

Réflexions sur l'Uruguay Round

Jean-Pierre Landau

Jean-Louis Rey

Agnès Roussel*

Le cycle de négociations commerciales qui s'est ouvert en septembre 1986 démarre dans un contexte international difficile : une croissance du commerce mondial fortement ralentie; une grande diversité des situations économiques tant au sein des pays riches, entre les Etats déficitaires et les Etats en excédent, qu'au sein des pays en développement, marqués par l'essor des NPI. Le GATT doit donc aujourd'hui gérer un système commercial dont la configuration est plus complexe, alors que les tensions protectionnistes se font plus fortes et mettent en cause sa crédibilité. Parviendra-t-il à adapter son mode de fonctionnement et ses règles, ainsi qu'à définir des modalités d'application acceptées par un ensemble de pays aux intérêts si divergents ? Cette question, qui est ici développée, est cruciale, à quelques semaines du vote par le Congrès de la loi commerciale américaine qui pourrait accroître les mesures protectionnistes, et au moment où un consensus se dessine sur les liens étroits entre gestion des taux de change, fonctionnement du système commercial et coordination des politiques économiques.

Le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales (NCM) a été lancé en septembre 1986. Un premier jugement sur son évolution est nécessairement contrasté. Au nombre des éléments positifs, il faut citer, en premier lieu, la rapidité avec laquelle les travaux de négociation ont commencé. Dès janvier 1987, des « plans de négociation » ont été établis, encadrant les travaux dans des procédures

* Jean-Pierre Landau, Jean-Louis Rey et Agnès Roussel appartiennent à la direction des Relations économiques extérieures du ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation.

rigoureuses. Ceci témoigne de l'importance du nouveau cycle dans le dispositif de renforcement de la coopération économique internationale confirmée, par ailleurs, dans les récents communiqués de l'OCDE et du sommet de Venise.

L'Uruguay Round se distingue également de ses prédécesseurs par l'importance de son contenu et l'ambition de ses objectifs. Pour la première fois, des secteurs jusqu'ici non couverts par la négociation commerciale internationale seront abordés (services, propriété intellectuelle et, dans une certaine mesure, investissement international). La déclaration de Punta del Este énumère, sur tous ces sujets comme sur les sujets plus « traditionnels », des objectifs très détaillés.

En même temps, les NCM s'engagent dans un climat marqué d'une très grande incertitude sur l'avenir du système et des politiques commerciales. Malgré les engagements de statu quo et de démantèlement, l'ouverture de la négociation s'est révélée impuissante à modifier le climat et infléchir les pratiques commerciales. Au contraire, la menace de législations protectionnistes dans certains pays est plus aiguë que jamais. Les violations ouvertes du système du GATT, plus ou moins habillées dans des accords bilatéraux, se sont multipliées au cours des derniers mois. A bien des égards, un climat d'irréalité entoure les travaux genevois.

C'est pourquoi il est difficile, aujourd'hui, d'anticiper l'issue du nouveau cycle et d'évaluer ses chances de succès. Pour ce faire, il faut à la fois mesurer les difficultés techniques particulières à ce nouveau genre de négociation et apprécier l'enjeu qu'elle représente pour l'avenir du système commercial international.

L'Uruguay Round : un test pour la négociation commerciale internationale

Du point de vue du négociateur, le nouveau cycle présente un triple défi méthodologique : l'environnement international n'est pas favorable à la réalisation de compromis équilibrés ; les sujets abordés présentent des difficultés conceptuelles majeures ; enfin, le choix de la forme de la négociation reste conflictuel.

Un environnement international peu favorable

Deux traits essentiels caractérisent l'évolution récente du système commercial international.

La croissance du commerce mondial, en premier lieu, s'est ralentie : de 8,5 % en rythme annuel entre 1960 et 1969, elle est passée à 5,5 % en 1970-79, puis 1,5 % de 1980 à 1983, pour se stabiliser aux environs de 3 % depuis 1985. On peut discuter des

causes ultimes de ce phénomène (niveau insuffisant de la croissance économique, incertitudes sur les changes, poussées protectionnistes), mais il a pour effet principal d'atténuer, aux yeux des opinions publiques et des gouvernements, les gains visibles de la coopération internationale en matière commerciale. Dans un environnement en expansion, la négociation trouve son fondement et ses soutiens dans l'apparition d'avantages globaux, qu'elle a pour objet de répartir entre les participants au système. Au contraire, la stagnation ou la faible croissance du commerce mondial fait apparaître des « perdants nets », très tentés de s'opposer à toute évolution du statu quo. Les avantages généraux de la préservation du libre-échange disparaissent, pour l'opinion publique, devant les sacrifices à court terme qu'il implique.

Les politiques commerciales, quant à elles, revêtent un caractère de plus en plus conflictuel, chaque partenaire tendant à rejeter sur les autres la responsabilité de la dégradation générale et la charge de l'ajustement nécessaire. Cette approche a été, en quelque sorte, rationalisée par la nouvelle politique commerciale américaine, inaugurée en septembre 1985. Rejetant formellement l'institution de mesures protectionnistes à l'importation, l'Administration s'est néanmoins engagée dans une défense beaucoup plus ferme des intérêts américains à l'exportation. La notion de « pratiques commerciales déloyales » a reçu une consécration quasi officielle ; la menace de la fermeture de l'accès au marché américain a été utilisée pour obtenir des concessions unilatérales des partenaires commerciaux. L'ensemble a conduit à la multiplication de conflits sectoriels qui, au-delà d'une certaine masse critique, ne peuvent qu'entraîner une remise en cause fondamentale du libre-échange.

Une nouvelle configuration du système commercial

Un système de plus en plus hétérogène

Schématiquement décrite, la situation prévalant jusqu'au Tokyo Round inclus mettait en présence, d'une part un « monde développé » au sein duquel les Etats-Unis et la Communauté européenne occupaient une place prédominante et, d'autre part, des pays en développement dont l'intérêt pour le système du GATT restait marginal. Dans ces conditions, la négociation commerciale internationale se réduisait largement à un tête-à-tête euro-américain, avec, en parallèle, la mise au point d'un traitement spécial et différencié des pays en développement.

La situation est aujourd'hui très différente :

. Le groupe des pays développés présente, en son sein, des positions très contrastées. Du point de vue du comportement et des intérêts commerciaux, on peut au moins distinguer trois sous-groupes principaux : en premier lieu, des pays dont l'ajustement structurel très avancé leur permet aujourd'hui d'enregistrer des excédents importants (Japon, Allemagne fédérale) ; puis des pays, au contraire, en proie à des difficultés d'ajustement, voire lourdement déficitaires (Etats-Unis, Europe occidentale) ; enfin, un troisième groupe de pays dont la stratégie de négociation est

totalelement dominée par leurs intérêts agricoles (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande).

. Du côté des pays en voie de développement, la césure est maintenant totale entre les nouveaux pays industrialisés, partenaires majeurs du commerce international, et les autres pays en développement. Ainsi, en 1985, cinq NPI (Taiwan, Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Brésil) réalisaient 75 % des exportations de produits manufacturés des pays en développement. Ces cinq pays, dans la décennie précédente, ont doublé leur part du commerce mondial, de 4 % à 8 %.

. Enfin, le groupe des pays de l'Est, jusqu'ici très discret au GATT, est appelé à se renforcer et à s'étendre, avec l'accession certaine de la Chine et celle, plus problématique, de l'URSS.

Cette hétérogénéité croissante est la source de nombreuses complexités. D'un point de vue institutionnel, elle complique l'organisation des négociations ; la tendance à se constituer en groupes peut difficilement être contenue malgré les risques qu'elle présente pour la politisation du GATT. La réalisation du consensus se révèle nécessairement beaucoup plus difficile : d'où l'impression d'immobilisme qui prévaut généralement face aux activités du GATT. Mais plus profondément, la question posée est celle de l'adaptation du système commercial international : il n'est pas évident, a priori, que le même corps de règles et de disciplines puisse s'appliquer, avec la même efficacité, à des pays en situations aussi différentes.

Un système de plus en plus fractionné

Jusqu'au début des années quatre-vingt, la CEE était la seule organisation commerciale intégrée dans le monde, ce qui contribuait beaucoup à son influence et à son rôle dominant dans la négociation. Actuellement, cette position se relativise malgré le renforcement en cours du marché intérieur communautaire. Ainsi, les Etats-Unis s'appêtent à signer cet automne un accord de libre-échange avec le Canada, préfiguré par celui signé avec Israël en 1985. Un marché commun entre l'Argentine et le Brésil est en train de se mettre en place. Les pays de l'ASEAN s'interrogent sur l'opportunité d'une solution similaire.

Ce cloisonnement du système commercial s'accompagne d'une tendance marquée au bilatéralisme dans la négociation et la défense des intérêts commerciaux, non seulement dans les secteurs couverts par le GATT, mais aussi sur les « nouveaux sujets » (accord Etats-Unis/Corée sur la protection de la propriété intellectuelle et sur les assurances).

L'apparition d'ambitions et de sujets nouveaux de négociation

Pour la première fois, sont inscrits à l'ordre du jour des négociations des thèmes se situant hors du champ d'application traditionnel du GATT : services, propriété intellectuelle, investissements. Pour de nombreux pays, en outre, le renforcement de la discipline pesant sur les subventions internes (à l'industrie et à l'agriculture) constitue un objectif prioritaire de négociation.

Tous ces sujets ont un point commun ; il ne s'agit plus de négocier des mesures ou protections aux frontières, mais d'établir des règles ou disciplines visant les politiques internes, leurs objectifs et leurs moyens. Ceci présente de nombreuses difficultés, pour la négociation, dont il n'est pas sûr qu'elles puissent être aisément surmontées :

— Difficultés techniques : elles tiennent à la définition des obstacles ou barrières aux échanges, particulièrement délicate s'agissant d'activités ne donnant pas lieu au franchissement d'une frontière par un bien matériel. Elles touchent aussi et surtout à l'élaboration, l'évaluation et la mesure des concessions réciproques : un problème bien connu est celui de la différence de structures juridiques des Etats (comment négocier la libéralisation des services dans des Etats à structure fédérale). Mais il y en a d'autres : comment mesurer l'effet restrictif d'une réglementation prudentielle sur des établissements financiers ? Comment apprécier l'incidence sur les échanges du système de tarification d'une liaison téléphonique à grand débit ?

— Difficultés méthodologiques : il faudra beaucoup d'imagination pour définir et organiser un processus cohérent et équilibré de libéralisation internationale des échanges de services. Des choix devront être faits touchant :

— au degré de normalisation souhaitable : visera-t-on une certaine uniformité des réglementations nationales (au moins dans l'inspiration et les objectifs), ou se contentera-t-on d'éliminer leurs effets les plus évidemment attentatoires à la liberté des échanges ?

— le processus de libéralisation : on peut procéder, soit par alignement sur un corps de principes généraux, soit par échanges de concessions bilatérales ou multilatérales. Dans le premier cas, l'approche « horizontale » sera privilégiée ; dans le second, les négociations s'orienteront plutôt sur une base sectorielle.

Sur l'ensemble de ces questions, les options devront être prises en cours de négociation. Un certain pragmatisme s'imposera tant en ce qui concerne les principes de référence que leurs modalités d'application. Dans les principaux domaines, devraient pouvoir coexister : une procédure d'échange de concessions à la demande de l'un ou l'autre pays participant, un corps de règles générales et d'obligations minimales, enfin une procédure spécifique de règlement des différends permettant de contester devant le GATT les obstacles les plus évidents.

— Difficultés « sociologiques » : les techniques traditionnelles de négociation commerciale ne sont pas toujours adaptées à la substance des nouveaux sujets et

devront être modifiées ; ceci contribue largement à freiner dans ces secteurs le démarrage des négociations. S'y ajoute la réticence naturelle éprouvée par les experts sectoriels des diverses administrations techniques ou spécialisées face à l'apparition de nouveaux acteurs administratifs dans la négociation internationale. La méfiance à l'égard du GATT l'emporte ainsi souvent sur une appréciation objective des intérêts et positions.

Le choix de la forme de la négociation reste conflictuel

Deux conceptions s'opposent : celle, d'origine américaine, en faveur d'une négociation échelonnée, débouchant sur des accords partiels ponctuant régulièrement les différentes phases des travaux ; à la limite, l'Administration américaine voudrait transformer le GATT en un « forum permanent » de négociation. A l'inverse, la conception française est celle d'une négociation globale, débouchant sur un paquet unique et équilibré de résultats pluri-sectoriels. Latente depuis plusieurs années, cette divergence s'exprime périodiquement dans des débats de procédure au GATT ; elle a conduit au difficile compromis de Punta del Este.

Ce désaccord traduit à la fois les différences de situations politiques et commerciales internes, ainsi que les philosophies opposées de la négociation :

— D'un point de vue politique, la situation américaine impose à l'Administration d'obtenir rapidement des résultats visibles et affichés ; la fonction principale de la négociation multilatérale est de contenir la pression protectionniste interne : le GATT doit être perçu comme apportant des réponses rapides aux problèmes les plus urgents. La contrainte française est inverse : à tort ou à raison, l'opinion économique estime que la France a plus à perdre qu'à gagner dans la progression des négociations dans de nombreux secteurs ; seul peut donc être accepté et avalisé un résultat faisant apparaître, parallèlement aux concessions consenties dans certains domaines, les avantages obtenus dans d'autres. La globalité est une nécessité politique interne.

— Le débat est également technique : établir un lien entre les différents thèmes de négociation est-il favorable ou non à sa progression ? On peut soutenir que, dans la situation présente du commerce international, il est dangereux de retarder la solution des problèmes les plus urgents au motif que les négociations dans d'autres secteurs n'ont pas progressé. On peut également faire valoir, au contraire, que seuls des progrès parallèles sur les différents thèmes peuvent permettre de dépasser les conflits d'intérêt inévitables au niveau de chaque secteur : dans cette perspective, la globalité est au contraire une condition essentielle au succès des NCM.

Le nouveau cycle : un enjeu pour l'avenir du système commercial international

L'apport de l'Uruguay Round peut être jugé au regard de deux critères : le contenu de la négociation et sa place dans l'ensemble de l'effort international de coopération.

L'ambition de la négociation : rénovation ou restauration du GATT ?

La crédibilité du GATT est aujourd'hui gravement remise en cause : les règles qu'il dicte ne sont pas respectées ; ses mécanismes de conciliation et de règlement des différends sont délaissés ; l'institution elle-même est fréquemment décriée. Dans une telle situation, trois attitudes sont possibles :

— L'incantation politique, à base de déclarations solennelles des responsables économiques : ce procédé fut tenté continûment, avec de plus en plus de solennité, entre 1982 et 1985. Tous les communiqués ministériels de l'époque portent la marque d'une inquiétude croissante devant la dégradation du système commercial multilatéral, assortie d'appels pressants aux gouvernements à renverser la tendance. Il est clair aujourd'hui que cette approche, non seulement n'a pas permis d'infléchir le cours des événements, mais sans doute a contribué à la généralisation d'un certain scepticisme quant à la capacité à agir des autorités internationales.

— Considérer que les règles sont inappliquées, car insuffisamment précises ou détaillées. Dans cette optique, l'objectif essentiel des NCM, serait de compléter les lacunes du dispositif juridique actuellement existant, en renforçant et en précisant les disciplines applicables. C'est l'approche « de restauration » du GATT, qui tente de nombreux Etats, notamment sur des sujets tels que les sauvegardes, l'agriculture ou les subventions.

— A l'inverse, on peut estimer qu'il faut prendre acte des changements du système commercial international, qui impose, pour préserver l'essentiel — c'est à dire l'ouverture et la sécurité des échanges — d'adapter les disciplines. Cette approche — de rénovation du GATT — peut conduire à reconsidérer certains principes fondamentaux : en particulier, la modulation des disciplines applicables aux divers groupes de pays peut remettre en cause partiellement le traitement de la nation la plus favorisée (clause NPF).

Dans la réalité, le débat n'est jamais posé en termes aussi catégoriques, mais la part respective faite à l'une et l'autre approche constitue un enjeu fondamental du nouveau cycle. Aussi le changement des règles du GATT paraît-il plus incertain que la réforme institutionnelle de l'organisation.

Le changement incertain des règles du GATT

Pour l'essentiel, le débat sur l'adaptation et la rénovation du système du GATT reste largement masqué ; il apparaît sous plusieurs thèmes :

— Le traitement spécial et différencié des pays en développement : son contenu et son étendue seront l'un des principaux enjeux du nouveau cycle. La déclaration de Punta del Este offre, à cet égard, des concessions formelles aux nouveaux pays industrialisés en les garantissant, en principe, contre tout dérapage. Mais dans la réalité, il est clair qu'une forme ou une autre de « graduation » devra être acceptée par ces pays. Au-delà de ce cadre juridique et du rythme de la graduation, le débat portera sur les critères de différenciation des pays en développement, les nécessaires consolidations et abaissements de tarifs douaniers, l'élargissement de l'adhésion et de l'application des codes existants, l'acceptation et l'application des futurs résultats de l'Uruguay Round.

— Le thème des sauvegardes : c'est sur ce sujet que les divergences entre approche rénovatrice et approche de restauration sont les plus aiguës. Pour certains (dont la France), il faut reconnaître en droit ce qui existe en fait, c'est-à-dire la possibilité de mesures sélectives de protection ; pour une grande majorité des membres du GATT, à l'inverse, la clause de sauvegarde doit être restaurée dans sa pureté initiale (avec la possibilité de certaines souplesses, toutefois : suppression du droit à compensation ou à rétorsion pourvu que les mesures de sauvegarde soient temporaires et dégressives). L'enjeu concret de ce débat est essentiel : c'est celui du devenir des quelque cent-vingt mesures de la « zone grise » actuellement en vigueur (accords d'autolimitation, mesures unilatérales, accords « inter-entreprises »). Elles sont la manifestation permanente de l'échec du GATT à réguler le commerce international depuis plusieurs années.

— Le thème de la mise en place de nouvelles politiques tarifaires : un autre enjeu du nouveau cycle sera la restauration des tarifs en tant qu'instrument central des politiques commerciales. Le déclin de la protection tarifaire a donné une importance croissante à la protection quantitative et aux mesures de la « zone grise ».

L'engagement de démantèlement des mesures protectionnistes souscrit à Punta del Este n'aura de chance d'être honoré que dans la mesure où les tarifs pourront à nouveau jouer un certain rôle de protection.

— Le thème de l'équilibre des avantages et obligations : il a fait l'objet d'une tentative, jusqu'ici peu couronnée de succès, de la Communauté dans le cadre des négociations de Punta del Este. Il témoigne de la frustration ressentie par certains Etats face à une inaptitude des disciplines formelles à provoquer l'ouverture effective de certaines économies développées, notamment du Japon. Il est apparu à beaucoup de membres du GATT comme trop dangereux et trop imprécis pour pouvoir, à ce stade, être intégré dans le corps des règles de l'Accord général.

— Enfin, une réflexion plus horizontale paraît s'engager, notamment à l'OCDE, sur la réforme ou l'évolution de la clause NPF. Une clause « conditionnelle »

(c'est-à-dire s'appliquant à un nombre limité d'Etats adhérant au même corps de règles) existe déjà. Elle soutient l'existence des codes issus du Tokyo Round. Elle peut apparaître dans certains cas (notamment sur les nouveaux sujets) comme une alternative séduisante aux tentations bilatérales d'un nombre croissant d'Etats et au refus de nombre de pays en développement de souscrire de nouveaux engagements issus de l'Uruguay Round.

La réforme institutionnelle du GATT

Un accord paraît émerger sur la nécessité d'une telle réforme. Certains aspects en sont encore flous, notamment en ce qui concerne une plus grande participation des ministres ou un renforcement du secrétariat. Un sujet reste par ailleurs tabou : celui des règles de décision et du maintien du principe du consensus.

Mais un accord paraît possible sur une réforme du système de règlement des différends. Elle doit être soumise à deux conditions : ne pas transformer le GATT en un système juridictionnel, se substituant à la décision politique des parties contractantes (ce qui serait irréaliste et inapplicable) ; ne pas mélanger ce qui ressort du champ de la négociation et de celui du règlement des différends. De ce point de vue, on peut s'interroger sur la pertinence des idées avancées actuellement, visant soit à réformer la composition des panels, soit à renforcer le caractère exécutoire de leurs avis, soit à supprimer la règle du consensus pour l'application de leurs décisions. Il vaudrait mieux, dans l'esprit des propositions avancées par les Etats-Unis il y a un an, envisager des recours plus fréquents à des formes élaborées de médiation. En tout état de cause, des procédures plus rapides et plus opérationnelles de règlement des différends s'avéreront nécessaires pour mettre en œuvre les négociations sur les « nouveaux sujets ».

L'environnement de la négociation : place du nouveau cycle dans la coopération économique internationale

L'articulation entre négociation commerciale multilatérale, d'une part, et réforme du système monétaire international, d'autre part, a fait l'objet de très longs et très anciens débats. On peut distinguer trois phases dans la discussion internationale sur ce point.

Pendant la première partie de la décennie quatre-vingt (et jusqu'en septembre 1985), la nécessité d'une coopération monétaire internationale était née par un grand nombre d'Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis. Selon la théorie dominante, il revenait au système de changes flottants d'assurer simultanément la compatibilité des politiques économiques nationales et l'équilibre des balances commerciales. La nécessité de règles ou de disciplines applicables aux taux de change était fortement contestée. L'amélioration du système commercial était donc conçue indépendamment de toute forme de coopération macro-économique ou monétaire internatio-

nale. Seule parmi les pays développés, la France soulignait la nécessité d'avancer parallèlement sur les fronts monétaire et commercial, soutenue en cela par les pays en développement les plus endettés. C'est également l'époque où, s'interrogeant sur l'influence de la volatilité à court terme des taux de change sur les flux commerciaux, le Fonds monétaire international concluait à l'absence de tout effet du système de change sur le commerce international. Implicitement, il était admis que le système et les politiques commerciales devaient supporter la charge totale de l'ajustement des déséquilibres internationaux.

Un tournant a été pris en septembre 1985, avec la reconnaissance conjointe par les grands pays développés de certaines déficiences du système de changes flottants. Dès lors que les taux de change ne reflètent pas les données économiques fondamentales, il peuvent être à l'origine de déséquilibres induits des balances commerciales et paiements courants. L'amélioration du système commercial doit donc aller de pair avec une coopération monétaire internationale et une plus grande coordination des politiques économiques. Cette convergence des approches a favorisé l'évolution de l'attitude française et a permis le lancement du nouveau cycle de négociations commerciales. Aujourd'hui, comme le reflètent tous les communiqués des réunions internationales, la coopération économique internationale est considérée comme un tout : gestion des taux de change, amélioration du système commercial et coordination des politiques économiques forment un ensemble indissociable.

Une troisième étape s'ouvre donc : elle doit conduire à la définition de règles et principes nouveaux de coopération dans les deux domaines, monétaire et commercial. Dans chacun, il s'agit de déterminer quelle place respective donner soit à l'institution de normes formelles, soit à la conclusion d'arrangements informels. L'intuition, comme l'expérience des années récentes, suggèrent qu'un même dosage entre ces deux modes de la coopération économique internationale doit être recherché dans les divers domaines. On a pu notamment vérifier, entre 1981 et 1985, qu'il s'est avéré impossible d'assurer le respect des règles et disciplines commerciales tant que les politiques économiques et monétaires échappaient à toute forme de coordination : c'est pendant cette période que sont apparus en grand nombre les arrangements informels et bilatéraux de la « zone grise » ; c'est également à cette époque que se sont multipliées les aides internes visant à compenser les effets défavorables des mouvements de change. Le retour à un ordre commercial normal, fondé sur des protections transparentes et à base essentiellement tarifaire, ainsi que sur des disciplines accrues dans les subventions internes, paraît donc dépendre d'une stabilisation institutionnalisée de l'environnement monétaire international.

Conclusion

L'automne 1987 constituera sans doute, pour l'Uruguay Round, un tournant. La future loi commerciale américaine peut donner à ce dernier une impulsion décisive en dotant l'administration américaine des pouvoirs de négociation dont elle a besoin. Elle peut aussi s'accompagner d'un renforcement sensible de l'arsenal des procédures et de mesures protectionnistes à la disposition du Gouvernement et du Congrès. La défense d'un ordre commercial international libéral et ouvert incombera plus que jamais en premier lieu à la Communauté européenne. Il importe qu'elle puisse surmonter ses classiques divergences et, au-delà des difficiles travaux d'achèvement de son marché intérieur, trouver la détermination de définir et d'appliquer une véritable politique commerciale commune.

