade, après douze ans de négociations, du "système global de préférences commerciales" réunissant 45 pays du Tiers-monde parmi les plus actifs commercialement et appelé ainsi à constituer la pierre angulaire de la coopération Sud-Sud.

En un mot, la véritable relance du dialogue Nord-Sud reste à accomplir. Il est peu probable qu'elle puisse se manifester à travers le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales engagées dans le cadre du GATT.

*

* *

- DEUXIEME PARTIE -

**L'"URUGUAY ROUND" : LES ENJEUX EXCEPTIONNELS
DES NOUVELLES NEGOCIATIONS COMMERCIALES
MULTILATERALES**

Si le concept de négociations commerciales multilatérales a évolué depuis les origines du GATT, ces négociations globales demeurent une occasion pour l'ensemble des pays concernés de fixer de nouvelles règles, d'échanger des concessions réciproques et d'arriver à un accord global acceptable.

Le caractère inachevé de la mise en oeuvre des résultats du "Tokyo Round", la nécessité de rendre aux règles de l'Accord général une plus grande crédibilité, l'impasse dans laquelle se trouvaient engagées les négociations en instance à Genève, ont incité un nombre croissant de membres du GATT à soutenir la proposition, avancée par les Etats-Unis et le Japon, de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales pour la fin des années 1980.

Tel a été l'objet de la déclaration ministérielle de Punta del Este, le 20 septembre 1986, qui a permis le lancement du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales (chapitre I).

Ces négociations de "l'Uruguay round" se caractérisent, plus encore que les précédentes, par les enjeux dont elles font l'objet, particulièrement dans les nouveaux domaines de négociations, au premier rang desquels figurent le dossier agricole et le dossier des services (chapitre II).

*

* *

CHAPITRE I - LA GENESE DES NOUVELLES NEGOCIATIONS MULTILATERALES : LA DECLARATION MINISTERIELLE DE PUNTA-DEL-ESTE ET LE LANCEMENT DE "L'URUGUAY ROUND".

Le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales engagées dans le cadre du GATT revêt, pour les économies occidentales, une importance majeure révélée par l'extension des domaines de négociation.

Il convient toutefois de souligner que la **quasi absence ou l'impuissance relative des pays de l'Est et des pays en voie de développement au sein du GATT** font qu'il n'y a guère à attendre de "l'Uruguay round" de solutions directes aux problèmes du commerce Est-Ouest d'une part et du commerce Nord-Sud d'autre part.

S'agissant du commerce Est-Ouest, les relations entre le GATT et les pays à commerce d'Etat ont longtemps été marquées par une grande méfiance réciproque. Les pays de l'Est ne disposent que d'une influence des plus réduites. Fondé sur des principes d'inspiration libérale, le GATT compte en son sein, parmi les pays socialistes, Cuba, la Tchécoslovaquie (1947), la Pologne (1971), la Roumanie (1971) et la Hongrie (1973) -pays qui bénéficient ainsi de la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine tarifaire. Malgré les démarches entreprises par Moscou depuis 1985 dans le cadre des nouvelles orientations de la politique soviétique, l'U.R.S.S. demeure hors du GATT et la déclaration de Punta del Este a écarté l'Union soviétique en précisant que "l'Uruguay Round" est réservé aux membres du GATT et à ceux "qui avaient manifesté avant le début de la Conférence l'intention de négocier les conditions de leur participation au GATT en qualité de partie contractante", ce qui n'est pas le cas de l'U.R.S.S.

Il n'y a guère à attendre des nouvelles négociations pour résoudre les problèmes des pays en voie de développement. A la différence des pays socialistes, les pays du Tiers-monde sont largement présents au GATT : plus de 60 des 96 parties contractantes à l'Accord général sont des pays en voie de développement. Nous avons déjà souligné que ni cette majorité quantitative, ni la nouvelle partie IV de l'Accord général, ni les exceptions et dérogations aux règles originelles du GATT, n'ont permis aux pays du Tiers-monde - qui lui préfèrent la CNUCED- de faire du GATT l'enceinte

privilegiée de discussion sur les problèmes de développement d'action en faveur du Tiers-monde. Certes, les pays en développement participent activement et seront parties prenantes aux nouvelles négociations multilatérales. Certes, les accords qui pourraient en résulter - par exemple dans le domaine des services - auront des incidences significatives sur les échanges des pays en voie de développement. Il reste que l'"Uruguay round" ne sera pas davantage que les précédentes négociations à même d'apporter de solutions véritables aux problèmes fondamentaux du Tiers-monde.

Ces limites de l'exercice engagé depuis un an devaient être marquées mais elles ne sauraient dissimuler les enjeux de l'"Uruguay round".

*

* *

A - L'origine du nouveau cycle de négociations.

1°) - Les origines profondes : les mutations et l'érosion du système commercial international.

Les origines profondes du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales doivent être recherchées dans les changements et les dérèglements qui ont affecté le système commercial international durant la dernière période.

La dynamique de ce système commercial est menacée par d'importantes mutations qui risquent de lui faire perdre son rôle de moteur de la croissance pour en faire un frein. Les nouvelles négociations ont ainsi pour objet de relancer un multilatéralisme affaibli et de fixer des règles en rapport avec les nouvelles données économiques.

Le système commercial international est soumis à de profonds changements qui mettent en lumière trois phénomènes essentiels.

- Le premier réside dans la **modification de la nature du lien entre questions commerciales et questions monétaires**. L'abandon du système des parités fixes et l'accroissement des variations de taux de change -venant s'ajouter aux différences entre les politiques économiques des principaux pays- font que les échanges ne disposent plus de la base nécessaire à l'expansion du commerce international. Au contraire, les échanges internationaux, au lieu de déterminer les taux de change, sont désormais en partie déterminés par eux.

- Le second phénomène est **l'évolution de la structure du commerce international et la part qu'y occupent aujourd'hui les pays du Pacifique**. En 1970, le commerce Etats-Unis - Europe représentait le double de celui réalisé entre les Etats-Unis et les pays riverains du Pacifique ; quinze ans plus tard, ce second flux commercial dépasse sensiblement le premier. Par delà le mythe -ou l'épouvantail- d'un condominium américano-japonais qui serait aujourd'hui prêt à dominer le commerce mondial, il importe que l'ensemble des partenaires commerciaux -et d'abord la France et l'Europe- s'adaptent à cette nouvelle contrainte qui résulte d'une incessante redistribution des positions économiques et qui fait qu'il n'y a plus, aujourd'hui, de marché définitivement acquis.

- Enfin, la troisième donnée fondamentale est le **développement spectaculaire des activités de services**, à travers les nouveaux réseaux d'information et de communication. Les échanges de services représentent désormais environ un tiers des échanges mondiaux. Cet immense domaine des services ne pouvait plus longtemps rester en dehors du champ de compétences du GATT et écarté de toute forme de négociation internationale.

La prise en compte de ces mutations du système commercial international est de surcroît rendue nécessaire par une **érosion patente des mécanismes commerciaux internationaux**. On relèvera ici d'un mot, parmi les multiples manifestations de ces dérèglements :

- le non respect de plus en plus fréquent des principes originels sur lesquels reposait le GATT, en particulier la clause de la nation la plus favorisée, se traduisant par la prolifération de mesures discriminatoires ;

- la régression du multilatéralisme et la multiplication des accords bilatéraux, à l'exemple du récent accord entre les Etats-Unis et le Canada créant un véritable marché commun nord-américain ;

- le développement du commerce de troc, effectué en dehors des règles du système commercial international, principalement entre les pays industrialisés et des pays en voie de développement confrontés à un endettement vertigineux ;

- l'extension du commerce "encadré" qui se traduit par un contrôle des quantités, des prix et de l'origine des importations et une multiplication des obstacles non tarifaires aux échanges ;

- enfin, la multiplication des mesures unilatérales de rétorsion prises au prétexte de l'insuffisance des procédures de règlement des différends du GATT, tandis que s'accroissent les divergences entre les lois nationales et les engagements multilatéraux.

Ainsi s'est trouvé abondamment soulignée la nécessité d'une adaptation des règles et des usages régissant les échanges commerciaux internationaux. Ces causes profondes ont encore été renforcées par des causes plus immédiates qui se sont avérées déterminantes.

2°) - Les origines immédiates : l'aggravation des déficits commerciaux américains.

Les Etats-Unis, en lançant l'idée d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, apparaissaient fidèles à cet ordre commercial libéral dont ils avaient été les promoteurs : pour dissiper les tentations protectionnistes, la seule voie réside dans un effort inlassable d'élimination des obstacles existants. Mais, en formulant au début des années 1980 cette proposition -bientôt reprise par le Premier ministre du Japon-, le Président Reagan cherchait surtout à répondre à l'aggravation des préoccupations commerciales américaines.

La première de ces préoccupations résidait dans l'accroissement du déficit commercial américain, oscillant autour de 30 milliards de dollars de déficit annuel à la fin des années 1970, pour atteindre ensuite des proportions sans précédent : plus de

100 milliards de dollars en 1984 et plus de 150 milliards en 1985. Au moment où le commerce extérieur occupe une place croissante dans l'activité économique américaine - plus de 10% du PNB- et joue ainsi un rôle accru dans l'évolution de l'emploi aux Etats-Unis, l'Administration américaine a souhaité obtenir, par de nouvelles négociations commerciales, une réduction de son déficit commercial.

Sans doute y avait-il dans cet espoir une part d'illusion tant il est clair que le déficit commercial américain a des causes proprement américaines qu'un nouveau cycle de négociations ne saurait résoudre. Mais la position du Président Reagan en faveur du lancement de nouvelles N.C.M. s'est trouvée confortée par trois facteurs supplémentaires.

- Le premier a résidé dans la forte pression protectionniste à laquelle le Congrès a soumis l'Administration américaine. Les projets présentés au Congrès de réforme des lois commerciales font peser de lourdes menaces sur le système multilatéral des échanges ; ils conduisent à un durcissement de la législation commerciale américaine et cherchent à limiter les pouvoirs de l'exécutif américain dans la conduite de la politique commerciale. Dès lors, il était politiquement important pour le Président Reagan de donner au Congrès une satisfaction de principe avec l'ouverture de nouvelles négociations commerciales.

- Un second facteur est lié à la multiplication des contentieux bilatéraux, qui contribuent à la dégradation du climat commercial international. Les Etats-Unis s'opposent ainsi vigoureusement au Japon, responsable d'un tiers du déficit commercial américain, et cherchent à obtenir de Tokyo des engagements concrets de nature à y remédier. Une seconde illustration de ces conflits peut être trouvée, dans le domaine de l'aéronautique, dans le contentieux opposant les Etats-Unis aux partenaires européens d'Airbus, accusés de ne pas respecter les règles du GATT et menacés de mesures de rétorsion unilatérales. Là encore, la multiplication des pressions et contentieux bilatéraux, en affaiblissant la crédibilité du système commercial multilatéral, soulignait l'opportunité d'un nouveau cycle de négociations.

- Enfin, le souhait de Washington de voir libéraliser les échanges dans des secteurs importants échappant encore à la réglementation du GATT allait également dans le même sens. Sans revenir ici sur le secteur des services, ni sur celui de la technologie de pointe, les Etats-Unis souhaitent en premier lieu une

libéralisation des échanges agricoles. Ils accusent en effet les exportations agricoles européennes d'exercer une concurrence déloyale et d'être ainsi responsables de la baisse de revenus des agriculteurs américains.

3°) - La position de la Communauté européenne : fermeté face aux pressions américaines et acceptation du principe de nouvelles négociations commerciales multilatérales.

Face à ce durcissement de la politique commerciale américaine, la Communauté européenne a réagi avec fermeté aux mesures les plus contestables décidées par les autorités américaines. Elle a ainsi demandé au GATT l'ouverture de plusieurs "panels" pour régler certains différends commerciaux, concernant notamment la taxe sur les produits pétroliers, les mesures fiscales discriminatoires sur les avions civils de petite taille, ou l'accord nippo-américain sur les semi-conducteurs. Elle a également multiplié les démarches auprès des autorités américaines pour souligner les risques liés à l'adoption d'une loi commerciale protectionniste aux Etats-Unis et sa préoccupation devant l'évolution des travaux du Congrès. Elle a d'autant plus critiqué les dispositions les plus protectionnistes des textes en discussion qu'elle estimait aider l'Administration américaine à convaincre les membres du Congrès d'adopter une voie plus modérée.

Tout en faisant preuve de fermeté, la Communauté a également marqué son souci de rechercher les voies d'une concertation commerciale plus étroite. Elle a, dans cet esprit, souhaité explorer avec les Etats-Unis les possibilités d'actions conjointes afin de parvenir à une plus grande ouverture du marché japonais. Elle a surtout accepté et soutenu l'idée de nouvelles négociations commerciales multilatérales.

Les pays en voie de développement étaient hostiles à la position américaine. Ils étaient peu favorables à une négociation élargie aux services et souhaitaient surtout une ouverture accrue des marchés des pays industrialisés, la baisse des taux d'intérêts américains et un contrôle des variations monétaires. Pour sa part la Communauté a adopté une ligne médiane. Les pays européens ont convenu de l'utilité de nouvelles N.C.M. pour tenter de remédier aux dérèglements du système commercial international et au renouveau des mesures protectionnistes. Ils ont toutefois plaidé pour que l'objet des négociations prennent particulièrement en compte :

- la nécessité d'un parallélisme entre discussions commerciales et négociations monétaires, afin de prendre enfin en considération l'influence négative jouée sur les échanges par les mouvements erratiques des taux de change ;

- l'obligation de l'ouverture des économies au commerce extérieur, visant particulièrement le Japon qui accumule excédent sur excédent tout en demeurant imperméable aux échanges ;

- enfin, la nécessité de faire respecter les engagements pris antérieurement dans le cadre du GATT, posant notamment la question du respect de ces accords par les Etats fédérés des pays à structure fédérale, tels que les Etats-Unis.

*

* *

C'est ainsi qu'après une session extraordinaire des parties contractantes au GATT en septembre 1985 et les réunions d'un comité préparatoire au lancement de nouvelles N.C.M. de janvier à juillet 1986, la réunion ministérielle des parties contractantes à l'Accord général s'est réunie le 15 septembre 1986 à l'hôtel San Rafael de Punta del Este, en Uruguay. Présidée par M. Enrique V. Iglesias, ministre uruguayen des Affaires étrangères, elle a abouti le 20 septembre à l'adoption d'une déclaration ministérielle lançant le huitième cycle de négociations commerciales multilatérales du GATT

*

* *

B - La déclaration ministérielle de Punta del Este du 20 septembre 1986.

1°) - Analyse de la déclaration de Punta del Este : un succès politique fondé sur des compromis sur l'agriculture et les services.

Après de vives tensions et malgré certaines ambiguïtés, les pays membres du GATT sont parvenus, le 20 septembre 1986, à la mise au point d'une déclaration ministérielle fondée sur un compromis acceptable par tous et dont l'adoption, en permettant le lancement de nouvelles N.C.M., a constitué un succès politique de nature à freiner l'offensive protectionniste et bilatéraliste qui se serait inmanquablement produite en cas d'échec.

La déclaration de Punta del Este -dont le texte intégral est annexé au présent document d'information- comporte les principales dispositions suivantes.

- Les **objectifs généraux** des nouvelles N.C.M. sont de consolider le rôle du GATT et d'assurer, par une libéralisation accrue, une nouvelle expansion du commerce international. C'est là une réaffirmation de principe des lignes d'action directrices du GATT. Mais deux exigences supplémentaires sont soulignées de manière explicite :

- d'une part, le GATT, par delà son action spécifiquement commerciale, devra développer une action "efficace et complémentaire" dans les domaines monétaire et financier ;

- d'autre part, les pays en voie de développement devront être pleinement associés aux travaux du GATT qui contribuera à aider les pays endettés à faire face à leurs obligations. La déclaration réaffirme la nécessité d'un équilibre des concessions avec un traitement plus favorable pour les pays du Tiers-monde.

- Durant les négociations, **deux engagements importants** devront être respectés par tous les participants :

- ne prendre aucune mesure restrictive nouvelle ("standstill" ou statu quo) de nature à fausser les échanges internationaux ;

- et abolir les dispositions ou pratiques nationales non conformes aux règles du GATT ("roll back" ou démantèlement) ou les adapter à ces règles avant la fin du nouveau cycle de négociations.

- S'agissant des thèmes de négociation eux-mêmes, les points les plus délicats sont ainsi évoqués dans la déclaration de Punta del Este :

- dans le domaine des textiles et des vêtements, les nouvelles négociations s'efforceront de définir les modalités permettant d'intégrer ce secteur -actuellement réglementé par "l'arrangement multifibres"- dans le cadre des règles du GATT visant à la libéralisation des échanges ;

- dans le domaine de l'agriculture, les négociations viseront à introduire une plus grande discipline dans le recours aux diverses mesures qui affectent, directement ou non, le commerce agricole, afin de libéraliser davantage les échanges agricoles ; il conviendra à cette fin de réduire progressivement les effets négatifs de ces mesures en s'attaquant également à leurs causes ;

- dans le domaine des services, l'objectif sera de développer les échanges internationaux dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive, tout en respectant les objectifs des législations nationales dans ce secteur ; toutefois, la négociation sur les services suivra son chemin propre, un groupe de négociation particulier, séparé des négociations sur le commerce des marchandises, étant créé dans cette matière ; le groupe de négociation sur les services fera rapport au Comité des négociations commerciales ;

- En ce qui concerne l'équilibre sur les droits et obligations des membres du GATT, la Communauté européenne n'a pas obtenu que cette clause soit incluse dans la déclaration elle-même. Elle s'est contentée d'une déclaration du Président de la conférence soulignant dans ses conclusions que les déséquilibres en la matière représentent un problème sérieux qui devra être pris en compte par les pays concernés - tels que le Japon.

Ainsi l'assainissement du commerce agricole et le décloisonnement des échanges de services (banques, assurances, transports, services informatiques, loisirs...) constituent-ils les deux principales innovations de l'"Uruguay round" qui, après l'épisode exotique de Punta del Este - le Deauville uruguayen- a depuis lors installé ses quartiers à Genève, au siège même du GATT. Il convient

toutefois, avant d'examiner plus précisément ces nouveaux domaines de négociation, de préciser ici l'organisation des travaux, l'état d'avancement des négociations, et -pour commencer- d'apprécier la déclaration de Punta del Este au regard des thèses françaises et européennes:

2°) - La déclaration de Punta del Este au regard des thèses françaises et européennes : des résultats globalement acceptables.

Fruit d'un compromis, la déclaration ministérielle du 20 septembre 1986 recèle naturellement certaines ambiguïtés -que les négociations multilatérales proprement dites ont pour objet de lever. Mais ces ambiguïtés ont permis d'obtenir à Punta del Este le résultat positif recherché.

La position initiale défendue par les négociateurs français soulignait principalement cinq idées :

- la nécessaire "globalité" des négociations, considérées comme un tout, excluant notamment une négociation accélérée sur l'agriculture, dissociée des autres sujets, ainsi que le souhaitent en particulier les Etats-Unis ;
- dans le domaine agricole, le refus d'une mention explicite des subventions à l'exportation et, naturellement, de leur éventuel démantèlement, compte tenu de l'attachement de la France aux mécanismes de la politique agricole commune ;
- l'acceptation par la France de négociations relatives aux services, mais aussi à la propriété intellectuelle et aux investissements, susceptibles de modifier en profondeur le paysage économique durant les prochaines décennies ;
- la claire reconnaissance d'un lien entre problèmes commerciaux et problèmes monétaires, afin de prendre en compte les effets considérables des fluctuations de taux de change sur les échanges internationaux ;
- enfin, l'affirmation de l'équilibre des droits et obligations des parties contractantes au GATT, visant essentiellement les pratiques grâce auxquelles le Japon rend son marché imperméable à certaines importations.

Ainsi que le relève à juste titre M. François David dans son ouvrage intitulé "la guerre de l'export" (Ed. J.C. Lattès, 1987,

p.234) : "au regard des thèses françaises, les résultats de la conférence sont très satisfaisants".

Il convient pourtant de souligner que certains des principes de négociation soutenus par la France ne figurent pas dans le texte même de la déclaration de Punta del Este : c'est ainsi que le Japon est parvenu à éviter l'insertion d'une clause relative à l'équilibre des avantages et obligations au sein du GATT. En outre, la portée pratique de certaines dispositions de la déclaration reste, à l'évidence, à démontrer : c'est le cas notamment pour l'affirmation du lien entre monnaie et commerce qui risque fort de demeurer un vœu pieux dans la mesure où ces questions relèvent des compétences du Fonds monétaire international et non de celles du GATT.

Enfin, la déclaration finale faite, à l'issue de la conférence de Punta del Este, au nom de la Communauté européenne, soulignait en particulier les trois points suivants :

- le nouveau cycle de négociations aura pour charge de corriger les "déséquilibres fondamentaux" qui persistent ;
- la Communauté cherchera à obtenir des résultats véritables dans le domaine agricole, l'ensemble des soutiens et mesures diverses affectant le commerce agricole devant être pris en considération ;
- enfin, la Communauté n'accepte le texte de la déclaration concernant la pêche que dans la mesure où tous les facteurs relatifs à ce secteur seront pris en compte durant les négociations.

3°) - L'organisation du nouveau cycle de négociations : un exercice complexe et de longue durée.

Sur les bases de la déclaration de Punta del Este a été ainsi officiellement lancé le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, exercice de longue durée qui devrait se poursuivre au moins quatre années -et vraisemblablement davantage- puisque son achèvement n'est pas envisagé, au mieux, avant la fin 1990.

Les négociations réuniront la totalité des pays membres du GATT. Les critères retenus, s'ils laissent la porte ouverte à une participation de la Chine, ne permettent pas une participation soviétique -même dans l'hypothèse où l'Union soviétique confirmerait son souhait d'entrer au GATT.

Il a fallu plusieurs mois, après la réunion de Punta del Este, pour lancer véritablement les nouvelles N.C.M. en arrêtant une structure de négociations et en s'accordant sur le mécanisme de surveillance des engagements de statu quo et de démantèlement des restrictions prévu à Punta del Este.

C'est finalement le 29 janvier 1987 que la structure et les plans de négociation ont pu être entérinés par le comité de négociations commerciales :

- sous la conduite du "groupe de négociations sur les marchandises", quatorze groupes de négociations ont été mis en place. Ils sont ainsi répartis :

1. Les tarifs douaniers
2. Les mesures non tarifaires
3. Les produits de l'exploitation des ressources naturelles
4. Le textile et l'habillement
5. L'agriculture
6. Les produits tropicaux
7. Les articles du GATT
8. Les accords et arrangements issus des négociations commerciales multilatérales
9. Les garanties
10. Les subventions et les mesures compensatoires
11. Les aspects commerciaux de la protection intellectuelle, y compris les échanges de produits contrefaits
12. Les mesures d'investissement relatives aux échanges
13. Le règlement de différends
14. Le fonctionnement du système GATT ;

- enfin, un groupe particulier dit "groupe de négociation sur les services" examinera, de manière spécifique et séparée, les questions relatives à la libéralisation des échanges de services.

Le comité des négociations commerciales du GATT, composé des délégations désignées par les gouvernements des Etats membres, est chargé de la coordination de l'ensemble des négociations.

*

**

C - L'état des travaux et des forces en présence.

1°) - Le lancement des négociations : des travaux bien engagés mais qui n'ont encore permis aucun progrès décisif.

S'il est trop tôt pour dresser un bilan de "l'Uruguay round", la première année de travaux - qui s'est achevée à Genève le 17 décembre 1987 - de ce qui constitue sans doute la négociation la plus ambitieuse de l'histoire commerciale laisse à penser que ce difficile exercice international est bien engagé.

Les négociateurs - sous l'impulsion notamment de la Communauté européenne qui parle d'une seule voix à Genève, ce qui renforce son influence tout en contraignant les Etats membres à admettre des concessions préalables- sont parvenus à définir un cadre général solide, fondé sur quatorze programmes de négociations précis, tout en évitant les trois principaux écueils particulièrement redoutés par la France :

- un amoindrissement de la "globalité" de la négociation, qui devrait être garantie par le "groupe de négociations sur les marchandises" malgré les tentatives répétées des Etats-Unis de donner une autonomie complète à chaque groupe ;

- une dégradation des engagements de statu quo et de démantèlement qui ont été au contraire confortés par le mécanisme de surveillance mis en place, assurant la prépondérance du "comité de négociations commerciales" ;

- enfin, un blocage des négociations sur les nouveaux sujets -et notamment les services- qui a été enrayé malgré les tentations de plusieurs pays en développement, comme l'Inde et le Brésil.

Sur ces bases, les quatre premières séries de réunions de l'ensemble des groupes de négociations, qui ont eu lieu de février à décembre 1987, se sont déroulées de manière satisfaisante afin de permettre l'achèvement de cette première phase des négociations avant le début de l'année 1988. Sur le plan technique, le processus de négociation a fonctionné avec l'efficacité requise et a assez rapidement porté sur les questions de fond grâce à la présentation de multiples propositions, de nature à faire progresser la négociation.

Plusieurs évolutions ont été enregistrées au cours de cette première année des travaux de l'"Uruguay round". Sans entrer dans le détail des travaux des groupes de négociation, quelques faits méritent d'être relevés.

Le groupe de négociations sur les textiles et les vêtements a été saisi de plusieurs propositions tendant à l'intégration de ce secteur dans le cadre des règles du GATT, les Communautés européennes ayant souligné la nécessité de tenir compte des efforts de libéralisation consentis et des progrès réalisés dans d'autres groupes de négociation - tandis que les pays en développement insistent pour que l'accord A.M.F. (4) soit le dernier du genre.

- En ce qui concerne les débats sur les "nouveaux sujets" (investissements, propriété intellectuelle, services), des progrès timides ont pu être notés. Les Etats-Unis ont présenté une proposition détaillée visant à l'inclusion des concepts de transparence, de non discrimination et de traitement national dans un accord cadre sur la libéralisation d'un large éventail de secteurs de services. Cependant, il a été confirmé par les débats que les pays du Tiers-monde demeuraient intrinsèquement hostiles aux négociations relatives aux nouveaux sujets et que les risques d'une négociation à plusieurs vitesses restaient entiers, contrairement au principe de "globalité" de la négociation.

- Les travaux du groupe de négociation sur l'agriculture ont permis la présentation des propositions des principaux partenaires. Les Etats-Unis ont, les premiers, déposé des propositions radicales fondées sur les principes suivants : l'élimination progressive, en dix ans, de toutes les subventions agricoles, y compris les subventions à l'exportation ; l'élimination simultanée des obstacles à l'importation ; et des actions relatives aux règlements sanitaires. Les pays membres du "groupe de Cairns" (Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili,

Colombie, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay) ne sont pas très éloignés de ces propositions, leur objectif fondamental étant de libéraliser pleinement le commerce des produits agricoles, d'éliminer les distorsions existantes et de renforcer les disciplines du GATT en la matière. Pour sa part, la Communauté européenne a formulé des propositions insistant sur la nécessité d'assurer un meilleur équilibre de l'offre et de la demande agricoles ; elle envisage l'échange de concessions à un stade ultérieur des négociations et une réduction graduelle des effets négatifs des soutiens à l'agriculture.

- Certains des autres groupes de négociations sur l'accès aux marchés ont également progressé de manière significative. L'un des faits marquants a résidé dans l'offre faite par les Communautés européennes de réduire ou d'éliminer les droits de douane et les restrictions quantitatives sur une large gamme de produits tropicaux, ainsi que les taxes à la consommation sur le café, le cacao et le thé. Les Communautés entendent ainsi prendre spécialement en considération les intérêts des pays les moins avancés.

- Enfin, les groupes traitant des aspects systématiques du GATT ont permis d'esquisser des approches communes concernant le fonctionnement du système, le règlement des différends, les articles et les codes. Il s'est toutefois confirmé que le concept de sélectivité des mesures de sauvegarde, prôné par la C.E.E., sera difficile à faire reconnaître par de nombreux membres qui s'en tiennent à une lecture stricte de l'article XIX de l'Accord général et mettent en avant le caractère temporaire et dégressif des clauses de sauvegarde. Mais, de façon générale, les Parties contractantes ont manifesté leur volonté de renforcer la capacité du GATT à s'adapter aux évolutions, à remodeler le système commercial et à élaborer de nouvelles règles du jeu, en particulier par une participation accrue des ministres concernés.

Les discussions doivent se poursuivre tout au long de cette année 1988 pour s'achever par une "session ministérielle de mi-parcours" qui s'ouvrira, à l'échelon ministériel, à Montréal à partir du 5 décembre prochain et aura pour objet de prendre acte des résultats obtenus et, surtout, de donner le coup d'envoi à la phase "opérationnelle" des négociations - faut-il dire des marchandages ? - qui devrait se prolonger jusqu'à la fin de 1990, terme prévu de "l'Uruguay round".

C'est dire qu'au stade actuel des travaux, aucun progrès décisif n'a encore été fait. Rendre la négociation plus concrète, plus "productive" constitue une tâche difficile, particulièrement en ce qui concerne les "nouveaux domaines", qu'il s'agisse des services, de l'agriculture, ou même du renforcement de la protection de la propriété intellectuelle. Les problèmes d'accès aux marchés -que les Etats-Unis auraient volontiers tendance à traiter sur un plan bilatéral- devront, eux aussi, être approfondis.

2°). Les thèses en présence : des positions qui demeurent éloignées dans un climat international alourdi.

Si elle constituait la phase initiale du nouveau cycle de négociations, la présentation de leurs propositions par les principales parties en présence durant la première année de l'"Uruguay round" a marqué l'ampleur des divergences qui subsistent sur les principaux sujets. Sans même parler du problème des droits et obligations du Japon qui ne semble guère évoluer dans le sens d'une plus grande ouverture du marché japonais -souhaitée notamment par l'Europe des Douze"-, cet éloignement des thèses en présence persiste sur les trois principaux dossiers des négociations :

- sur les problèmes agricoles, le Japon demeure d'une extrême prudence. Les perspectives d'une libéralisation totale du commerce des produits agricoles, prônée par les Etats-Unis, apparaissent comme une illusion à la C.E.E. qui a fait preuve jusqu'ici d'une unité parfaite dans son souci de préserver les acquis de la politique agricole commune ; à ses yeux, les aides gouvernementales, dont les Etats-Unis proposent la suppression en dix ans ne peuvent être que réduites, et ce de manière concertée et progressive ;

- en ce qui concerne le secteur des services, si des progrès sensibles ont été accomplis au regard des concepts sur lesquels pourraient être fondées les négociations, les divergences demeurent profondes, principalement quant à la prise en compte des questions de développement ; les pays du Tiers-monde -qui ne disposent pour la plupart que d'une industrie naissante de services- redoutent en effet que le vent d'une concurrence totale, favorable aux positions dominantes, ne vienne souffler ces édifices fragiles ;

- enfin, on voit mal comment, dans le cadre de ses compétences et en fonction des structures de négociation adoptées, le GATT pourrait parvenir à un accord concret sur le lien entre questions commerciales et questions monétaires, malgré les souhaits exprimés par la Communauté européenne et les pays en développement.

Les perspectives d'un rapprochement des positions paraissent d'autant plus limitées que les négociations se déroulent dans un climat international alourdi, tant sur le plan politique que sur le plan économique et financier.

En dépit de la position officielle américaine, souhaitant soustraire les négociations commerciales multilatérales à la bataille électorale, l'hypothèque des élections présidentielles aux Etats-Unis rend peu plausible un progrès des négociations avant 1989.

De surcroît, l'environnement économique, commercial et financier n'est guère propice à des progrès substantiels. Les contentieux commerciaux bilatéraux persistent et continuent à se multiplier, comme en témoignent les différends entre les trois principaux ensembles commerciaux : la Communauté européenne, les Etats-Unis et le Japon. L'évolution des politiques commerciales nationales semble, dans de nombreux cas, aller à l'encontre des engagements politiques de "statu quo" et de "démantèlement" pris à Punta del Este, ainsi que l'illustrent les lois protectionnistes adoptées par le Congrès américain. Enfin -faut-il le rappeler- la crise boursière déclenchée le 19 octobre 1987 a placé l'économie mondiale dans une situation d'incertitudes, d'interrogations et d'inquiétudes. Tous ces facteurs sont peu propices aux négociations commerciales.

3°) - L'exigence d'une grande vigilance française et communautaire.

L'évolution des travaux à Genève, les divergences des thèses en présence, l'incertitude du climat international exigent en tout cas de la France et de la Communauté européenne une grande vigilance pour éviter une remise en cause de leurs intérêts essentiels et, notamment, que ne soient battus en brèche les principes acquis à Punta del Este.

Il convient d'abord de défendre notre attachement aux principes qui doivent régir le nouveau cycle en matière agricole : aucune priorité explicite ne doit être accordée à la négociation agricole. La France n'a accepté de s'engager dans cet exercice que dans la mesure où un équilibre général des négociations était assuré par la progression en parallèle de tous les travaux de l'"Uruguay round".

La France et la Communauté sont fondamentalement attachées au principe de "globalité" de la négociation. Or, ce principe a fait l'objet d'attaques répétées depuis le début de "l'Uruguay round", notamment lors de la fixation du calendrier des divers groupes de négociations que nos partenaires souhaitaient fixer de façon autonome, quitte à méconnaître le rôle de coordination du comité des négociations multilatérales. Un assouplissement des procédures de discussion serait susceptible de remettre en cause la "globalité" de la négociation.

La France et la Communauté doivent donc réaffirmer leur attachement à une progression à un rythme analogue de tous les travaux.

Dans le même esprit, il paraît prématuré d'envisager un accord intérimaire comme le font la plupart des partenaires de la Communauté. C'est pourquoi ont été jusqu'ici soigneusement écartées les propositions de calendrier ou de procédure visant à cet objectif.

Il semble toutefois possible de porter une appréciation positive, quoique nuancée, sur les débuts de ce nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Même si le contexte international est préoccupant, notamment par la montée de tentations protectionnistes qui contredisent l'esprit des négociations et compromettent ses résultats potentiels, les prochaines années peuvent déboucher sur des accords significatifs. Si tel était le cas, il pourrait en résulter, en raison même de l'ampleur et de l'ambition exceptionnelles des négociations, un véritable bouleversement du paysage économique et commercial international.

C'est en fonction de ces données que doivent être analysés les principaux dossiers faisant l'objet de "l'Uruguay round", et d'abord les "nouveaux domaines" abordés, pour la première fois, par cette négociation commerciale multilatérale.

*

* *



CHAPITRE II - L'OBJET DE "L'URUGUAY ROUND" : UN EXERCICE EXCEPTIONNELLEMENT AMBITIEUX MARQUE PAR DE NOUVEAUX DOMAINES DE NEGOCIATION.

Ambitieux dans ses objectifs, le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales se caractérise par l'ampleur et la multiplicité des thèmes de discussion. Il ne saurait être question de les examiner un par un, même si certains d'entre eux - comme le secteur des textiles et des vêtements - comportent des enjeux économiques considérables. Mais la liste des groupes de négociation souligne en particulier que "l'Uruguay round" s'étend à des sujets "nouveaux", qui n'étaient pas traditionnellement examinés au sein du GATT. Telle est la caractéristique majeure de l'exercice en cours.

Sans revenir sur les engagements de *statu quo* et de démantèlement en matière de mesures protectionnistes - qui constituent un élément central de la déclaration de Punta del Este, sans précédent lors des cycles de négociations antérieurs, et dont la violation serait d'autant plus grave qu'elle entamerait la crédibilité de l'"Uruguay round" dans son ensemble -, sans entrer dans le détail des mesures concernant les investissements et liées au commerce - domaine peu exploré au GATT par le passé et qui fait l'objet, cette fois, d'un groupe de négociation particulier -, il paraît nécessaire de souligner l'enjeu essentiel des travaux concernant les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des produits de contrefaçon.

Sans être totalement absentes des préoccupations de l'Accord général, ayant donné lieu à trois différends commerciaux dans le cadre du GATT depuis le début des années 1980, ces questions étaient restées jusqu'ici presque inconnues des négociations commerciales multilatérales.

Mais la protection de la propriété intellectuelle est nécessaire au développement harmonieux des échanges qui comprennent une part croissante de produits de haute technologie. Et force est de constater que les moyens actuels de protection de la

propriété intellectuelle demeurent très insuffisants, en particulier sur le plan international, décourageant souvent les déposants d'un brevet réduits à la recherche du droit applicable, confrontés à de multiples et coûteuses procédures, et exposés à d'importants risques de contentieux.

C'est la raison pour laquelle il faut se réjouir que les membres du GATT aient décidé d'engager, dans le cadre de l'"Uruguay round" une réflexion internationale en la matière.

Les travaux du groupe de négociation sur la propriété intellectuelle, mis en place à Genève conformément à la déclaration de Punta del Este, n'ont fait que s'amorcer. Ils se sont concentrés en 1987 sur l'identification des problèmes commerciaux liés aux droits de propriété intellectuelle et les règles susceptibles de s'appliquer en la matière. Plusieurs suggestions spécifiques ont en outre été formulées pour le renforcement de ces droits, notamment par l'élaboration d'un code.

Beaucoup reste à faire. Les pays européens, en particulier, sont vivement intéressés par ces perspectives d'une meilleure défense de leurs inventions dans des secteurs aussi variés que l'informatique, l'industrie pharmaceutique ou les industries de luxe. La France, pour sa part, souhaite ardemment que l'"Uruguay round" -dont l'ambition même est marquée par ces nouveaux sujets de négociation- permette d'accomplir des progrès réels et substantiels en la matière.

Outre ce dossier, les domaines les plus importants pour nos intérêts sont le dossier agricole, le dossier des services et le dossier monétaire. Ce sont ces trois thèmes que nous allons étudier de manière plus approfondie.

*

* *

A - Le dossier agricole : une hypothèque pour la politique agricole commune ?

1°) - Les données de base du commerce agricole international.

Quelques idées simples doivent être énoncées pour rappeler brièvement -avec la part d'approximation inhérente à toute généralisation- les principaux éléments du débat.

- Première idée : les désordres d'un marché en régression.

Si l'agriculture figure au centre du débat international, c'est d'abord en raison de l'affrontement auquel se livrent les grands exportateurs de produits agricoles sur un marché international en régression rapide -qui n'occupe plus que 13 % du commerce mondial des marchandises (contre 46 % en 1950).

Après trente années caractérisées par l'expansion des agricultures européenne et japonaise et des échanges internationaux, les politiques agricoles ont conduit, dans la période récente, à des coûts budgétaires croissants, à la constitution d'excédents considérables, à une chute des cours mondiaux et à l'insatisfaction des agriculteurs.

Le protectionnisme agricole s'est brusquement répandu au début des années 80, chaque pays essayant de mettre ses producteurs à l'abri de l'effondrement du marché mondial.

Cette situation trouve son origine dans le rétrécissement des débouchés lié à l'amélioration des rendements, à l'accession de pays du Tiers-monde à l'auto-suffisance et dans le désordre monétaire international qui perturbe les mécanismes de formation des prix.

Dans ce contexte très difficile, les grands exportateurs agricoles occupent des positions très différenciées :

- les pays européens, malgré leurs difficultés, ont sans doute été les moins touchés. Ils occupent une place dominante sur de nombreux marchés (céréales, viande, produits laitiers ...), acquise grâce aux mécanismes de la politique agricole commune. Principale bénéficiaire du statu quo, la Communauté européenne est, logiquement, la plus attaquée par ses partenaires commerciaux ; la Communauté représentait ainsi en 1987 37,7 % des exportations et 44,5 % des importations mondiales de produits agricoles (soit respectivement 14,7 % et 25,3 % en excluant les échanges intra-communautaires) ;

- Les Etats-Unis, principaux perdants de l'évolution récente, qui ont vu disparaître leurs excédents agricoles externes et se réduire - parfois fortement - leurs parts de marchés sur les grands produits agricoles ; les Etats-Unis sont ainsi les plus ardents défenseurs d'une transformation des politiques agricoles et d'une libéralisation des échanges par une réduction progressive de l'ensemble des aides ; il convient toutefois de remarquer que les Etats-Unis assurent encore 12,3 % des exportations et 10,5 % des importations mondiales de produits agricoles ;

- enfin, les autres exportateurs importants de produits agricoles - comme l'Australie, le Canada ou l'Argentine - sont dans une situation intermédiaire puisque, s'ils gagnent des parts de marché, ils sont aussi pénalisés par l'évolution à la baisse des prix mondiaux.

- Deuxième idée : des responsabilités partagées.

Pour la plupart des observateurs, le constat est clair : la répartition mondiale des productions agricoles ne répond plus à des critères de rationalité économique. Les échanges internationaux sont déterminés, pour une bonne part, par les ressources que les différents pays consacrent au soutien de leur agriculture. Ce facteur joue naturellement à l'avantage des pays les plus riches et explique leur position prépondérante dans les échanges agricoles mondiaux.

Mais, parmi ces pays riches, les responsabilités sont partagées. La Communauté, souvent mise en position d'accusée, ne saurait être considérée comme seule responsable d'une situation dont tous les pays, y compris ceux qui s'affichent les plus libéraux, portent une part de responsabilité.

La quasi-totalité des pays exportateurs soutiennent en effet puissamment leur agriculture :

- les Etats-Unis ont ainsi consacré en 1986, essentiellement sous forme de paiement direct aux agriculteurs, plus de 20 milliards de dollars à des subventions à leur agriculture, avec pour objectif de prendre à la Communauté certains de ses débouchés traditionnels, notamment sur le pourtour méditerranéen ;

- l'Australie pratique une politique de double-prix permettant à son agriculture d'être plus compétitive sur les marchés extérieurs, tandis que ses agriculteurs bénéficient de diverses facilités, financières et fiscales, et - par l'intermédiaire des "boards"- d'une politique commerciale aussi opaque que volontariste ;

- le Canada utilise les mêmes pratiques commerciales et a dépensé en 1986 4,6 milliards de dollars pour aider son agriculture -soit dix fois plus que la Communauté par exploitation.

- **Troisième idée : des stratégies apparemment inconciliables.**

La libéralisation des échanges et la transformation des politiques agricoles paraît ainsi se heurter à des stratégies largement inconciliables, qui ne sauraient dissimuler la nécessité d'une réforme approfondie des politiques commerciales agricoles.

- Les Etats-Unis, avec l'adoption du "Farm Bill" de 1985, ont fait le choix d'une stratégie de reconquête des marchés par la baisse des

prix, appuyée par un programme vigoureux de subventions à l'exportation (BICEP) ; il est résulté de ces efforts une réduction de l'ordre de 50% du prix des céréales en moins de 18 mois.

- le "groupe de Cairns" -qui rassemble les grands exportateurs non européens de produits agricoles- a pour objectif de voir cesser la guerre des subventions à laquelle se livrent les Etats-Unis et la Communauté ; il est à craindre que ces pays ne concluent, à terme, une alliance objective avec les Etats-Unis pour réduire la puissance exportatrice des Communautés européennes.

- la Communauté européenne, par-delà les divergences internes entre ses membres, cherche à préserver ses débouchés externes, tout en souhaitant une réduction des contentieux commerciaux et en marquant sa volonté de réformer les mécanismes de la politique agricole commune.

Le débat agricole actuel constitue donc un nouvel avatar de l'éternelle querelle euro-américaine. L'origine remonte à la constitution même de la Communauté, tant il est clair que les mécanismes de la politique agricole commune avaient pour conséquence de limiter les exportations américaines -notamment dans le secteur des céréales que les Etats-Unis jugent essentiel

Les Etats-Unis ont inlassablement tenté d'utiliser les négociations commerciales du GATT pour remettre en cause, au nom du libéralisme, la politique agricole commune. Ces tentatives avaient échoué pour l'essentiel aussi bien lors du "Kennedy round" que durant le "Tokyo round". Il était inévitable qu'elles ressurgissent, lors du nouveau cycle de négociations.

Les questions agricoles sont ainsi devenues le point de mire de "l'Uruguay round".

2°) - Les travaux de l'"Uruguay round" dans le domaine agricole.

Si la plupart des règles générales du GATT s'appliquent au commerce des produits agricoles, le développement des échanges agricoles s'est fait, pour partie, en marge des règles de l'Accord général. Pour deux séries de raisons :

- L'Accord général lui-même a prévu certaines dispositions dérogatoires pour tenir compte du caractère spécifique de l'agriculture : il peut être dérogé, sous certaines conditions, à l'interdiction des restrictions quantitatives prévue par l'article XI de l'Accord général ; et les subventions à l'exportation sont autorisées pour les produits agricoles primaires dans des conditions prévues par l'article XVI de l'Accord général et précisées par le code des subventions adopté lors du "Tokyo round".

- Les principaux exportateurs de produits agricoles ont mis en place des systèmes qui ne correspondent pas parfaitement à la lettre de l'Accord général : les Etats-Unis bénéficient ainsi, depuis 1955, d'une exemption qui place en fait l'agriculture américaine hors des règles du GATT et qui n'a jamais été rapportée ; et les prélèvements communautaires, à l'abri desquels s'est développée la politique agricole commune européenne, ne satisfont guère à l'esprit des règles du GATT où ils n'ont jamais reçu de légitimation de principe.

C'est dans ce contexte que la mise au point du chapitre agricole de la déclaration de Punta del Este a fait l'objet de négociations très rudes entre la C.E.E. et les Etats-Unis. L'objectif de l'"Uruguay round" est ainsi - chaque mot compte - "d'introduire une plus grande discipline dans le recours aux subventions directes et autres mesures affectant directement ou indirectement le commerce agricole et de parvenir à une réduction progressive des effets négatifs de ces mesures en se préoccupant cependant de leurs causes".

La Communauté a dû accepter l'idée d'un accroissement de la discipline réclamé par les Etats-Unis et les pays du "groupe de Cairns". Mais la Communauté a obtenu -c'est, pour elle, le principal acquis de Punta del Este- que la négociation porte sur toutes les formes de subventions, directes ou indirectes, et non sur les seules subventions à l'exportation. Cela lui permettra d'élargir le débat à l'accès aux marchés de ses concurrents et aux aides et pratiques internes des autres grands exportateurs, notamment des Etats-Unis. Ayant par ailleurs fait admettre le principe de la "globalité" des négociations, les Européens ont pu estimer que l'orientation donnée au débat agricole était globalement satisfaisante.

Sur ces bases, le déroulement des travaux de l'"Uruguay round" appelle -à ce stade et sans préjuger de l'avenir- une première série d'observations.

- La première phase des négociations a permis, après l'identification des problèmes et de leurs causes, de préciser les thèses en présence à travers les propositions des principaux participants :

. la proposition américaine comporte trois éléments principaux visant à une privatisation totale de l'agriculture en une décennie : l'élimination progressive, sur une période de dix ans, de toutes les subventions agricoles -y compris à l'exportation ; l'élimination progressive, durant la même période, des obstacles à l'importation ; et l'engagement d'une action en ce qui concerne les règlements sanitaires. Cette proposition envisage deux phases dans les négociations : la définition des moyens et d'un calendrier général des réductions ; puis la mise en oeuvre de cette politique de démantèlement des aides selon des plans d'élimination propres à chaque Etat ;

. jugeant cette proposition américaine prématurée, sinon irréaliste, et inacceptable en l'état, les Communautés européennes ont à leur tour présenté leurs suggestions, insistant sur la nécessité d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande agricole et sur une réduction graduelle des effets négatifs des mesures de soutien à l'agriculture. Cette réduction devrait s'opérer en deux étapes : une série d'actions à court terme donnerait lieu à l'adoption de mesures d'urgence relatives notamment aux céréales, au sucre et aux produits laitiers ; puis une réduction concertée du soutien à l'agriculture

serait accompagnée d'un réaménagement des mesures de protection extérieure. Les engagements à court terme devraient être convenus dès cette année pour entrer en vigueur en 1989 ;

. enfin, la proposition du "groupe de Cairns" a pour objectif fondamental de libéraliser le commerce des produits agricoles ; le plan s'articule en trois éléments : un cadre d'élimination à long terme de la plupart des restrictions, avec un accord sur de nouvelles règles concernant toutes les subventions ou aides publiques ; un programme de réforme pour l'élimination progressive des soutiens à l'agriculture par l'adoption de listes de réductions ; et une série de mesures immédiates comportant le gel des niveaux d'accès et des subventions à l'exportation, ainsi que des engagements en matière d'écoulement des stocks.

- L'évolution future des négociations sera largement fonction des procédures et du rythme de travail adoptés. D'où l'importance des questions de calendrier. La France et la Communauté ont à cet égard toujours manifesté leur attachement à une démarche qui exclue toute hâte, respecte le principe de globalité des négociations et permette à l'Europe de définir sa stratégie. La Communauté estime, en outre, qu'aucune solution équilibrée n'est envisageable dans la situation actuelle des marchés, et qu'en tout état de cause l'année 1988 était peu propice à des progrès décisifs en raison des échéances électorales, notamment aux Etats-Unis. Il demeure que les Américains n'ont pas renoncé à obtenir des décisions rapides et, le cas échéant, séparées sur les questions commerciales agricoles et qu'ils tentent par tous les moyens de faire consacrer l'urgence particulière d'un règlement agricole.

Tandis que la Communauté souligne l'importance des décisions déjà prises -en février dernier, à Bruxelles- pour la réduction des surplus agricoles, les Etats-Unis -et le groupe de Cairns- attendent des résultats concrets de la conférence qui doit s'ouvrir à Montréal, le 5 décembre prochain, à mi-parcours de l'Uruguay round.

- Au total, la négociation semble, pour schématiser, pouvoir faire l'objet de trois approches principales.

. le renouvellement d'ensemble des règles concernant les échanges agricoles par une nouvelle rédaction des dispositions de l'Accord général consacrant le régime particulier applicable aux produits agricoles : cette approche déboucherait inévitablement sur une remise en question des fondements des mécanismes d'exportation de la politique agricole commune ;

. un accord sur la réduction des soutiens de toute nature à l'agriculture, considérés comme la cause principale des déséquilibres constatés sur les marchés agricoles : une telle réduction, concertée et équilibrée, serait sans doute de nature à rétablir un meilleur ordre international des échanges dans ce domaine, mais supposerait un important rapprochement des positions en présence ;

. enfin, un partage des marchés, au moins dans un premier temps, répondrait davantage aux intérêts français et communautaires. Cette approche, rejetée catégoriquement par les Etats-Unis, ne pourrait intéresser qu'à titre provisoire les autres pays exportateurs qui attendent du GATT une solution plus définitive et plus conforme à l'ambition des négociations engagées dans le cadre de l'"Uruguay round".

Le problème-clé est de savoir si les principaux pays concernés pourront tolérer des obligations multilatérales qui pourraient entraver leurs politiques intérieures, au moment où les producteurs exercent des pressions accrues et réclament des mesures de soutien.

3°) - Les perspectives de transformation des règles applicables aux échanges agricoles : un enjeu pour l'agriculture française et européenne.

Le volet agricole de l'"Uruguay round" semble s'organiser autour d'une question principale qui peut être ainsi formulée : compte tenu des principes de compensations imposés par le GATT, quel sera le prix que la Communauté devra payer aux Etats-Unis pour ses élargissements aux pays méditerranéens, la Grèce d'abord, puis l'Espagne et le Portugal ?

Pour la France et la Communauté, cette négociation est d'autant plus redoutable que la plupart de leurs partenaires au

GATT ont pour objectif une transformation radicale des règles applicables aux échanges agricoles. Il s'agit là d'un péril majeur susceptible de limiter gravement la capacité exportatrice de la C.E.E. et, pour la France, de remettre en cause le solde excédentaire -de l'ordre de 35 milliards de francs- du commerce agro-alimentaire français.

Les conséquences potentiellès d'une révision profonde des règles agricoles du GATT, souhaitée par la plupart des partenaires commerciaux de la Communauté à Genève, ne sauraient être sous-estimées. Elles sont redoutables.

- Sur le plan communautaire en général, la protection du marché intérieur agricole serait gravement affaiblie par la remise en cause du système des prélèvements et par une éventuelle extension des contingents d'importation de la Communauté. Surtout, la suppression des subventions à l'exportation -dont les rivaux de la C.E.E font une priorité de négociation- se traduirait par une interdiction du mécanisme des restitutions dont dépendent largement les exportations agricoles de la Communauté vers les pays tiers.

- Pour la France elle-même, les effets de tels bouleversements seraient extrêmement graves. Le commerce agricole intra-communautaire représente pour notre pays plus de 85 milliards de francs par an et certains postes -notamment les céréales- seraient gravement menacés par l'affaiblissement de la protection externe de la Communauté. Les experts estiment par ailleurs que près de 40 milliards de francs de nos exportations -soit environ 30%- sont directement dépendants du mécanisme des restitutions : c'est dire que leur interdiction pourrait signifier un renversement du solde agro-alimentaire français, jusqu'ici largement excédentaire.

Il faut dire les choses clairement : l'équilibre de l'agriculture française serait alors mis gravement en péril, en raison même de la dépendance de l'agriculture française par rapport aux exportations destinées tant à la C.E.E. qu'aux pays tiers. Il n'y aurait, dans ces conditions, d'autre solution que d'organiser une réduction drastique de la production agricole en France, avec les

difficultés politiques, économiques, financières et sociales qui s'y attacheraient.

Face à ces perspectives, la position de la France est d'autant moins forte que notre pays est souvent apparu isolé dans la défense des fondements de la politique agricole commune -ainsi que l'illustrent les divergences concernant la réforme de ses mécanismes entreprise au sein de la Communauté-.

Ainsi, s'agissant du débat agricole ouvert au GATT, plusieurs approches semblent coexister à l'intérieur même de la C.E.E : tandis que la France est très réservée à l'égard de toute remise en cause des subventions à l'exportation et privilège, dans la réforme de la politique agricole commune, une orientation vers la baisse progressive des prix, l'Allemagne fédérale favoriserait au contraire un système de quotas et serait prête à des concessions pour réduire les contentieux commerciaux ; de surcroît, d'autres pays européens -à l'exemple de l'Italie- jugent excessive la place prise par le débat agricole et semblent tentés par des attitudes non conformes à l'affirmation de la solidarité européenne.

Il reste, fort heureusement, que la Communauté est parvenue jusqu'ici à préserver son unité et à parler d'une seule voix dans les négociations agricoles internationales et qu'elle a -à ce jour- toujours défendu des thèses restées proches des positions françaises, grâce à l'attitude énergique et déterminée des gouvernements successifs.

Et la Communauté ne manque pas, il est vrai, de puissants arguments à faire valoir dans ce débat essentiel pour l'avenir de son agriculture. Ces arguments peuvent s'organiser autour de quatre idées principales.

- Première idée : les mécanismes agricoles européens ne sont pas condamnables au regard des règles actuelles du GATT. Certes -on l'a relevé- le développement des échanges agricoles s'est partiellement effectué en marge de l'Accord général. La Communauté peut toutefois faire valoir que les instruments de la politique agricole commune sont admissibles au regard de l'Accord

général : aucune disposition du GATT ne condamne les prélèvements à l'importation, qui ont été admis lors des précédentes négociations commerciales multilatérales moyennant certaines concessions tarifaires sur d'autres produits -comme le soja- ; quant aux restitutions à l'exportation, elles ne contreviennent ni à l'Accord général ni au code des subventions. Quant aux États-Unis, ils ont pris l'engagement, à l'issue du "Tokyo round", de ne pas "saper" la politique agricole commune ; ils doivent donc en admettre les fondements.

- Deuxième idée : la Communauté ne saurait être considérée comme seule responsable des désordres affectant les marchés agricoles.

Pour plusieurs raisons :

. d'abord parce que les raisons de l'accumulation des excédents sont nombreuses : de manière générale, le progrès technique fait augmenter l'offre et les phénomènes qui réduisent la demande solvable affectent tous les pays ; en outre, pour des produits importants comme le blé ou le sucre, la Communauté ne détient qu'une part réduite des stocks mondiaux ;

. ensuite parce que les restitutions à l'exportation ne font pas chuter les prix internationaux puisque la Commission de Bruxelles pratique une politique d'alignement strict sur les prix mondiaux ;

. enfin et surtout, parce que la plupart des autres pays exportateurs soutiennent fortement leur agriculture, souvent plus vigoureusement que la Communauté elle-même : le seul budget fédéral des États-Unis consacre ainsi aux dépenses de soutien à l'agriculture des sommes comparables à l'effort communautaire, ce qui, rapporté au nombre d'exploitations, représente 10.000 dollars par exploitation américaine contre 2.000 dollars par exploitation européenne.

- Troisième idée : la Communauté demeure le premier importateur mondial de produits agricoles. Sans cesse accusée de protectionnisme depuis la mise en place de la politique agricole commune, la Communauté européenne est en fait beaucoup plus ouverte sur l'extérieur que les autres principaux exportateurs -tels que les États-Unis. Ainsi en 1984,

la Communauté a importé pour plus de 35 milliards de dollars de produits agricoles, tandis que ses principaux concurrents en importaient 24 milliards pour les Etats-Unis, 19 milliards pour le Japon et 4,7 milliards pour le Canada. Les données du commerce international contredisent ainsi catégoriquement les reproches dont elle est constamment taxée. Ces faits incontestables doivent être rappelés.

- Quatrième idée, enfin : la Communauté a entrepris une profonde réforme de la politique agricole commune afin de réduire ses excédents. Au cours des cinq dernières années, les pays européens ont réformé la plupart des grands secteurs agricoles afin de limiter la progression des productions. L'instauration des quotas laitiers -malgré les graves difficultés qu'ils engendrent-, l'organisation du marché des céréales illustrent cet effort, simultanément aux règles de plafonnement du budget, notamment agricole, de la Communauté. Les pays européens -et la France en particulier- ont ainsi concrètement marqué leur volonté de prendre une part active à l'ajustement du marché mondial de l'agriculture.

Il appartient à la Communauté de faire valoir ces arguments lors des négociations agricoles engagées à Genève. La tactique communautaire de sauvegarde des acquis de la politique agricole commune doit veiller à ce que tous les aspects des disciplines agricoles soient pris en considération en tenant compte des caractéristiques et spécificités de l'agriculture. Elle doit aussi éviter toute dérive tendant à un déséquilibre de la négociation au détriment du dossier agricole.

La Communauté ne saurait consentir des sacrifices unilatéraux, réformant la politique agricole commune et ouvrant encore davantage son marché sans contreparties. Mais elle n'y parviendra qu'en conservant, tout au long de l'"Uruguay round", une parfaite cohésion qui, seule, lui permettra d'identifier et de défendre ses intérêts. Saura-t-elle y parvenir ? La prochaine conférence de Montréal fournira à cet égard une première réponse significative.



B - Le dossier des services : une chance ou un risque pour la France ?

1°) - Les données de base des échanges internationaux dans le domaine des services.

Si le commerce international des marchandises, plus aisé à appréhender, avait jusqu'ici monopolisé l'attention des gouvernements et du GATT, la déclaration ministérielle de Punta del Este et le lancement de l'"Uruguay round" ont braqué les projecteurs de l'actualité sur un très vaste domaine jusqu'ici resté dans l'ombre, les échanges de services. Deux séries de données de base permettent de caractériser, dans ses très grandes lignes, le commerce international dans le secteur des services.

- Première idée : il s'agit d'un secteur immense et méconnu, marqué par une évolution vers la déréglementation et l'internationalisation des échanges.

Mal connus, regroupés dans les balances des paiements sous le terme évocateur d'"invisibles", les services, généralement définis par la négative comme des activités économiques autres que les activités agricoles et industrielles, regroupent une gamme extrêmement variée et hétéroclite de produits, allant des transports et des services financiers aux télécommunications et à l'informatique en passant par le tourisme et la publicité.

S'ils se sont longtemps moins développés que les échanges de marchandises, les échanges de services se sont fortement accrus depuis une vingtaine d'années et en particulier depuis le premier choc pétrolier qui avait entraîné, pour la plupart des pays, la nécessité de rééquilibrer leur balance commerciale.

Les échanges de services ont ainsi fait l'objet d'une double évolution vers l'internationalisation et la déréglementation.

Par **internationalisation**, il faut entendre l'exportation de services très variés (banques, assurances, compagnies aériennes et maritimes, agences de tourisme, de publicité...) à partir d'un nombre réduit de pays industrialisés. Les échanges de services absorbent en effet aujourd'hui plus du quart du commerce mondial de biens et services : les Etats-Unis constituent, et de loin, les premiers exportateurs mondiaux (21% du chiffre d'affaires mondial), suivis par la France (9,5%) -ce qui situe notre pays en très bonne place dans la compétition internationale-, devant le Royaume-Uni (8,5%) et l'Allemagne fédérale (7%). Il apparaît ainsi clairement que les flux de services restent essentiellement l'apanage des pays développés qui réalisent dans ce domaine environ les trois-quarts des échanges mondiaux et détiennent dans tous les secteurs une place dominante.

La poursuite d'un développement rapide des échanges de services passait naturellement par un recul des protections - nombreuses et diverses- affectant ces secteurs. Lancé aux Etats-Unis à l'instigation des grandes sociétés de services, puis repris dans d'autres pays, un processus de **déréglementation** a ainsi vu le jour. Il s'est déroulé selon des modalités diverses dans les différents secteurs concernés :

- dans le domaine des télécommunications, des restrictions ont été apportées au champ des monopoles tandis que s'ouvrait parallèlement une guerre des tarifs sur les liaisons internationales, tant aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne ou au Japon ;

- dans le secteur des transports aériens, le domaine de la concurrence s'est élargi, tant aux Etats-Unis mêmes que sur certaines lignes internationales ;

- enfin, dans le domaine financier, l'évolution enregistrée a visé tout à la fois à l'élargissement de la gamme des produits proposés, au décloisonnement des différentes professions concernées et à l'interconnexion des principaux marchés.

Cette amorce de déréglementation ne saurait toutefois fausser l'appréciation sur la situation actuelle du secteur des services.

- Deuxième idée : les services demeurent marqués par un protectionnisme très réel qui les a laissés largement à l'écart du mouvement de libération des échanges.

Le protectionnisme demeure en effet très réel dans le domaine des services, tout en revêtant des formes très variées et moins aisément mesurables que les tarifs douaniers ou les contingents dans le domaine des marchandises. En premier lieu, parce que les déréglementations ne sont jusqu'ici que très partielles et n'éliminent pas les différences d'un pays à l'autre ; les services vendus restent, beaucoup plus que les marchandises, largement déterminés par les cadres réglementaires nationaux. Ensuite, parce que la déréglementation, si elle allège les entraves administratives, peut fort bien s'accomoder de la persistance d'obstacles protectionnistes à l'égard des prestataires de services étrangers.

Des secteurs aussi considérables que les transports, l'assurance, les activités bancaires, les bureaux d'études, les cessions de technologie, sont restés à l'écart du mouvement de libéralisation des échanges. Dans tous ces secteurs, rares sont les pays qui n'ont pas édicté des réglementations propres à protéger les intérêts nationaux.

Cette contradiction et cette différence de traitement entre les marchandises et les services devenaient de plus en plus choquantes, alors que les services accompagnent les flux de marchandises (banque, assurance, transports, ingénierie ...) et que le poids des services dans les économies et dans les échanges mondiaux atteint des proportions de plus en plus importantes.

On comprend dès lors l'insistance mise par certains grands pays industrialisés à étendre les compétences du GATT au domaine des services. La libération des services marquerait une révolution dans l'économie mondiale : des pans entiers d'activités surveillées, extrêmement sensibles, incluant les fonctions commerciales, financières, touristiques ... se trouveraient libérés.

Telles sont les raisons pour lesquelles les Etats-Unis, intéressés au premier chef, ont posé dès 1982, lors de la réunion interministérielle des parties au GATT, la question de l'extension des

futures négociations commerciales multilatérales au domaine des services. Parvenant à surmonter l'opposition de principe des pays en développement, la déclaration de Punta del Este a prévu l'inclusion des services dans les négociations de l'"Uruguay round". La déclaration ne préjuge toutefois en rien du degré d'organisation et de discipline qui pourrait être introduit dans des secteurs représentant un enjeu économique aussi considérable.

2°) - Les travaux de l'"Uruguay round" dans le domaine des services.

Sur ces bases, l'examen des travaux de l'"Uruguay round" dans le domaine des services suppose d'en apprécier l'opportunité avant d'analyser le contenu des négociations engagées à Genève.

L'opportunité d'ouvrir des négociations sur les échanges de services a donné lieu, durant plusieurs années, à un affrontement entre l'attitude paradoxalement orthodoxe des pays en développement prônant l'application du "GATT, tout le GATT, rien que le GATT", et la position réformiste des Etats-Unis et de la plupart des pays industrialisés estimant possible et souhaitable de dépasser le cadre strict de l'Accord général.

Les premiers pouvaient faire valoir qu'il n'était guère réaliste d'entreprendre des discussions nécessairement très controversées sur un sujet aussi complexe que les échanges de services alors même que les problèmes liés au commerce des biens n'ont pas été réglés. On pouvait également s'interroger sur la possibilité de confier la déréglementation de chaque type de service, non pas au GATT, mais à des organisations existantes dans chaque secteur, voire à une organisation internationale spécifique.

A l'inverse, les Etats-Unis et les pays industrialisés sont parvenus à faire triompher l'idée que des négociations sur les services trouvaient naturellement leur place au GATT. Il demeurerait en effet incohérent que les services, qui accompagnent les marchandises, restent dans une situation cloisonnée alors que les biens font l'objet d'une libéralisation accentuée. L'enjeu serait d'autant plus considérable et le risque d'autant plus grand que

l'absence de négociations multilatérales sur les échanges de services se traduirait immanquablement par un retour en force du bilatéralisme, où seule s'exprime la loi du plus fort.

C'est ainsi que les objectifs de la négociation sur les services ont pu être finalement définis à Punta del Este dans les termes suivants : "les négociations dans ce domaine viseront à établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services et en particulier à élaborer éventuellement des disciplines par secteur (...). Ce cadre respectera les objectifs politiques des lois et réglementations nationales qui s'appliquent aux services et tiendra compte des travaux des organisations internationales compétentes."

Toutefois, à la différence des sujets concernant les marchandises, le contenu des négociations sur les services restait à clarifier et à détailler, en particulier la définition des secteurs concernés et des opérations visées, et la nature et la définition des obstacles au commerce international des services.

Tel a été l'objet principal de la première phase des négociations à l'occasion de laquelle, si aucun progrès véritable n'a été enregistré - diverses communications ont permis de préciser les positions des principales parties en présence.

- La France est favorable à cette négociation sur les services incluse dans le "paquet global" des sujets des nouvelles N.C.M. afin d'équilibrer les concessions qui pourraient être faites sur d'autres sujets. Deux principes devraient, selon la France, diriger les négociations : un objectif de réduction des obstacles protectionnistes plus que de "libéralisation des services", terme peu précis signifiant un allègement global des réglementations sans garantir une réduction des discriminations entre nationaux et étrangers ; et une négociation globale sur tous les secteurs de services, seule à même de permettre un équilibre des concessions des uns et des autres. Notre pays souhaite notamment que la négociation ne soit pas axée sur le secteur où sa situation est considérée peut-être à tort, comme la moins favorable : les télécommunications.

- **La Communauté européenne**, dans une communication faite à Genève en décembre 1987, a proposé un système fondé sur le recensement des formes de réglementation admises et de celles qui sont inappropriées ; lesquelles seraient modifiées ou éliminées à terme par voie de négociation ; un engagement de statu quo interdirait, dans un premier temps, de nouvelles réglementations discriminatoires. Mais cette position d'ensemble recouvre des positions sensiblement divergentes des Etats membres : si la Grande-Bretagne et les Pays-Bas sont très favorables à cet exercice sur les services, des pays comme la R.F.A., la Belgique, le Danemark et l'Irlande ne manifestent pas la même ardeur, tandis que l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce semblent pour leur part franchement réticents. La Commission de Bruxelles n'ayant pour sa part aucune compétence externe sur ces sujets, la première question qui se posait aux Européens était donc de définir un mandat précis de la Commission pour participer, au nom des Douze, à cette négociation sur les services.

- **Les Etats-Unis** ne sont pas très éloignés de la position française, qui est toutefois plus nuancée. Ils ont présenté à Genève une proposition détaillée en trois phases visant à l'inclusion des concepts de transparence, de non discrimination et de traitement national dans un accord cadre sur le commerce des services. La première phase établirait les règles de cet accord cadre dont les dispositions seraient applicables à une gamme de services ; la deuxième phase établirait la portée sectorielle de l'accord ; et la troisième phase viserait à la libéralisation progressive des aspects non concernés par les deux premières phases. Mais les Etats-Unis estiment, à l'inverse de Paris, qu'un tel accord devrait être davantage axé sur l'aspect de déréglementation que sur celui de la lutte contre le protectionnisme. Ils souhaitent que l'adoption des règles générales soit complétée par quelques accords sectoriels portant, en premier lieu, sur les télécommunications.

- Enfin, les pays en développement avaient marqué une nette opposition de principe à une négociation sur les services. Ils craignaient d'être dans l'impossibilité de défendre leurs propres secteurs de services, le plus souvent naissants et fortement protégés. Ils paraissent aujourd'hui se diviser en deux groupes : les uns, tout en souhaitant que la discussion soit limitée et ne prenne pas le pas sur les sujets traditionnels de négociations, apparaissent prêts à se rallier à un texte de compromis ; une dizaine d'autres pays réaffirment, autour du Brésil et de l'Inde, leur vive hostilité à l'exercice sur les services engagé au GATT, et soulignent clairement

que les pays du Tiers-monde ne forment pas, à cet égard, un groupe homogène dont les intérêts seraient identiques.

Un très long chemin reste donc à accomplir avant d'envisager un accord multilatéral sur les échanges de services. L'ampleur même des enjeux annonce une négociation de longue durée. Ils exigent aussi, du point de vue français, de prendre précisément la mesure des atouts et des faiblesses de notre pays dans ce domaine des services, appelé à jouer un rôle déterminant dans l'économie internationale du XXI^e siècle.

3°) - Atouts et faiblesses de la France dans le secteur des services.

- La France se situe globalement en bonne place dans la compétition internationale en matière d'échanges de services. Elle occupe le deuxième rang, après les Etats-Unis, des exportateurs mondiaux de services, précédant le Royaume-Uni pourtant bien connu pour sa puissance dans ce secteur, et fournit, à elle seule, plus de 22% des exportations de la C.E.E. Parallèlement, la France importe des services pour un total de 48% de ses achats de marchandises -les services représentant 56% des exportations de marchandises-, ce qui la place au 4^{ème} rang des importateurs mondiaux, après l'Allemagne fédérale, le Japon et les Etats-Unis.

C'est assez dire l'importance fondamentale qu'occupent aujourd'hui les services dans l'économie et le commerce extérieurs français. Cette importance va croissant : la part des services représentait ainsi 43,5% de la valeur ajoutée française en 1974 et 47,5% en 1982 pour les seuls services dits "marchands", et 62% pour l'ensemble de ce secteur qui occupe plus de 58% de la population active.

Ces données, dans l'ensemble satisfaisantes, ne doivent cependant pas dissimuler de réels problèmes et ces chiffres globaux recouvrent des situations très contrastées selon les secteurs :

- le tourisme et les transports maritimes génèrent des soldes extérieurs significatifs ; les échanges y sont relativement libres et l'intérêt de la France est naturellement qu'ils le demeurent ;

- dans le domaine des services financiers, banques et assurances, la pénétration étrangère ne rencontre aucun obstacle, en vertu des règles du Traité de Rome, non seulement à l'égard des sociétés européennes mais aussi à l'égard de celles d'Etats tiers déjà installées dans un des Etats européens ; mais un tel libéralisme n'existe pas à l'extérieur de la C.E.E. -notamment aux Etats-Unis et au Japon- où divers obstacles demeurent ;

- l'organisation des transports aériens et des télécommunications internationales reposait jusqu'ici sur un partage des trafics bilatéraux en excluant toute concurrence réelle ; les Etats prônant la déréglementation ont dénoncé ces ententes ; la situation géographique de la France lui impose de participer activement à cette concurrence tarifaire que nos prestataires de services paraissent en mesure de supporter, moyennant des délais d'adaptation et à condition qu'aucune discrimination ne se manifeste à l'étranger ;

- enfin, le monopole intérieur des services de communications -qui ne peut être soumis à aucune pression extérieure d'ordre commercial- répond à une organisation peu favorable à une libéralisation qui figure parmi les premiers objectifs de l'administration américaine dans les nouvelles négociations commerciales multilatérales.

- Cette situation impose à la France **une politique de promotion des services qui passe par la défense de ses intérêts dans les négociations de l'"Uruguay round" en la matière.**

De manière générale, de nombreux efforts doivent être accomplis pour que l'appareil de services français accroisse la place qui est la sienne sur le marché mondial. Cela va d'un nécessaire effort de compétitivité dans certains secteurs -comme les transports maritimes- à la consolidation de notre secteur touristique pour le rendre moins sensible aux fluctuations monétaires -ainsi que l'a illustré la dégradation récente consécutive à la baisse du dollar- en

passant par un renforcement des mesures d'aide aux grands contrats à l'étranger, conformément aux heureuses suggestions formulées par M. François David dans son ouvrage intitulé "la guerre de l'export" (Ed. J.C. Lattès, 1987, p. 210).

Mais ces efforts passent aussi par la défense des intérêts de notre pays dans les négociations de "l'Uruguay round". Les données précédentes font que la France apparaît globalement assez bien armée pour participer activement à ces négociations et affronter le vent de la concurrence dans le domaine des services. Toutefois, par delà des situations très différentes selon les domaines d'activité envisagés, l'avenir reste ouvert et la hiérarchie des nations peut, dans ce domaine, rapidement s'inverser. L'exacerbation de la concurrence internationale peut aussi menacer les positions acquises de la France, remettant alors en cause l'équilibre général des échanges extérieurs de notre pays.

L'enjeu est d'importance. Ainsi s'explique que la France, par delà les spécificités sectorielles -si elle a beaucoup à gagner, elle a aussi beaucoup à perdre dans des secteurs comme les télécommunications-, souhaite centrer ces négociations sur les services sur la question du protectionnisme. Mais, dans ce cadre, la France doit aborder ces négociations de façon positive et offensive, en promouvant les principes suivants : transparence des réglementations, et non-discrimination à l'égard de certains étrangers, étape nécessaire sur la voie du démantèlement de tous les obstacles protectionnistes.

Les services constitueront demain l'activité économique centrale. Si un vaste mouvement de libération des échanges s'effectue, les secteurs où nous enregistrons des déficits (télécommunications, transports ...) risquent de connaître des difficultés accrues. Par contre les secteurs où la France occupe le devant de la scène (tourisme, grands travaux) pourront trouver de nouvelles opportunités. Le pari vaut-il d'être tenté ? Sans doute. Il serait en tout cas suicidaire de ne pas s'y préparer.

*

* *

C - Le lien entre questions commerciales et questions monétaires : l'accord introuvable ?

1°) - Un lien puissant : l'interaction des données monétaires et commerciales.

Lors du sommet des pays industrialisés qui s'était tenu à Bonn au mois de mai 1985, le Président de la République avait indiqué qu'il s'opposerait à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales sur les échanges de biens et services s'il n'était pas simultanément discuté de l'organisation monétaire internationale et de l'évolution des taux de change.

Cette démarche française n'était pas nouvelle et reposait sur une objection de bon sens : à quoi bon négocier la réduction des entraves au commerce international tant que des fluctuations monétaires considérables favorisent ou défavorisent tout à tour tel ou tel partenaire commercial, créant un obstacle plus important que tous les autres à un développement harmonieux du commerce international ?

On ne saurait en effet mésestimer l'influence des facteurs monétaires sur l'évolution des échanges mondiaux. Même si, sur le moyen terme, les mouvements enregistrés peuvent se trouver compensés, l'effet des mouvements monétaires est, à court terme, décisif sur les échanges. Les fluctuations monétaires ont à l'évidence des effets négatifs sur le commerce international.

La variabilité des taux de change accroît le risque inhérent à toute transaction commerciale en augmentant l'incertitude sur les prix, en imposant le surcoût lié aux couvertures de change et en accroissant les aléas relatifs à la rentabilité des investissements. De manière plus générale, le développement de l'endettement international donne un poids plus lourd aux facteurs financiers. Ces distorsions des taux de change perturbent, à n'en pas douter, les échanges en modifiant les conditions du commerce international.

L'actualité illustre sans cesse cette interaction entre données monétaires et commerciales. L'endettement pèse de plus en plus lourdement sur les économies des pays en voie de développement qui s'inquiètent de la diminution des prêts bancaires et des transferts au titre des tirages et des rachats auprès du F.M.I. Dans le même temps, les politiques commerciales subissent -en premier lieu aux Etats-Unis- le contrecoup de l'aggravation des tensions économiques et monétaires. L'"accord du Louvre" du 27 février 1987, s'il a posé le principe d'un renforcement de la coopération économique et monétaire, n'a pas désarmé les pressions protectionnistes. Enfin, la crise boursière et financière d'octobre 1987 a eu parmi ses causes principales l'ampleur du déficit commercial américain, que n'a pas réduit la dépréciation du dollar.

La relation entre facteurs commerciaux et facteurs monétaires ne saurait être mésestimée. Force est de constater qu'elle a trop longtemps été négligée.

Les Etats-Unis ont longtemps considéré que les taux de change ne faisaient que refléter les évolutions respectives des économies. Si la position américaine a évolué de façon significative, il n'en est pas résulté de changements décisifs.

De même, les organisations internationales ont d'autant moins joué le rôle qui devait leur incomber pour assurer le retour à la stabilité monétaire et fixer les règles d'une discipline internationale que les questions monétaires d'une part et commerciales d'autre part ont été traitées séparément dans les négociations internationales en dépit de leur étroite imbrication.

2°) - Un lien enfin reconnu : la déclaration ministérielle de Punta del Este.

La France a inlassablement plaidé pour la reconnaissance du lien, patent, entre monnaie et commerce. Dès 1973, à l'occasion du lancement du "Tokyo round", elle avait tenté d'inclure un volet monétaire dans les négociations commerciales

multilatérales. Elle obtint ainsi l'insertion, dans la déclaration ministérielle préalable à ces négociations, d'un point 7 précisant que les efforts entrepris dans le domaine commercial "impliquent la poursuite des efforts pour établir un système monétaire durable et équitable". Mais cette tentative n'aboutit pas à des résultats concrets, vidant ainsi d'une large part de leur substance les résultats des négociations commerciales : quelle est la signification d'une baisse tarifaire de quelques points si les fluctuations monétaires du dollar atteignent plus de 10, 20 voire 50% en quelques mois ?

En 1982, à nouveau, la France obtenait que figure dans la déclaration finale de la réunion ministérielle du GATT la question du lien entre problèmes commerciaux et monétaires. Au mois de juin de la même année, les grandes puissances industrialisées, réunies à Versailles, affirmaient leur conviction "qu'une plus grande stabilité monétaire permettra une plus grande liberté des flux de biens, de services et de capitaux". Mais, là encore, cet engagement ne s'est pas traduit, dans les faits, par des mesures concrètes et significatives, malgré la poursuite des travaux sur ce thème, particulièrement au GATT.

Cependant, les ralliements à cette approche se sont multipliés au cours des dernières années. Les pays en voie de développement ont clairement pris position en ce sens. L'O.C.D.E. comme les Communautés européennes ont, à plusieurs reprises, souligné cette nécessité. Surtout, les Etats-Unis, longtemps hostiles à la reconnaissance de cette influence directe des variables monétaires sur l'évolution des échanges commerciaux, ont admis qu'une plus grande stabilité des taux de change était souhaitable et que le maintien de parités de change sans rapport avec les situations économiques était dommageable pour le commerce mondial.

C'est dans ce contexte international plus favorable que la déclaration ministérielle de Punta del Este a, une nouvelle fois, clairement reconnu le lien entre données commerciales et données monétaires. Le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales a ainsi pour objectif de "promouvoir une action convergente de coopération au niveau national et international afin de renforcer l'inter-relation entre les politiques commerciales et les autres politiques économiques qui affectent la croissance et le développement, et de contribuer à des efforts continus, effectifs et déterminés pour améliorer le fonctionnement du système monétaire international et le flux des ressources

d'investissement financières et matérielles orienté vers les pays en voie de développement".

Cet engagement est, plus que jamais, opportun. Il pourrait être décisif pour l'évolution du commerce international s'il se traduisait par des mesures concrètes. Sans préjuger de l'avenir des négociations en cours, force est toutefois d'exprimer les plus vives réserves sur les chances de parvenir à un tel accord dans le cadre de "l'Uruguay round".

3°) - Un accord qui demeure improbable : un consensus jusqu'ici introuvable.

Les travaux de l'"Uruguay round" n'ont pas paru jusqu'ici accorder à cette convergence nécessaire des facteurs commerciaux et monétaires l'importance qui devrait lui revenir.

Certes, le groupe de négociation intitulé "fonctionnement du système du GATT" a notamment pour objectif de "faire en sorte que le GATT contribue davantage à rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial en renforçant ses relations avec d'autres organisations internationales compétentes en matière monétaire et financière".

Et, de fait, au cours des premières réunions de ce groupe, de nombreuses délégations ont examiné les rapports entre le GATT et les organisations financières internationales -principalement le Fonds monétaire international (F.M.I.) et la Banque mondiale- et préconisé un resserré de la coopération pour donner au commerce la place qui lui revient dans l'élaboration de la politique économique et financière internationale. Le groupe a recherché les moyens de déboucher sur une plus grande cohérence des politiques suivies.

Mais, si le GATT, le F.M.I. et la Banque mondiale constituent en quelque sorte les trois piliers d'un système

- économique ouvert, force est de constater que les discussions ont peu progressé.

Le problème est de rapprocher deux sphères d'activités - commerciales d'une part, financières et monétaires d'autre part- qui travaillent chacune de leur côté sur des questions inséparables.

Ces efforts se heurtent aux compétences respectives du GATT d'une part, du F.M.I. d'autre part : jalouses de leurs prérogatives, en tout cas incapables jusqu'ici de coordonner suffisamment leurs activités, ces deux organisations continuent à traiter séparément un aspect partiel d'un problème d'ensemble dont dépend finalement l'évolution des échanges internationaux.

De surcroît -et c'est là l'essentiel-, malgré l'évolution des positions, les négociations n'ont pas permis de faire apparaître le consensus nécessaire à la prise de décisions concrètes et durables. Par delà la crise financière internationale, le déséquilibre mondial subsiste entre, d'un côté, le déficit des paiements courants américains et, de l'autre, les forts excédents japonais et ouest-allemands, laissant persister les tentations protectionnistes et les dérives bilatéralistes - ainsi que l'ont illustré les récents accords nippo-américains et, surtout, la nouvelle loi américaine sur le commerce.

C'est dire que les espoirs de voir consacrer le lien entre questions monétaires et questions commerciales à l'occasion de "l'Uruguay round" sont minces. Et les capacités d'initiative du GATT en la matière demeurent modestes. Mais, là ou ailleurs, aujourd'hui ou demain, un tel accord demeure nécessaire pour donner pleinement leur sens et leur portée aux résultats à venir de l'actuel cycle de négociations commerciales multilatérales.

*

* *

- TROISIEME PARTIE -

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Arrivé au terme de ce rapide bilan des négociations commerciales multilatérales et des perspectives dévoilées par la première phase des travaux de "l'Uruguay round", il n'est pas dans l'esprit de votre rapporteur de tirer des conclusions définitives. De tels enseignements seraient d'autant plus incertains et prématurés que les nouvelles négociations engagées au GATT ne sont pas encore arrivées au stade décisif et que le climat international dans lequel elles se déroulent -offensives protectionnistes, regain du bilatéralisme, contentieux commerciaux, tourmente financière- est trop lourd pour être assuré que les négociations de Genève puissent, à terme, déboucher sur des résultats conformes à leurs très vastes ambitions.

En l'état actuel de l'"Uruguay round", et à l'approche du bilan à mi-parcours qui sera effectué à l'occasion de la session qui s'ouvrira, à l'échelon ministériel, à Montréal à partir du 5 décembre prochain, cinq séries d'observations essentielles paraissent devoir retenir l'attention de notre commission et de la Haute Assemblée, autour des idées-force suivantes : le caractère opportun de l'exercice engagé à Genève en dépit des limites, des aléas et des critiques dont il peut être l'objet ; l'incertitude des résultats de l'"Uruguay round" dans un climat protectionniste accentué ; l'exigence d'une approche française et européenne offensive et dynamique en raison même des formidables enjeux de l'"Uruguay round" ; la nécessité absolue de faire progresser parallèlement les négociations du GATT et la préparation du marché intérieur unique européen ; et, enfin, l'adaptation souhaitable de la politique française d'aide à l'exportation.

*

* **

- Première idée : en dépit des limites et des aléas de l'exercice multilatéral engagé, et des critiques dont il fait l'objet, le GATT demeure l'enceinte appropriée pour créer des conditions plus favorables aux échanges internationaux.

Rien ne garantit, à ce jour, que l'"Uruguay round" débouche sur les résultats -impressionnants- qui en sont attendus. Il y faudra, à tout le moins, beaucoup de temps, une volonté politique largement partagée, et l'acceptation par les principaux partenaires d'importantes concessions réciproques.

- D'abord en raison des insuffisances et des déficiences de l'organisation de Genève elle-même. Pour excessives qu'elles soient, il faut ici évoquer la position très critique de l'Administration américaine à l'égard du GATT. Tout en soufflant alternativement le chaud et le froid à Genève, les Américains lui reprochent une lenteur exaspérante et une inefficacité patente qui ne correspondraient plus aux nécessités du commerce international. Ainsi va-t-on parfois, à Washington, jusqu'à qualifier le GATT de "general agreement to talk and talk" et à imputer à la lenteur de ses procédures et à la médiocrité de ses résultats la vigueur des tentations protectionnistes dont le Congrès est l'objet.

Par delà cet aspect polémique, beaucoup s'interrogent sur la capacité du GATT à se rajeunir et à se renforcer, plus de quarante ans après sa création, alors que les échanges internationaux s'effectuent chaque jour davantage en dehors des règles de l'Accord général. Le GATT, qui a obtenu dans le passé des résultats remarquables et a incontestablement contribué au développement du commerce international, doit aujourd'hui administrer la preuve de sa capacité à résoudre les difficiles problèmes posés par les obstacles non tarifaires et à aborder des thèmes nouveaux, comme l'agriculture ou les services, dans des domaines où le protectionnisme est historiquement le plus enraciné.

- On ne saurait ensuite sous-estimer les aléas et les incertitudes qui caractérisent les négociations de l'"Uruguay round" proprement dites. En premier lieu parce que ces négociations seront très longues : le "Kennedy round" a duré quatre ans, le "Tokyo round" six ans ; l'"Uruguay round", plus ambitieux encore, abordant d'immenses domaines jusqu'ici non défrichés et hérissés de

réglementations et d'obstacles techniques, se présente plus encore comme une entreprise de longue durée : tout laisse à penser que le délai de quatre années, initialement envisagé, ne suffira pas à la tâche.

Ensuite parce que le climat économique international paraît peu propice à un accord d'envergure, alourdi qu'il se trouve par de multiples facteurs : le déficit croissant de la balance des comptes américains, la persistance de l'excédent commercial japonais, les contentieux commerciaux bilatéraux, les menaces protectionnistes - notamment aux Etats-Unis-, les divergences entre pays industrialisés -et au sein même de la Communauté européenne-, la situation dramatique de nombreux pays en voie de développement, la crise boursière et financière internationale, sans même parler des hypothèques politiques que font peser les échéances électorales .

Enfin l'on ne saurait se dissimuler le risque que le GATT, à travers notamment l'extension de ses activités à de nouveaux domaines, ne choisisse la fuite en avant plutôt que de tenter de traiter ces problèmes véritables et de s'attacher à obtenir le respect des engagements pris antérieurement et souvent restés lettre morte. Ainsi que le relevait récemment M. Willy de Clercq, le GATT doit remplir un triple rôle : participer à un accroissement de la coopération internationale, étant entendu que le GATT ne pourra, à lui seul, sauver le monde de la crise ; garder confiance dans son message de libéralisation progressive dans le respect des engagements pris à Punta del Este ; enfin, s'adapter aux réalités quotidiennes et ainsi mieux remplir son rôle que par le passé.

- Enfin, quelles que soient les ambitions de l'"Uruguay round", on ne saurait attendre de lui plus qu'il n'est en mesure de donner ni méconnaître les limites de l'exercice engagé. Les nouvelles négociations n'apporteront d'abord pas de solution aux problèmes fondamentaux des pays en voie de développement : le GATT, club de pays riches qui s'est progressivement ouvert à certains pays du Tiers monde qui n'ont guère les moyens d'y faire prévaloir leurs intérêts, ne saurait se substituer à une relance impérative de la coopération Nord-Sud. On pourrait envisager une fusion éventuelle du GATT et de la CNUCED -mais elle est peu souhaitable dans la mesure où le GATT risquerait d'y perdre tout à la fois sa spécificité et son efficacité relative. Par ailleurs -en dépit des termes de la déclaration ministérielle de Punta del Este-, il y a fort à craindre que l'"Uruguay round" n'apporte guère d'améliorations au

fonctionnement du système monétaire international, ne serait-ce qu'en raison de la répartition des compétences entre le GATT d'une part, et les organisations financières internationales -au premier rang desquelles se situe le FMI- d'autre part. En dépit des tâtonnements actuels, la réforme du système monétaire international n'est pas pour demain. C'est pourtant l'évolution monétaire de ces dernières années qui semble le plus menacer, le système commercial international.

Toutes ces raisons, quelles qu'en soient la gravité et l'importance, ne diminuent toutefois nullement -aux yeux de votre rapporteur- la nécessité, l'opportunité et l'importance qui s'attachent aux travaux du GATT en général, et aux négociations de l'"Uruguay round" en particulier. Pour de multiples raisons.

Le GATT demeure l'enceinte appropriée pour créer des conditions plus favorables aux échanges internationaux. Il a à cet égard quelques titres à faire valoir : c'est une organisation qui a fait la preuve de son utilité, dans le domaine tarifaire bien sûr, mais aussi dans des secteurs plus particuliers -à l'exemple des codes de conduite qui, notamment dans le domaine aéronautique, se sont avérés précieux. C'est aussi, notamment du point de vue européen, un forum multilatéral adéquat et indispensable. Il permet de tenter de résister aux pressions des plus grandes puissances et notamment des Etats-Unis. Bref, il constitue une enceinte de négociations concrètes, menées en marge des grands conflits politiques, et apportant une contribution incontestée aux efforts déployés pour renforcer la coopération économique internationale.

Surtout, il n'existe pas, en l'état, d'alternative aux négociations multilatérales du GATT. Faute d'une organisation active telle que le GATT, faute de résultats concrets obtenus en son sein, il est clair que les grands différends économiques et commerciaux tendront de plus en plus à être réglés sur une base bilatérale, comme ce fut le cas en 1986 entre la C.E.E. et les Etats-Unis (contentieux sur les conséquences de l'élargissement de la Communauté) ou entre le Japon et les Etats-Unis (accord du 31 octobre 1986). Plus récemment encore, la conclusion d'accords commerciaux entre les Etats-Unis et le Canada d'une part, les Etats-Unis et le Mexique d'autre part, parallèlement à de nombreuses autres négociations bilatérales, souligne la multiplication des

atteintes portées au multilatéralisme -pour le plus grand profit de la plus grande puissance commerciale.

De tels accords, touchant un nombre limité de pays sur certains sujets spécifiques, risquent de se multiplier. Si tel était le cas, le GATT et, à travers lui, l'ensemble du système commercial international se trouveraient gravement affaiblis. Si le GATT devait dépérir, le commerce multilatéral serait rapidement supplanté par la discrimination économique. C'est là une raison décisive de prendre une part active et de favoriser l'aboutissement des travaux de l'"Uruguay round".

*

* *

- Deuxième idée : la première phase des travaux de l'"Uruguay round" a permis d'accomplir des progrès qui, s'ils sont significatifs, garantissent d'autant moins des résultats concrets que les négociations se déroulent dans un contexte d'amplification des tentations perfectionnistes, illustrées par la nouvelle loi commerciale américaine.

- Il est crucial, chacun en convient, que les négociations entreprises dans le cadre de l'"Uruguay round" aboutissent. De l'avis général des participants, la première partie des travaux s'est déroulée de façon globalement satisfaisante, sans toutefois déboucher sur des résultats immédiats. Dans la plupart des domaines, les dossiers ont été mis à plat et les multiples propositions formulées font progresser les débats en indiquant les bases à partir desquelles les nécessaires compromis devront être recherchés.

Il demeure que la route reste longue sur les principaux dossiers en discussion -l'agriculture, les services, les textiles-. D'importantes préoccupations demeurent : la nécessité d'être fidèle aux positions communes définies à Punta del Este doit être réaffirmée ; les travaux des divers groupes de négociations n'ont pas progressé au même rythme, au risque de remettre en cause le

principe de "globalité" des négociations auquel la France est particulièrement attaché.

L'état d'esprit dans lequel les principaux participants abordent -semble-t-il- la prochaine conférence de Montréal confirme les divergences d'approche : les uns -Etats-Unis en tête- en attendent des résultats concrets immédiats -en particulier dans le domaine agricole, faute de quoi la législation américaine pourrait devenir plus rude encore en 1990-, tandis que les autres -comme les Communautés européennes- souhaitent avant tout que des progrès soient réalisés sur un front global, dans tous les domaines de négociations.

Il convient donc, avant tout, d'établir et de maintenir un processus continu de négociation. Une participation ministérielle accrue à l'action du GATT est, sans doute, l'un des moyens d'en renforcer l'efficacité. Une réunion périodique des ministres concernés -tous les deux ou trois ans- pourrait être de nature à engager pleinement les gouvernements aux décisions prises.

- Une telle évolution apparaît d'autant plus nécessaire que l'exercice entrepris se déroule dans un environnement économique international particulièrement troublé propre à renforcer les tentations bilatéralistes et protectionnistes.

C'est ainsi que le nombre des différends commerciaux portés devant le GATT a atteint un niveau record en 1987 -année au cours de laquelle sept "panels" (groupes d'experts chargés de régler les différends) ont été constitués.

Parallèlement, des accords bilatéraux, constituant autant d'entorses aux règles du libre-échange, se multiplient -à l'exemple des récents accords nippon-américains sur les grands chantiers ou sur les produits agricoles transformés- tandis qu'après le traité de libre-échange canado-américain est évoquée la perspective de nouveaux accords de libre-échange. Ainsi se trouve battu en brèche le principe du gel des accords -"statu quo"- pendant le déroulement des travaux de "l'Uruguay round", conclu à Punta del Este.

Enfin et surtout, la détérioration du climat international s'est trouvée spectaculairement illustrée par l'adoption définitive puis la signature, au mois d'août dernier, par le Président Reagan, du nouveau "Trade bill" américain. Véritable fourre-tout, ce monumental texte de loi de 1128 pages prévoit de nouvelles subventions à l'agriculture américaine (à hauteur de 2,5 millions de dollars) et, de façon générale, renforce les pouvoirs du représentant spécial au commerce du Président américain, désormais habilité à prendre des mesures de rétorsion, immédiatement applicables, à l'encontre des pratiques jugées déloyales par les Etats-Unis. Ainsi les "champions du libre-échange" américains adoptent-ils une législation aux potentialités protectionnistes élevées tout en engageant une vaste offensive dénonçant le protectionnisme des autres, en l'occurrence celui des Européens. Ils ont suscité de vives réactions de leurs partenaires commerciaux, contribuant ainsi à créer de nouvelles tensions économiques internationales, au moment même où les négociations entreprises sous l'égide du GATT entrent dans leur phase décisive.

*

* *

- Troisième idée : l'importance des enjeux de l'"Uruguay round" exige de la France et de ses partenaires européens d'abandonner toute attitude frileuse au profit d'une approche offensive et dynamique.

Dans ce contexte, les formules diplomatiques et la phraséologie internationale qui prévalent au GATT ne doivent pas dissimuler l'exceptionnelle importance des enjeux de l'"Uruguay round" et les intérêts économiques considérables qui en dépendent. C'est ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, qu'un accord à Genève sur les formes de déréglementation du secteur des transports aériens aurait des conséquences extrêmement concrètes -en particulier sur le plan tarifaire- et une portée pratique qui ne saurait être mésestimée.

De manière générale, un pays comme la France a beaucoup à gagner, mais aussi beaucoup à perdre, dans l'exercice international très ambitieux engagé au GATT. Ainsi, dans le domaine des services -où la France occupe une position globalement favorable mais très diversifiée selon les secteurs-, une libéralisation des échanges comporte des dangers réels dans les secteurs où nous sommes dans l'immédiat moins bien placés -par exemple dans le domaine des télécommunications, ou dans celui des transports aériens-, mais aussi des perspectives très intéressantes de développement dans des secteurs où la France dispose d'une situation très avantageuse -à l'exemple du tourisme ou des grands travaux- et où elle dispose d'atouts importants pour tirer bénéfice d'une plus grande ouverture des marchés.

De même, dans le domaine de l'agriculture, nos exportations agricoles ne seront préservées -ce qui est vital pour notre commerce agro-alimentaire et pour notre commerce extérieur en général -que si les négociations ne se focalisent pas sur la seule question des subventions à l'exportation. Le dossier agricole ne doit pas être isolé de l'ensemble des négociations, et ne doit pas être l'objet d'un règlement hâtif qui ne laisserait pas à la Communauté le temps nécessaire à l'adaptation indispensable des règles de la politique agricole commune.

L'enjeu est de taille. Les négociations de l'"Uruguay round" doivent donc être suivies et préparées avec une attention extrême sous peine d'avoir des conséquences très fâcheuses pour notre économie. Si, au contraire, le nouveau cycle de négociations est suffisamment canalisé dans un sens favorable à nos intérêts, la France pourra tirer avantage de ses résultats, préserver les intérêts de son agriculture et ouvrir ses services à la concurrence mondiale. Tel est, sans doute, l'un des enjeux essentiels pour l'économie française d'ici la fin du XXe siècle.

La France et l'Europe doivent donc adopter délibérément une attitude offensive à Genève. Après être entrées -il faut bien le dire- à reculons dans ces nouvelles négociations commerciales multilatérales, laissant aux Etats-Unis et au Japon le bénéfice de l'initiative et le rôle clé dans la détermination des thèmes de discussion, les Communautés sont parvenues à préserver l'essentiel lors de l'adoption de la déclaration ministérielle de Punta del Este le 20 septembre 1986 : ces négociations seront globales ; il ne

devrait pas y avoir de discussions séparées ou accélérées sur les déséquilibres agricoles pour lesquels une responsabilité collective a été reconnue. Mais il importe de rester très vigilants pour ne pas compromettre ces acquis que nombre des participants aux négociations de Genève - Américains en tête - tentent de remettre en cause.

Une approche résolument dynamique des négociations de l'"Uruguay round" est dans l'intérêt bien compris d'une Europe confrontée à la montée des protectionnismes. Ceux-ci ne sauraient être qu'un remède illusoire aux faiblesses structurelles de nos économies. Pour sa part, l'Europe, avec ses points forts et ses graves faiblesses, n'a pas le choix : elle ne peut que rester fidèle au principe de la liberté des échanges. C'est la voie dans laquelle elle s'est engagée avec succès depuis des décennies. Toute son économie est désormais organisée en fonction de cette ouverture sur l'extérieur, ainsi que l'illustre la place des pays européens aux premiers rangs des pays exportateurs de services.

La Communauté -qui parle, il faut le rappeler, d'une seule voix- doit donc jouer un rôle moteur dans les travaux de l'"Uruguay round" comme elle l'a fait dans toutes les négociations internationales précédentes consacrées au développement du commerce mondial. Cela suppose une indispensable articulation entre les négociations du GATT et les travaux communautaires en vue de l'achèvement du marché intérieur européen.

*

* *

Quatrième idée : l'absolue nécessité d'une progression parallèle des négociations de l'"Uruguay round" et des travaux préparatoires au marché intérieur unique européen.

Les Européens sont engagés simultanément dans deux entreprises -la mise en oeuvre de l'Acte unique européen et les nouvelles négociations commerciales multilatérales du GATT- qui, à leur terme -c'est-à-dire dans la dernière décennie de ce siècle-, se

traduiront selon toute vraisemblance par une profonde modification de leurs économies.

Il faut achever le grand marché intérieur européen en se gardant tout à la fois de "l'euro-pessimisme" -qui considère tout approfondissement de la construction communautaire comme une illusion vouée à l'échec- et de "l'euro-optimisme" -qui voit dans l'Europe et dans la mise en oeuvre de l'Acte unique européen la solution à tous les problèmes. Certes, les entreprises françaises et européennes ont besoin d'un vaste marché intérieur de 320 millions d'habitants pour atteindre un seuil suffisant d'internationalisation. L'Europe des Douze constitue pour les entreprises françaises le premier cercle d'ouverture sur les marchés extérieurs. Toutes les énergies européennes doivent donc être mobilisées pour oeuvrer à l'élimination de tous les obstacles réglementaires, techniques, financiers, fiscaux et politiques qui séparent encore la Communauté d'un véritable "marché commun".

Mais cette entreprise ambitieuse et souhaitable ne doit pas dissimuler la dimension extérieure du marché unique européen. Même si les partenaires de la Communauté perçoivent souvent le futur marché unique comme l'édification d'une "forteresse Europe" qui les inquiète, il n'est pas douteux - a contrario- que l'achèvement du marché intérieur bénéficiera également aux entreprises non européennes -en premier lieu japonaises et américaines- Disposant dans un des pays de la Communauté d'une implantation solide, elles profiteront pleinement du décloisonnement des marchés européens. Ainsi, que le relevait fort justement M. Jacques Mallet, président de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen, le 5 octobre 1987, la question se pose de savoir "comment éviter que le marché intérieur ne pénalise les entreprises communautaires par rapport à leurs concurrents des pays-tiers, sans, bien entendu, remettre en cause les principes d'ouverture dont s'inspirent les pays de la Communauté ni les engagements internationaux auxquels ils ont souscrit ?"

Ainsi, se trouve clairement soulignée l'exigence d'une articulation et d'une progression parallèle des négociations entreprises sous l'égide du GATT et des travaux communautaires en vue de l'achèvement du marché intérieur. Les négociations de l'"Uruguay round" doivent en effet

marquer une nouvelle étape dans la libéralisation des échanges internationaux, à l'échelle mondiale. Si cet effort de mondialisation devait aller plus vite que l'intégration économique européenne, il en résulterait tout à la fois une dilution de la Communauté et un inappréciable cadeau fait par les pays européens à leurs concurrents commerciaux, et d'abord aux Etats-Unis et au Japon.

C'est dire que la Communauté ne saurait accorder des avantages à sens unique ni offrir sans contrepartie aux pays tiers le libre accès à son marché. Quelques exemples permettent de souligner cette nécessité de subordonner à une stricte réciprocité cette extension aux entreprises des pays non européens du bénéfice des réalisations communautaires.

Dans le secteur des services, la déréglementation engagée au niveau international, que devraient consacrer les négociations de l'"Uruguay round", provoquera une concurrence accrue pour les entreprises de la Communauté. En dépit de la forte position globale des pays européens, elle affectera des secteurs particulièrement sensibles, comme celui des transports. L'ouverture de l'Europe ne saurait donc s'effectuer sans contrepartie.

De même, l'industrie automobile ne saurait accepter la suppression des quotas nationaux applicables aux importations non européennes -principalement japonaises- sans leur remplacement par des quotas communautaires leur assurant une protection adéquate, à défaut d'une ouverture analogue des marchés internationaux demeurés, à l'exemple du Japon, les plus fermés.

Enfin, comment l'Europe pourrait-elle admettre l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles et réformer unilatéralement la politique agricole commune, au prix d'importants sacrifices, si elle n'obtenait en échange de significatives mesures de réciprocité ?

Pour toutes ces raisons, la Communauté doit veiller à assurer la plus précise coordination de son action pour que les négociations du GATT soient articulées et suivent une progression

comparable aux travaux qui doivent déboucher sur l'achèvement du marché intérieur européen. C'est à cette condition seulement qu'une Europe ouverte sur l'extérieur, mais ferme dans la défense de ses intérêts essentiels, pourra, tout en renforçant la Communauté européenne, participer pleinement à la lutte contre les menaces protectionnistes et à l'effort rénové de libéralisation des échanges internationaux engagé à Genève dans les négociations du GATT.

*

* *

- Cinquième idée : l'adaptation de la politique française d'aide à l'exportation aux règles nouvelles.

Votre rapporteur ne voudrait toutefois pas conclure cette étude sans évoquer par-delà l'échéance de l'"Uruguay round" et le contexte international, la situation spécifique du commerce extérieur français. Celle-ci doit échapper aux jugements sempiternellement désolés sur le déficit persistant et la perte de parts de marchés comme aux simplifications auto-satisfaites constatant le maintien de la France au quatrième rang dans le monde -après la R.F.A., le Japon et les Etats-Unis- pour le niveau de ses exportations et, même, à la deuxième place, juste derrière les Allemands, pour les ventes françaises par habitant.

Il semble nécessaire d'attirer l'attention sur l'adaptation des procédures françaises d'aide à l'exportation. L'exemple des grands projets d'équipement est, à cet égard, révélateur. Les industriels français ont été abondamment protégés et soutenus dans leurs efforts d'exportation : crédits (acheteurs ou fournisseurs) bonifiés par la puissance publique -Banque de France et Banque française du commerce extérieur- ; garanties à l'exportation assurées par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur ; assurance-prospection ; garantie de risque économique ; interventions et aides de la Direction des relations économiques extérieures ...

Ces diverses aides ont ainsi permis, surtout depuis le premier choc pétrolier, une politique de soutien systématique aux grands contrats. Mais les difficultés grandissantes rencontrées, depuis le début des années 1980, par de nombreux pays en développement ont mis à mal bon nombre de ces projets d'équipement et alourdi, dans des proportions vertigineuses, le coût budgétaire de cette politique -qui a pu être évalué à plus de 12 milliards de francs de sinistres en 1987.

Un frein doit donc être mis à cette politique, au moins sous certaines de ses manifestations. Ajoutons que les règles internationales sont de plus en plus strictes en matière d'aide liée et de crédits à l'exportation, ainsi que l'illustre le système du "consensus" de l'O.C.D.E., qui interdit les crédits à taux trop bas par rapport aux conditions du marché. Si cette réorientation peut être facilitée par la chute des grands contrats civils -qui diminue d'autant les engagements de l'Etat- et par le développement des contrats avec les grands pays industrialisés -plus sûrs et, dès lors, théoriquement moins coûteux-, il nous apparaît que l'Etat doit réexaminer l'ensemble de la politique d'aide à l'exportation conduite au cours de la dernière décennie. L'accent pourrait être mis sur les aides aux P.M.E. et aux activités de services particulièrement performantes. Il s'agit là d'un domaine complexe pour lequel la Haute Assemblée avait déjà manifesté un intérêt tout particulier en constituant une commission présidée par M. Pisani. C'est dans l'esprit de ces travaux, bien entendu réactualisés, qu'il faut poursuivre ce qui a été engagé et tenter ainsi d'adapter la France au nouvel environnement économique mondial dont l'"Uruguay round" est en train de dessiner les contours.

*

* *

- EXAMEN EN COMMISSION -

M. Jacques Chaumont a présenté le présent document d'information devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées au cours de sa séance du jeudi 20 octobre 1988.

Après avoir indiqué qu'il avait souhaité inscrire cette étude dans l'esprit des rapports sénatoriaux d'information élaborés en 1978 et 1980 sur les équilibres extérieurs de la France sous la présidence de M. Edgard Pisani, tout en centrant son examen, conformément aux compétences propres de la commission, sur l'aspect diplomatique des négociations commerciales multilatérales, M. Jacques Chaumont a exposé l'ensemble du présent document.

A l'issue de l'exposé de M. Jacques Chaumont, le président Jean Lecanuet a relevé la contradiction qui surgit entre la doctrine des pays qui, au sein du GATT, professent la liberté des échanges et les faits qui mettent en évidence des pratiques protectionnistes destinées à sauvegarder les intérêts nationaux de ces mêmes pays, ainsi que l'illustre la nouvelle loi commerciale américaine. Il a également souligné la contradiction qui existe, notamment dans le domaine agricole, entre la sur-production par rapport aux marchés solvables et la sous-commission des pays du Tiers-monde. Au regard des affaires européennes, il a estimé qu'il convenait, en effet, d'assurer une progression simultanée des travaux de l'"Uruguay round" en vue d'une mondialisation des échanges et de ceux concernant la préparation du marché unique européen, qui ne saurait être assimilé à une forteresse communautaire, et que l'Europe ne saurait pour autant s'interdire certains moyens de protection. Le président Jean Lecanuet a conclu en soulignant l'extrême importance que peut représenter pour les pays occidentaux la nouveauté constituée par l'ouverture des marchés de pays de l'Est prônée par M. Gorbatchev.

M. Xavier de Villepin s'est ensuite interrogé sur les réactions européennes face à la nouvelle législation américaine. Il a estimé, compte tenu de l'extrême difficulté de discussions sectorielles, que la vraie question résidait dans la capacité de la Communauté de bâtir une véritable législation commerciale européenne.

MM. André Bettencourt et Xavier de Villepin ont considéré que le souhait des dirigeants soviétiques de drainer vers les pays de l'Est les fonds occidentaux ne saurait se faire au détriment des pays en voie de développement, mais qu'il convenait plutôt d'entraîner l'Union soviétique à aider le Tiers-monde.

M. Jean Garcia a enfin précisé que les conclusions de ce document d'information n'engageaient pas son groupe politique.

Répondant aux intervenants, M. Jacques Chaumont a tenu à souligner que le présent document, destiné à mettre l'accent sur les enjeux considérables du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, n'avait naturellement pas l'ambition de traiter de manière exhaustive chacun des sujets abordés mais devait constituer à ses yeux le point de départ d'études plus spécifiques portant, à titre d'exemples, sur les perspectives d'évolution de l'agriculture européenne ou sur les possibilités d'adaptation des mécanismes actuels d'aide à l'exportation.

Sur la proposition du président Jean Lecanuet, la commission a autorisé la publication de l'étude de M. Jacques Chaumont sous la forme d'un rapport d'information en application de l'article 22, alinéa premier, du Règlement du Sénat.

*

* *

- ANNEXE N° 1 -



- Liste des membres de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) au 1er septembre 1988.

Parties Contractantes à l'Accord général (96)

| | | |
|-----------------------|------------------|------------------------------|
| Afrique du Sud | Ghana | Ouganda |
| Allemagne (Rép. féd.) | Grèce | Pakistan |
| Antigua-et-Barbuda | Guyane | Pays-Bas |
| Argentine | Haïti | Pérou |
| Australie | Hong Kong | Philippines |
| Autriche | Hongrie | Pologne |
| Bangladesh | Inde | Portugal |
| Barbade | Indonésie | République centrafricaine |
| Belgique | Irlande | République dominicaine |
| Bélize | Islande | Roumanie |
| Bénin | Israël | Royaume-Uni |
| Birmanie | Italie | Rwanda |
| Botswana | Jamaïque | Sénégal |
| Brésil | Japon | Sierra Leone |
| Burkina Faso | Kenya | Singapour |
| Burundi | Koweït | Sri Lanka |
| Cameroun | Lesotho | Suède |
| Canada | Luxembourg | Suisse |
| Chili | Madagascar | Suriname |
| Chypre | Malaisie | Tanzanie |
| Colombie | Malawi | Tchad |
| Congo | Maldives | Tchécoslovaquie |
| Corée (Rép.) | Malte | Thaïlande |
| Côte d'Ivoire | Maroc | Togo |
| Cuba | Maurice | Trinité-et-Tobago |
| Danemark | Mauritanie | Turquie |
| Egypte | Mexique | Uruguay |
| Espagne | Nicaragua | Yougoslavie |
| Etats-Unis | Niger | Zaire |
| Finlande | Nigéria | Zambie |
| France | Norvège | Zimbabwe |
| Gabon | Nouvelle-Zélande | |
| Gambie | | |

Accession provisoire (1)

Tunisie

**Pays au territoire desquels l'Accord général était appliqué
autrefois et qui, devenus indépendants continuent de l'appliquer
de facto en attendant d'avoir définitivement arrêté leur politique
commerciale (28)**

| | | |
|---------------------|----------------------|----------------------|
| Algérie | Guinée équatoriale | Saint-Vincent-et- |
| Angola | Kampuchea | Grenadines |
| Bahamas | Kiribati | Sainte-Lucie |
| Bahreïn | Mali | Salomon |
| Brunei Darussalem | Mozambique | Sao Tomé et Príncipe |
| Cap-Vert | Papouasie-Nouvelle- | Seychelles |
| Dominique | Guinée | Souaziland |
| Emirats arabes unis | Qatar | Tonga |
| Fidji | Saint-Christophe-et- | Tuvalu |
| Grenade | Nevis | Yémen démocratique |
| Guinée-Bissau | | |

- ANNEXE N° 2 -

**- Texte de la déclaration de Punta del Este
(20 septembre 1986) -**

DECLARATION MINISTERIELLE SUR LES NEGOCIATIONS
D'URUGUAY

Les Ministres, réunis à l'occasion de la session spéciale des PARTIES CONTRACTANTES à Punta del Este, ont décidé de lancer des Négociations commerciales multilatérales (Les Négociations d'Uruguay). A cette fin, ils ont adopté la Déclaration ci-après. Les Négociations commerciales multilatérales (NCM) seront ouvertes à la participation des pays indiqués aux Parties I et II de la présente Déclaration. Il est institué un Comité des Négociations commerciales (CNC) chargé de mener à bien les NCM. Le CNC tiendra sa première réunion le 31 octobre 1986 au plus tard. Il se réunira, s'il y a lieu, à l'échelon ministériel. Les Négociations commerciales multilatérales seront achevées dans un délai de quatre ans.

PARTIE I

NEGOCIATIONS SUR LE COMMERCE DES MARCHANDISES

- Les PARTIES CONTRACTANTES, réunies à l'échelon ministériel,
- RESOLUES à arrêter et à repousser le protectionnisme ainsi qu'à éliminer les distorsions des échanges
- RESOLUES également à préserver les principes fondamentaux de l'Accord général et à promouvoir les objectifs
- RESOLUES en outre à établir un système commercial multilatéral plus ouvert, plus viable et plus durable
- CONVAINCUES qu'une telle action favoriserait la croissance et le développement
- PREOCCUPEES par les effets négatifs de l'instabilité financière et monétaire prolongée dans l'économie mondiale, par l'endettement d'un grand nombre de parties contractantes peu développées, et considérant le lien qui existe entre le commerce, la monnaie, les finances et le développement
- DECIDENT d'engager des Négociations commerciales multilatérales sur le commerce des marchandises dans le cadre et sous les auspices de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

A. OBJECTIFS

Les négociations auront pour objectifs :

- i) d'assurer une libéralisation accrue et une expansion du commerce mondial au bénéfice de tous les pays, en particulier des parties contractantes peu développées et notamment une amélioration de l'accès aux marchés par la réduction et la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives et autres mesures et obstacles non tarifaires;
- ii) de renforcer le rôle du GATT, d'améliorer le système commercial multilatéral fondé sur les principes et les règles du GATT et de soumettre une part plus grande des échanges commerciaux mondiaux à des disciplines multilatérales convenues, efficaces et ayant force exécutoire;
- iii) d'accroître la capacité du système du GATT de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique international, en facilitant les ajustements de structures nécessaires, en développant les relations du GATT avec les organisations internationales compétentes, et en tenant compte des changements des structures et des perspectives commerciales, y compris l'importance croissante du commerce des produits de haute technologie, des graves difficultés que connaissent les marchés des produits de base et de l'importance d'une amélioration de l'environnement commercial qui permette notamment aux pays endettés de s'acquitter de leurs obligations financières;
- iv) de promouvoir une action convergente de coopération au niveau national et international afin de renforcer l'interrelation entre les politiques commerciales et les autres politiques économiques qui affectent la croissance et le développement, et de contribuer à des efforts continus, effectifs et déterminés pour améliorer le fonctionnement du système monétaire international et le flux des ressources d'investissement financières et matérielles orienté vers les pays en voie de développement.

B. PRINCIPES GENERAUX REGISSANT LES NEGOCIATIONS

- i) Les négociations seront menées d'une manière transparente et conforme aux objectifs et aux engagements convenus dans la présente Déclaration ainsi qu'aux principes de l'Accord général, afin d'assurer l'avantage mutuel de tous les participants et de leur apporter des bénéfices accrus.
- ii) Les négociations seront considérées comme un tout, tant en ce qui concerne leur lancement que leur conduite, ainsi que la mise en oeuvre de leurs résultats. Néanmoins, les accords conclus dans les premières phases des négociations pourront être mis en oeuvre à titre provisoire ou définitif s'il en est ainsi convenu avant la conclusion officielle des négociations. Ces accords seront pris en compte dans l'établissement du bilan global des négociations.
- iii) Il faudrait s'efforcer d'équilibrer les concessions dans les limites de larges secteurs d'échanges et des thèmes sur lesquels porteront les négociations, afin d'éviter des exigences intersectorielles injustifiées.
- iv) Les PARTIES CONTRACTANTES conviennent que le principe d'un traitement différencié et plus favorable énoncé dans la Partie IV et dans d'autres dispositions pertinentes de l'Accord général ainsi que dans la Décision des PARTIES CONTRACTANTES du 28 novembre 1979 concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement, s'applique aux négociations. Dans la mise en oeuvre du statu quo et du démantèlement, il faudrait s'efforcer tout particulièrement d'éviter de désorganiser le commerce des parties contractantes peu développées.
- v) Les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements, pris par eux aux cours de négociations commerciales, de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des pays en voie de développement, c'est-à-dire que les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder, des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières.

- vi) Les parties contractantes peu développées s'attendent que leur capacité d'apporter des contributions ou d'accorder des concessions négociées ou d'entreprendre toute autre action mutuellement convenue dans le cadre des dispositions et des procédures de l'Accord général s'améliorera avec le développement progressif de leurs économies et l'amélioration de leur situation commerciale, et elles s'attendraient, en conférence, à prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général.
- vii) Une attention spéciale sera accordée à la situation et aux problèmes particuliers des pays les moins avancés ainsi qu'à la nécessité d'encourager les mesures positives visant à faciliter l'expansion de leurs possibilités commerciales. Une attention appropriée sera également accordée à la mise en oeuvre rapide des dispositions pertinentes de la Déclaration ministérielle de 1982 concernant ces pays.

C. STATU QUO ET DEMANTELEMENT

Avec effet immédiat et jusqu'à la conclusion officielle des négociations, chaque participant convient d'appliquer les engagements ci-après :

Statu quo

- i) ne prendre aucune mesure restreignant ou faussant les échanges qui serait incompatible avec les dispositions de l'Accord général ou des Instruments négociés dans le cadre du GATT ou sous ses auspices;
- ii) dans l'exercice légitime des droits qui découlent pour lui de l'Accord général, ne prendra aucune mesure restreignant ou faussant les échanges qui irait au-delà de ce qui est nécessaire pour remédier à des situations spécifiques, conformément à ce qui est prévu dans l'Accord général et dans les Instruments visés à l'alinéa i) ci-dessus;
- iii) ne prendre aucune mesure commerciale d'une façon qui lui permette d'améliorer sa position de négociateur.

Démantèlement

- i) toutes les mesures restreignant ou faussant les échanges qui sont incompatibles avec les dispositions de l'Accord général et les Instruments négociés dans le cadre du GATT ou sous ses auspices seront progressivement éliminées ou rendues conformes auxdites dispositions, selon un calendrier convenu, au plus tard pour la date de la conclusion officielle des négociations, compte tenu des accords, engagements et arrangements multilatéraux, y compris des règles et disciplines renforcées, acceptés conformément aux objectifs des négociations;
- ii) le présent engagement sera mis en oeuvre progressivement, sur une base équitable, au cours de consultations entre les participants concernés, y compris tous les participants dont les intérêts sont touchés; il tiendra compte des préoccupations exprimées par tout participant au sujet des mesures qui touchent directement ses intérêts commerciaux;
- iii) aucune concession dans le cadre du GATT ne sera demandée en échange de l'élimination de ces mesures.

Surveillance du statu quo et du démantèlement

Chaque participant convient que l'exécution de ces engagements de statu quo et de démantèlement fera l'objet d'une surveillance multilatérale afin d'en assurer le respect. Le Comité des négociations commerciales décidera des mécanismes appropriés pour exercer cette surveillance, qui comprendra des examens et des évaluations périodiques. Tout participant pourra signaler à l'attention du mécanisme de surveillance approprié les actions ou omissions qui, à son avis, auront un rapport avec l'exécution de ces engagements. Ces notifications devraient être adressées au secrétariat du GATT, qui pourra également fournir d'autres renseignements utiles.

D. THEMES DES NEGOCIATIONS

Droits de douane

Les négociations viseront, par des méthodes appropriées, à réduire ou, le cas échéant, à éliminer les droits de douane, notamment les droits élevés et la progressivité des droits. L'élargissement du champ des concessions tarifaires entre tous les participants sera un objectif important.

Mesures non tarifaires

Les négociations viseront à réduire ou à éliminer les mesures non tarifaires, notamment les restrictions quantitatives, sans préjudice de toute mesure à prendre

Produits tropicaux

Les négociations viseront la libéralisation la plus complète du commerce des produits tropicaux, y compris le commerce de ces produits à l'état transformé et semi-transformé, et porteront sur les mesures tarifaires aussi bien que sur les mesures non tarifaires affectant le commerce de ces produits.

Les PARTIES CONTRACTANTES reconnaissent l'importance que présente le commerce des produits tropicaux pour un grand nombre de parties contractantes peu développées et conviennent qu'une attention spéciale devra être accordée aux négociations dans ce domaine, notamment au calendrier des négociations et à la mise en oeuvre des résultats ainsi qu'il est prévu à la section B ii).

Produits provenant des ressources naturelles

Les négociations viseront à réaliser la libéralisation la plus complète du commerce des produits provenant des ressources naturelles, y compris le commerce de ces produits à l'état transformé et semi-transformé. Les négociations viseront à réduire ou à éliminer les mesures tarifaires et non tarifaires, y compris la progressivité des droits.

Textiles et vêtements

Les négociations dans le domaine des textiles et des vêtements viseront à définir des modalités qui permettraient d'intégrer finalement ce secteur dans le cadre du GATT sur la base de règles et disciplines du GATT renforcées, ce qui contribuerait aussi à la réalisation de l'objectif de libéralisation accrue du commerce.

Agriculture

Les PARTIES CONTRACTANTES conviennent qu'il faut d'urgence renforcer la discipline et améliorer la prévisibilité dans les échanges mondiaux de produits agricoles en corrigeant et en prévenant les restrictions et les distorsions, y compris celles qui sont liées aux excédents structurels, de façon à réduire l'incertitude, les déséquilibres et l'instabilité qui règnent sur les marchés agricoles mondiaux.

Les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation, à des règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique, en tenant compte des principes généraux régissant les négociations :

- i) par l'amélioration de l'accès aux marchés, au moyen notamment de la réduction des obstacles aux importations;
- ii) par l'amélioration de l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes;
- iii) par la réduction au minimum des effets défavorables que les réglementations et obstacles sanitaires et phytosanitaires peuvent avoir sur le commerce des produits agricoles, en tenant compte des accords internationaux applicables en l'espèce.

Afin de réaliser les objectifs susmentionnés, le Groupe de négociation ayant la responsabilité première de tous les aspects de l'agriculture utilisera les Recommandations que les PARTIES CONTRACTANTES ont adoptées à leur quarantième session et qui ont été élaborées conformément au programme du GATT établi par les Ministres en 1982 et il tiendra compte des approches suggérées dans le cadre des travaux du Comité du commerce des produits agricoles, sans préjudice des autres options qui pourraient permettre de réaliser les objectifs des négociations.

Articles de l'Accord général

Les participants examineront les articles, dispositions et disciplines actuels de l'Accord général en fonction des demandes des parties contractantes intéressées et, s'il y a lieu, engageront des négociations.

Sauvegardes

- i) Un accord portant sur tous les aspects de la question est particulièrement important pour le renforcement du système du GATT et l'avancement des NCM.

i) L'accord sur les sauvegardes :

- sera fondé sur les principes de base de l'Accord général;
- contiendra, entre autres, les éléments ci-après : transparence, champ d'application, critères objectifs d'action, parmi lesquels le concept du préjudice grave ou de la menace de préjudice grave, caractère temporaire, dégressivité et ajustement des structures, compensation et rétorsion, notifications, consultations, surveillance multilatérale et règlement des différends; et
- précisera et renforcera les disciplines de l'Accord général et devrait s'appliquer à toutes les parties contractantes.

Accords et arrangements issus des NCM

Les négociations viseront à améliorer, éclaircir ou élargir, selon le cas, les accords et arrangements négociés dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales de Tokyo.

Subventions et mesures compensatoires

Les négociations sur les subventions et mesures compensatoires seront fondées sur un examen des articles VI et XVI de l'Accord général et de l'Accord relatif aux subventions et mesures compensatoires issu des NCM, et auront pour but d'améliorer les disciplines du GATT concernant toutes les subventions et mesures compensatoires qui affectent le commerce international. Un groupe de négociation sera établi pour traiter ces questions.

Règlement des différends

En vue d'assurer un règlement prompt et efficace des différends à l'avantage de toutes les parties contractantes, les négociations viseront à améliorer et à renforcer les règles et procédures de règlement des différends et reconnaîtront en même temps la contribution qu'apporteraient des règles et disciplines du GATT plus efficaces et ayant force exécutoire. Les négociations comprendront l'établissement de dispositifs de surveillance et de contrôle de ces procédures propres à faciliter le respect des recommandations adoptées.

Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçon

Afin de réduire les distorsions et les obstacles qui affectent le commerce international, et compte tenu de la nécessité de favoriser une protection effective et adéquate des droits de propriété intellectuelle et de faire en sorte que les mesures et procédures visant à faire appliquer les droits de propriété intellectuelle ne deviennent pas elles-mêmes des obstacles au commerce légitime, les négociations viseront à éclaircir les dispositions de l'Accord général et à élaborer, s'il y a lieu, des règles et disciplines nouvelles.

Les négociations viseront à établir un cadre multilatéral de principes, de règles et de disciplines relatives au commerce international des marchandises de contrefaçon; compte tenu des travaux déjà entrepris au GATT.

Ces négociations se dérouleront sans préjudice d'autres initiatives complémentaires qui pourraient être prises dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et ailleurs pour traiter ces questions.

Mesures concernant les investissements liés au commerce

A la suite d'un examen du fonctionnement des articles de l'Accord général se rapportant aux effets de restriction et de distorsion des échanges exercés par les mesures concernant les investissements, des négociations devraient élaborer de manière appropriée les dispositions complémentaires qui pourraient être nécessaires pour éviter de tels effets préjudiciables sur le commerce.

E. FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DU GATT

Les négociations auront pour but l'élaboration de mémorandums d'accord et d'arrangements destinés à :

- i) renforcer la surveillance exercée dans le cadre du GATT de façon que l'on puisse suivre régulièrement les politiques et pratiques commerciales des parties contractantes et leurs incidences sur le fonctionnement du système commercial multilatéral;

- ii) améliorer l'efficacité générale du GATT en tant qu'institution et la prise de décisions dans ce cadre, notamment grâce à la participation des Ministres;
- iii) faire en sorte que le GATT contribue davantage à rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial en renforçant ses relations avec d'autres organisations internationales compétentes en matière monétaire et financière.

F. PARTICIPATION

- a) Les négociations seront ouvertes
 - 1) à toutes les parties contractantes,
 - 2) aux pays ayant accédé à l'Accord général à titre provisoire,
 - 3) aux pays appliquant l'Accord général de facto et ayant annoncé, le 30 avril 1987 au plus tard, leur intention d'accéder à l'Accord général et de participer aux négociations,
 - 4) aux pays qui ont déjà informé les PARTIES CONTRACTANTES, à une réunion ordinaire du Conseil des représentants, de leur intention de négocier les conditions de leur participation au GATT en qualité de partie contractante,
 - 5) aux pays en voie de développement qui, au 30 avril 1987, auront engagé la procédure d'accession à l'Accord général, dans l'intention de négocier les conditions de leur accession au cours des négociations.
- b) Toutefois, seules les parties contractantes pourront participer aux négociations relatives à la modification ou à l'application de dispositions de l'Accord général, ou à la négociation de nouvelles dispositions.

G. ORGANISATION DES NEGOCIATIONS

Il est institué un Groupe de négociation sur les marchandises (CNM) chargé de mettre en oeuvre le programme de négociations énoncé dans la présente partie de la Déclaration. Le CNM devra notamment :

- i) élaborer et mettre en oeuvre des plans détaillés de négociations commerciales avant le 19 décembre 1986;
- ii) établir le mécanisme approprié de surveillance des engagements de statu quo et de démantèlement;
- iii) créer des groupes de négociation selon les besoins. En raison de l'interdépendance de certaines questions et compte dûment tenu des principes généraux régissant les négociations énoncées à la section Biii), il est reconnu que des aspects d'une question pourront être examinés dans plus d'un groupe de négociation. Chaque groupe de négociation devrait donc, en tant que de besoin, tenir compte des aspects intéressant ses travaux qui se dégageront des travaux d'autres groupes;
- iv) décider aussi de l'inclusion de thèmes additionnels dans les négociations;
- v) coordonner les travaux des groupes de négociation et superviser le déroulement des négociations. En principe, il ne faudrait pas que plus de deux groupes de négociation se réunissent en même temps;
- vi) faire rapport au Comité des Négociations commerciales.

Afin d'assurer l'application effective du traitement différencié et plus favorable, le CNM procédera, avant la conclusion officielle des négociations, à une évaluation des résultats obtenus, au regard des objectifs et des principes généraux régissant les négociations énoncées dans la Déclaration, en tenant compte de toutes les questions qui intéressent les parties contractantes peu développées.

PARTIE II

NEGOCIATIONS SUR LE COMMERCE DES SERVICES

Les Ministres ont aussi décidé, dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales, de lancer des négociations sur le commerce des services.

Les négociations dans ce domaine viseront à établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services et en particulier à élaborer éventuellement des disciplines par secteur, en vue de l'expansion de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive et comme moyen de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en voie de développement. Le cadre respectera les objectifs politiques des lois et réglementations nationales qui s'appliquent aux services et tiendra compte des travaux des organisations internationales compétentes.

Les procédures et pratiques du GATT s'appliqueront à ces négociations. Il est institué un Groupe de négociation sur les services qui s'occupera de ces questions. Les négociations qui s'engageront au titre de la présente partie de la Déclaration seront ouvertes aux mêmes pays que ceux admis à participer aux négociations au titre de la Partie I. Le secrétariat du GATT prêtera son assistance pour ces négociations, et d'autres organisations fourniront leur appui technique selon les décisions du Groupe de négociation sur les services.

Le Groupe de négociation sur les services fera rapport au Comité des Négociations commerciales.

MISE EN OEUVRE DES RESULTATS OBTENUS DANS LE CADRE
DES PARTIES I ET II

Lorsque les résultats des Négociations commerciales multilatérales seront établis dans tous les domaines, les Ministres, également réunis à l'occasion d'une session spéciale des PARTIES CONTRACTANTES, décideront de la mise en oeuvre de ces résultats respectifs au plan international.