

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexé au procès verbal de la séance du 15 décembre 1994

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (ensemble quatre annexes).

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Senateur

Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Allières, François Abadie, Guy Penne, *vice-président* ; Jean Garcia, Michel Allouche, Roland Bernard, Jacques Gollhet, *secrétaires* ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Gongu, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Briseperre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fosse, Gérard Gavié, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Gréna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haegel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malèze, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Pomatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Volquin.

Voir les numéros

Assemblée nationale (10ème législ.) — 1730, 1780 et T.A. 313.

Senat — 156 et 158 (1994-1995)

Traites et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA LONGUE ET DIFFICILE ÉLABORATION D'UN CADRE RÉNOVÉ ET ÉLARGI POUR LE COMMERCE MONDIAL	7
CHAPITRE I . LE GATT ET L'ÉVOLUTION DU COMMERCE INTERNATIONAL	8
I - LE GATT : UNE STRUCTURE INCERTAINE QUI A JOUÉ UN RÔLE ESSENTIEL DANS L'ESSOR DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX ...	8
A Le GATT de 1948 : le résultat d'un accident politique	8
B Les principes fondamentaux de l'accord général	9
C Des principes largement mis en cause	10
D Les résultats des cycles antérieurs à l'Uruguay Round. La diminution des niveaux de protection tarifaire	11
II - ... Mais le GATT n'a pu empêcher la dérive du commerce international par la mise en cause croissante du multilatéralisme	13
A L'essor du bilatéralisme, le recul de la non discrimination	13
B Les tendances fortes en faveur d'un régionalisme commercial	16
C Le contexte commercial général	19
1 La France dans le commerce mondial	19
2 Les principales évolutions du commerce mondial en 1993	21
CHAPITRE II 1986 1993, SEPT ANNÉES DE NÉGOCIATIONS DIFFICILES	24
I - LES RAISONS DU LANCEMENT EN 1986 D'UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES	24
II - LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE NÉGOCIATION	25

	<u>Pages</u>
A - La déclaration de Punta del Este du 20 septembre 1986 : l'affichage des ambitions	25
B - Des principes de base qui rencontreraient les préoccupations de la Communauté et de la France	26
III - L'AGRICULTURE, POINT D'ARCÈS PRINCIPAL DE NÉGOCIATIONS TENDUES : 1990-1993	27
A - La réunion à mi-parcours de Montréal en décembre 1988 : un premier accroc	27
B - L'échec de la conférence du Heysel à Bruxelles (décembre 1990)	27
C - Le rejet, par la Communauté, d'un projet d'accord final (décembre 1991)	27
D - Le pré-accord de Blair House	28
IV - LA DÉTERMINATION FRANÇAISE PERMET LA CONCLUSION D'UN ACCORD GLOBAL : 15 décembre 1993	28
A - La position française	28
B - Les étapes de la "renégociation" de Blair House	29
V - LE RALLIEMENT COMMUNAUTAIRE AUX POSITIONS FRANÇAISES ET L'ACCORD FINAL	31
CHAPITRE III - LA CRÉATION D'UNE ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE : UN CADRE RENOVÉ POUR LE MULTILATÉRALISME	33
A - Les institutions du GATT originel	33
B - La nouvelle organisation mondiale du commerce	35
1. Les objectifs d'une nouvelle organisation internationale pour le commerce	35
2. Les structures de l'OMC	35
3. Un processus de décision amélioré	39
4. Participation des Etats à l'OMC	40
5. L'entrée en vigueur de l'OMC et des arrangements multilatéraux et les mesures transitoires : l'obligation de mise en conformité des législations et réglementations nationales	41
C - Un système plus efficace de règlement des différends	41
1. Un système intégré	42
2. Une plus grande automaticité des mécanismes de décision	42
3. Les étapes successives du processus de règlement des différends	43
4. La constitution et le rôle des groupes spéciaux	43

	<u>Pages</u>
a. L'établissement du groupe spécial	43
b. Le mandat du groupe spécial (article 7)	44
c. La composition des groupes spéciaux (article 8)	44
d. La procédure des groupes spéciaux	44
e. L'innovation de la procédure d'appel	45
f. La mise en oeuvre des recommandations et décisions de l'ORD	47
 DEUXIÈME PARTIE : LES ÉLÉMENTS COMMERCIAUX ET DE POLITIQUE COMMERCIALE DE L'ACCORD DE MARRAKECH	 49
 CHAPITRE I : LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES ET LES ACCORDS SECTORIELS	 50
I - ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE DE 1994	50
A - Les accords concernant l'interprétation de certaines dispositions du GATT	50
B - Les engagements pris en matière d'accès au marché pour les produits industriels	52
C - Quelles incidences pour la France ?	53
II - LES ACCORDS CONCERNANT L'AGRICULTURE	55
A - Le contexte économique général et la place de la France	55
B - Les dispositions de l'accord agricole	58
1. L'accès aux marchés	58
a. La tarification	58
b. L'accès minimum et l'accès courant	59
c. "La clause de sauvegarde spéciale"	60
d. La clause de traitement spécial	61
2. Les dispositions relatives au soutien interne	61
3. Les engagements en matière de subventions à l'exportation	63
C - L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires	65
D - Un bilan assez positif pour la France qui n'exclut pas une vigilance pour l'avenir	66
E - L'adaptation des textes et pratiques communautaires	67
III - L'ACCORD RELATIF AUX TEXTILES ET AUX VÊTEMENTS	69

	<u>Pages</u>
A - Un secteur durablement déprimé	69
B - Les principales dispositions retenues	69
IV - ACCORD SUR LES SERVICES	73
V - ACCORD SUR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ	82
CHAPITRE II - LES DISCIPLINES DE DÉFENSE COMMERCIALE ET L'AMÉLIORATION DES RÈGLES AUX ÉCHANGES	88
I - LES DISCIPLINES DE DÉFENSE COMMERCIALE	88
A - Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI (mesures antidumping)	88
B - Accord relatif aux subventions et aux mesures de compensation	91
C - Accord relatif aux sauvegardes	95
D - L'aménagement du nouvel instrument de politique commerciale européen	98
E - La réticence américaine à l'égard de l'accord	98
II - AMÉLIORATIONS DES RÈGLES AUX ÉCHANGES	99
A - L'accord sur les obstacles techniques au commerce	99
B - Accord sur les mesures concernant les investissements liés au commerce	101
C - Accord sur la mise en oeuvre de l'article VII (évaluation en douane)	102
D - Accord relatif à l'inspection avant expédition	103
E - Accord relatif aux règles d'origine	104
F - Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation	105
G - Le mécanisme d'examen des politiques commerciales (annexe III de l'accord)	105
III - LES ACCORDS PLURILATÉRAUX SUR LES MARCHÉS PUBLICS	106
OBSERVATIONS FINALES	108
TRAVAUX EN COMMISSION	114
EXAMEN EN COMMISSION	115
PROJET DE LOI	118
ANNEXES	119

Mesdames, Messieurs,

Après l'Assemblée nationale, le Sénat est appelé à se prononcer sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de Marrakech instituant l'organisation mondiale du commerce.

Ce texte clôt 7 années de négociations difficiles engagées par la déclaration de Punta del Este de 1986 et conclue à Genève le 15 décembre 1993.

Il consacre une étape nouvelle pour le Commerce international ; celui-ci sera désormais suivi, encadré et contrôlé par une organisation mondiale du commerce qui exercera sa compétence à l'égard de l'ensemble des dispositions figurant dans les accords. Elle gèrera par ailleurs un mécanisme de règlement des différends substantiellement amélioré par rapport à la situation passée. L'OMC permettra enfin de mettre un terme aux pratiques commerciales unilatérales qui déstabilisaient les échanges et affectaient les conditions normales de concurrence.

L'innovation de l'accord de Marrakech dépasse cet aspect institutionnel essentiel : les engagements recueillis proviennent de 111 pays dont une part importante de pays en développement ; surtout, l'accord s'applique à des secteurs jusqu'alors exclus des règles du GATT : agriculture, services ou propriété intellectuelle où la France et l'Europe ont les intérêts essentiels que l'on sait.

Par delà la baisse du tarif douanier qu'il occasionne, l'accord concerne désormais les nombreux obstacles non tarifaires qui, depuis des années, contrebalançaient les effets positifs générés par la diminution des tarifs. Il perfectionne et clarifie enfin les dispositifs de défense commerciale destinés à maintenir une règle du jeu loyale entre partenaires commerciaux.

Formellement, le document se présente de la façon suivante : l'accord instituant l'organisation mondiale du commerce est l'élément essentiel du dispositif, quatre annexes lui sont jointes qui se décomposent elles-mêmes en treize accords dont ceux sur l'agriculture, le commerce des marchandises et la défense commerciale (annexe 1A), un accord sur le commerce des services (annexe 1C), le mémorandum d'accord sur les règles de procédures régissant le règlement des différends (annexe 2), un mécanisme d'examen des politiques commerciales (annexe 3), enfin quatre accords plurilatéraux n'engageant que leurs signataires (aéronefs civils, marchés publics, secteurs laitier et viande bovine).

Après avoir rappelé le contexte juridique et économique du commerce international, votre rapporteur détaillera les dispositions institutionnelles de l'accord relatives à l'OMC. Il précisera ensuite les éléments principaux des accords commerciaux proprement dits en tentant d'apprécier leur incidence sur l'économie européenne et française.

PREMIERE PARTIE .

**LA LONGUE ET DIFFICILE ELABORATION D'UN CADRE
RENOVE ET ELARGI POUR LE COMMERCE MONDIAL.**

CHAPITRE I :

LE GATT ET L'ÉVOLUTION DU COMMERCE INTERNATIONAL

I - LE GATT : UNE STRUCTURE INCERTAINE QUI A JOUÉ UN RÔLE ESSENTIEL DANS L'ÉSSOR DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

A - LE GATT DE 1948 : LE RÉSULTAT D'UN ACCIDENT POLITIQUE

L'après guerre a été une période faste pour l'éclosion des différents organismes internationaux. Parmi ceux-ci, la charte de La Havane, signée le 24 mars 1948 dans le cadre d'une conférence mondiale sur le commerce et l'emploi de l'ONU, se proposait de poser les grands principes qui devraient régir le commerce international et de mettre en place, aux côtés du FMI et de la Banque mondiale, une institution spécialisée des Nations Unies consacrée aux problèmes commerciaux. Si l'Acte final de la conférence fut signé par 53 pays, celui-ci, du fait de l'hostilité du Congrès américain, n'entrera jamais en vigueur et l'organisation internationale du commerce dont il prévoyait la création ne verra jamais le jour.

En effet, le Congrès des États-Unis s'était refusé à admettre la moindre dérogation au principe général de libéralisation des échanges pour les pays confrontés à des forts déséquilibres de leur balance des paiements. Ils estimaient que la charte soulignait trop les mérites de la planification, légitimait les pratiques protectionnistes et ouvrait la voie à une organisation dirigiste des marchés des produits de base.

L'échec de cette première piste s'accompagna du succès d'une seconde voie ouverte par une négociation menée par 23 pays entre avril et octobre 1947, pour élaborer un Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui fut signé le 30 octobre 1947 à Genève par 12 pays industrialisés dont la France et 11 pays en

developpement qui venaient ainsi de negocier une premiere baisse des droits de douane et de decider de mettre en vigueur la partie de la charte consacree a la politique commerciale.

C'est donc cet accord, conclu a titre provisoire, qui, pendant 40 ans, a regi l'evolution du commerce mondial. Entree en vigueur le 1er janvier 1948, ses 38 articles constituent moins un veritable "traite de libre echange" qu'un ensemble de principes et de regles dont l'objectif est de conférer une meilleure transparence aux politiques et pratiques commerciales.

B - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ACCORD GÉNÉRAL.

Le fonctionnement du GATT répond à des principes indissociables d'une approche liberale des rapports commerciaux entre les nations : libre concurrence, protection conditionnelle. Quatre idées essentielles traduisent ces principes liberaux :

. la non-discrimination entre partenaires commerciaux qui entraîne l'application de deux clauses. D'une part, celle de la **nation la plus favorisée** qui impose à tout pays membre du GATT qui concède des avantages commerciaux à un autre pays d'étendre ces avantages à l'ensemble des signataires de l'Accord. D'autre part, la clause du **traitement national** : celle-ci requiert d'un pays accédant au GATT qu'il applique à l'égard des produits étrangers un traitement identique à celui qu'il réserve à ses propres produits nationaux, ce qui exclut d'imposer à ceux-là des droits spécifiques ;

l'abaissement général et progressif des barrières tarifaires ;

. **l'interdiction des restrictions quantitatives aux échanges, par la voie des contingentements, tant à l'exportation qu'à l'importation, ce qui symétriquement ne tend à légitimer, comme système de protection commerciale, que les seuls droits de douane ;**

L'Accord lui-même prévoit des amodiations à ces principes mêmes qu'il pose sous réserve de réunir certaines conditions.

S'agissant de la prohibition des restrictions quantitatives par exemple, l'accord dispose, en ses articles XIX et XII, que tel ou tel Etat est autorisé à recourir à ce type de mesures soit en cas d'afflux massif d'importations, soit en cas de difficultés de balance des paiements ou de limitation de sa production agricole.

S'agissant ensuite du principe du traitement national, l'émergence progressive de zones de libre-échange ou d'unions douanières, autorisées par l'accord lui-même en son article XXIV, a favorisé la mise en place, au sein de telles structures, de conditions préférentielles. Les conditions posées à l'article XXIV : que les organisations créées englobent l'essentiel des échanges entre leurs membres et que ceux-ci concèdent également des contreparties aux partenaires tiers, ont d'ailleurs été remplies, en particulier par la Communauté économique européenne.

Enfin, la clause générale de réciprocité a été contrebalancée par la mise en oeuvre, à partir de 1964, de l'article IV du GATT autorisant les pays en développement à bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée sans qu'ils soient contraints de consentir des concessions en retour. Cette formule sera, à partir de 1968, codifiée dans le cadre de la CNUCED par l'instauration du système des préférences généralisées : prévoyant en particulier des préférences sans réciprocité, concédées par les pays développés en faveur des produits finis et demi-finis des pays en développement.

La pratique a ensuite vu éclore des modalités de coopération commerciale en marge des principes directeurs du GATT. Plusieurs pays et groupes de pays ont conclu des accords d'autolimitation des exportations : ainsi de l'accord multifibre destiné à protéger les industries textiles des pays développés contre les importations de produits textiles et d'habillement en provenance des pays à bas coût de production. Le plus significatif n'est-il pas que cet accord, délibérément dérogoire au libre échange, ait été conclu sous

les auspices mêmes du GATT ? Ainsi en est-il également des autres cas de "commerce administré", comme les différents accords d'autolimitation passés par la Communauté européenne avec divers partenaires, accords que l'on considère comme partie d'une "zone grise", compte tenu de leur régime juridique opaque, et dont l'accord final du 15 décembre prévoit la disparition.

A la clarté des principes posés se sont donc opposées une application prudente et des pratiques dérogatoires. Toutefois, le GATT a permis, dans le cadre des négociations (rounds) successives dont il a été le cadre, de donner un élan irréversible au commerce international.

D - LES RESULTATS DES CYCLES ANTÉRIEURS A L'URUGUAY ROUND. LA DIMINUTION DES NIVEAUX DE PROTECTION TARIFAIRE

. Prealablement au Kennedy Round, quatre phases de négociations (Annecy 1949, Torquay 1950-1951, Genève 1955-1956 et Dillon 1961-1962) avaient entraîné des réductions tarifaires, en particulier des concessions de la Communauté (6,5 %) lors du Dillon Round.

. Le Kennedy Round, initié par les Etats-Unis en 1964 (jusqu'en 1967) qui étaient désireux de mettre en cause l'acquis communautaire, aboutit à des résultats forts substantiels : la réduction des tarifs sur les produits industriels atteignit 35 % et porta sur les 3/4 du commerce mondial.

. Le Tokyo Round (1973-1979) resulta une fois encore d'une proposition américaine, à un moment où les Etats-Unis connaissaient une dégradation durable de leur balance commerciale. La négociation tarifaire aboutit à une réduction moyenne de plus de 33 % des droits d'entrée sur les produits industriels. Les Européens parvinrent également à faire baisser les principaux "pics tarifaires" américains. Au total, les tarifs douaniers européens, américains et japonais furent réduits respectivement à 7,5 %, 5,6 % et 5,5 %.

Ces réductions tarifaires successives ont donc constitué un succès majeur du GATT, du moins sur le plan quantitatif. Ce faisant, elles laissaient de côté, par définition, les nombreux obstacles non tarifaires au commerce dont l'intérêt, pour certains pays, augmentait à due concurrence des concessions opérées sur les droits de douane. Enfin, et le problème demeure aigu aujourd'hui encore, les mouvements monétaires qui marquèrent les derniers cycles de négociations étaient autant de remises en cause des acquis tarifaires. La question des barrières non tarifaires fit cependant l'objet de diverses "codifications".

. Les codes du GATT contre les mesures non tarifaires.

Pour faire face aux modalités nouvelles d'entraves aux échanges, rendues plus attractives du fait des réductions tarifaires, le Kennedy Round mit en place un premier "code antidumping". Mais la plupart de ces codes furent élaborés à l'occasion du Tokyo Round :

- le code sur les subventions et les droits compensateurs, pour que le recours aux subventions et aux mesures compensatoires ne porte pas préjudice aux intérêts des parties au GATT ;

- le code sur les valeurs en douane, destiné à affirmer la détermination de la valeur à laquelle s'appliquera le droit de douane, en abandonnant en particulier la méthode d'évaluation américaine dite "American selling price" ;

- le code sur les marchés publics pour favoriser la concurrence internationale dans ce domaine ;

- le code sur les réglementations techniques (normes sanitaires) outil non tarifaire particulièrement efficace ;

- le code sur les procédures en matière de licences d'importations, destiné à simplifier les procédures d'obtention des licences et à leur donner plus de transparence.

Malheureusement ces différents codes n'ont pas modifié significativement les comportements des États : la multiplication des exceptions aux règles énoncées, l'absence de dispositif contraignant ont privé une partie importante de ces codes de leur efficacité. Nous verrons que de nombreuses dispositions de l'accord de Marrakech ont précisément eu pour

objet de retourner à ces côtes une précision et une exactitude accrues.

II - ... MAIS LE GATT N'A PU EMPECHER LA DÉRIVE DU COMMERCE INTERNATIONAL PAR LA MISE EN CAUSE CROISSANTE DU MULTILATÉRALISME

A - L'ESSOR DU BILATÉRALISME, LE RECUL DE LA NON DISCRIMINATION

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, le GATT, en dépit de ses prescriptions générales, n'a pu empêcher la mise en cause pratique des principes qu'il véhiculait, en particulier le multilatéralisme des échanges, la réciprocité des concessions, la non discrimination.

Des le milieu des années 1960, le **système des préférences généralisées** avait donné en quelque sorte le signal à une contestation de fait des éléments fondateurs de l'accord.

Les abus de la multiplication des **normes sanitaires, environnementales, de contrôle de qualité ou d'étiquetage**, ont transformé des procédures nécessaires en autant d'**obstacles non tarifaires**. Ces derniers revêtent d'ailleurs des modalités difficilement identifiables : les services du GATT en avaient recensé environ 800

Les **arrangements restrictifs à l'exportation** se sont multipliés au cours des dix dernières années. Dans ce type d'accord, le pays importateur, qui est le demandeur, obtient du pays ou de l'entreprise concernée, un contrôle plus ou moins contraignant des volumes exportés ou des prix. Il peut arriver que ce soient les autorités du pays exportateur qui sollicitent de la part de leurs entreprises une plus grande modération envers le marché de tel ou tel Etat importateur. Ces accords sont par ailleurs discriminants puisque, par hypothèse, ils sont le résultat d'une négociation bilatérale - qui peut même engager des entreprises et non des autorités publiques -, et sont donc différenciés par pays.

Les États-Unis et l'Europe et singulièrement cette dernière- tiennent dans ce domaine une place prépondérante comme en témoigne le tableau ci-dessous.

**NOMBRE D'ARRANGEMENTS RESTRICTIFS
À L'EXPORTATION PAR PAYS IMPORTATEURS**

	Septembre 1988	Mars 1989	Décembre 1992*
Total des accords d'autolimitation	135	289	75
États-Unis	33	69	15
C.E.	69**	173***	32
Japon	6	13	6
Autres	12	33	22

* Les données de cette colonne ne sont pas comparables avec les précédentes. Elles ne prennent pas en compte les importations de produits agricoles, de produits textiles et de vêtements, les accords avec les anciens pays à commerce d'état, les restrictions nationales appliquées par la C.E.
 ** Dont 20 arrangements impliquant un État de la Communauté
 *** Dont 96 arrangements impliquant un État de la Communauté

Source: ITC - Issues and Developments in International Trade Policy, August 1992 et G.A.T.T. Le commerce international et le système commercial, juillet 1993

C'est cet ensemble d'accords bilatéraux, en marge des accords du GATT, bien que non formellement condamnables, qui constituent la "zone grise" sur laquelle, nous le verrons, les accords de Marrakech ont prévu des dispositions spécifiques.

Les pratiques unilatérales fondées sur des législations extrêmement strictes ou sur des organisations internes particulières ont contribué à affecter l'objectif de loyauté des échanges commerciaux.

. La législation américaine, en matière d'instruments de politique commerciale, est particulièrement au point.

- la "Section 301" permet à l'administration américaine de rendre toute mesure pour faire prévaloir les intérêts américains contre les pratiques commerciales jugées restrictives et déloyales par

le Gouvernement. Dans ce cas, des sanctions peuvent être prises dans un délai de 30 jours (cf deux actions anticommunautaires sur la directive hormones ou le panel soja) ;

la "Section Super 301" confie à l'administration le soin d'identifier les pratiques déloyales prioritaires dans des pays cibles afin d'en obtenir la suppression ;

la "Section Spéciale 301" concerne la protection des droits de propriété intellectuelle ;

la Télécommunication Trade Act de 1988 et le titre VII du Trade Act de 1988 sur les marchés publics fonctionne sur la même base que la Super 301 dans ce domaine d'application ;

la "Section 232" du Trade Expansion Act de 1962 permet au gouvernement de prendre des mesures restrictives aux importations sur la base de motifs de "sécurité nationale" interprétés d'une façon très large ;

la "Section 337" du Tarif Act de 1930 permet d'interdire l'entrée aux États-Unis de produits non conformes avec des brevets américains (législation condamnée dans le cadre du GATT) ;

enfin, les États-Unis ont un **dispositif antidumping et antisubvention très contraignant**, imposant des enquêtes très lourdes, limitées dans des délais très stricts et disposant de l'appui d'administrations très étoffées : Department of Commerce et International Trade Commission. Le harcèlement juridique qui accompagne le dispositif permet d'écarter dans certains secteurs, les importateurs visés (cas de l'acier).

La spécificité japonaise.

Bien qu'ayant peu recours aux instruments bilatéraux ou multilatéraux de protection, le Japon se préserve néanmoins de la concurrence par un système efficace de contingents et l'existence d'important pics tarifaires. Si ce pays a récemment procédé à l'accélération de la libéralisation d'un commerce extérieur protégé -baisse unilatérale des droits, action de franchises, assouplissement des régimes d'homologation et suppressions des restrictions quantitatives-, il entretient encore toute une série d'obstacles à la pénétration de son marché à travers une forte solidarité à l'intérieur des groupes et l'archaïsme d'un système clos de distribution.

Parallèlement à l'existence d'instruments de politique commerciale -antidumping et droits compensatoires-, la Communauté s'est dotée, en 1984, d'un nouvel instrument de politique commerciale (NIPC) destiné à lui permettre de riposter à toute pratique déloyale et d'en effacer le préjudice, ainsi que d'exercer ses droits à l'égard des pratiques commerciales de pays tiers. Cette procédure, qui peut être engagée sur plainte d'une branche de production lésée ou d'un Etat membre peut aboutir à l'adoption de sanctions dans un secteur déterminé. Toutefois, contrairement aux Etats Unis, la Communauté est jusqu'à présent contrainte d'agir après examen du cas par un groupe spécial (panel) du GATT. Au demeurant, cet instrument a été, jusqu'à présent, relativement peu utilisé.

Dans le cadre de la mise en oeuvre à venir de l'accord de Marrakech, le principe d'un renforcement des instruments de politique commerciale a été acquis entre Etats membres dès le 9 décembre 1993. Il permettra d'améliorer substantiellement le processus de décision, comme le souhaitait d'ailleurs la France : institution de la règle du vote à la majorité simple pour l'antidumping (ce qui permet d'éviter le blocage systématique dû à l'attitude traditionnellement libre-échangiste de certains pays du Nord) ; pour la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde dans le cadre des accords préférentiels passés avec les pays d'Europe centrale et orientale ou certains pays de l'AELE, un vote à la majorité qualifiée sera requis pour infirmer les décisions de la Commission ; aucun changement n'est prévu à l'égard des pays non préférentiels. Enfin, divers aménagements techniques ont d'ores et déjà été apportés : réduction de la durée des enquêtes antidumping et doublement des effectifs de la Commission chargée des procédures.

B - LES TENDANCES FORTES EN FAVEUR D'UN REGIONALISME COMMERCIAL.

Dès 1948, l'Accord général en son article XXIV prévoyait la possibilité pour les parties contractantes de fonder entre elles des Unions douanières ou des zones de libre échange. Et cela bien avant que ne soit constitué le Marché commun (1957) qui, pendant presque 40 ans, évolua progressivement pour constituer, à partir de 1992, date de réalisation du Marché unique, le modèle d'intégration régionale commerciale le plus achevé. Cette entorse, a priori étonnante, au principe d'un commerce international organisé sur une base

multilatérale peut s'expliquer pour plusieurs raisons : l'insistance des 1948 de la Grande-Bretagne à vouloir poursuivre sur le plan commercial une "préférence impériale". Plus tard, lors du lancement du Marché commun, si les États-Unis firent preuve d'une certaine tolérance, en dépit de leurs convictions ultra-libérales, c'est qu'ils souhaitaient que la reconstruction rapide des économies européennes, y compris dans le cadre du Marché commun, serait un élément supplémentaire de sécurité, dans un contexte marqué par la guerre froide naissante.

Mais depuis plusieurs années, on a vu se multiplier l'émergence de pôles commerciaux régionaux, en dehors de l'Europe : dans les économies développées, ou tout au moins dans les zones économiques dominées par une puissance économique et industrielle reconnue : ainsi, de l'Accord de Libre-Échange Nord Américain (ALENA) conclu en 1993 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. Mais aussi, chose plus nouvelle, parmi les économies en développement : ainsi du Mercosur réunissant, depuis 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ; de la zone de libre-échange constituée en 1993 entre le Mexique, la Colombie et le Venezuela ; du projet de zone de libre-échange, à l'échéance de 1996, conclu en 1992 entre le Mexique et les cinq pays d'Amérique centrale.

Les mêmes projets ont cours en Asie. Depuis 1992, une organisation de coopération économique regroupe autour de l'Iran, du Pakistan et de la Turquie, les cinq républiques d'Asie centrale, l'Afghanistan et l'Azerbaïdjan. Enfin, les six pays de l'ASEAN ont décidé, en 1992, la création d'un Accord de Libre-Échange Asiatique (ALEA).

Certes, dans les pays en développement, ces projets, ces initiatives se heurtent encore à des obstacles politiques qui conduisent souvent d'ailleurs à une éclipse rapide comme en Afrique où, par exemple, le projet d'une Union douanière et économique de l'Afrique centrale devait mener à la réalisation d'un grand marché centrafricain.

Malgré ces reports d'échéances, et parfois ces échecs, pour les pays en développement, la tendance perdure et, au sein du monde développé, des pays qui, comme les États-Unis, semblaient

irréductiblement hostiles par idéologie à de telles constructions, en deviennent aujourd'hui les ardents promoteurs.

Ainsi, le commerce et l'économie mondiales tendent-ils à s'organiser autour de vastes régions, en remettant en cause, de facto, les "credo mondialistes" de l'immédiate après-guerre.

Cette tendance durable, si elle représente une rupture par rapport aux principes de 1947, si elle donne parfois l'image négative d'un "fractionnement" ou d'un "éclatement" du système commercial, international, est-elle pour autant condamnable en soi et condamnée à terme ? On est tenté de répondre par la négative pour deux raisons :

- Les logiques qui sous-tendent la régionalisation commerciale sont d'abord naturelles : des pays géographiquement proches ont un intérêt évident à instaurer entre eux un libre-échange préférentiel qui prend en compte non seulement des solidarités économiques de proximité mais qui s'appuie également sur une volonté de coopération politique qui permet de tirer un trait sur des rivalités héritées de l'histoire : c'est à l'évidence le cas de l'Union européenne ; c'est sans doute également, à plus long terme, le cas d'intégrations régionales au sein du monde asiatique autour du Japon, ou en Amérique latine.

- Il n'est enfin pas inéluctable que cette approche régionale du commerce international se fasse au détriment du multilatéralisme prôné par le GATT. L'avant dernier Directeur général du GATT reconnaissait que régionalisme et multilatéralisme pouvaient aller de pair, celui-là contribuant, à terme, à renforcer celui-ci. Pour l'avenir, tout dépendra des rapports que les différents groupes régionaux entretiendront entre eux : pour désamorcer les potentielles "guerres commerciales" que l'émergence de blocs régionaux pourrait générer, il reviendra au GATT et singulièrement à l'OMC de poser des règles directives en la matière en disposant des moyens efficaces d'en faire assurer le respect.

1. La France dans le commerce mondial

L'élément principal à retenir est sans doute la réalisation en 1993, pour la première fois depuis de nombreuses années, d'un excédent commercial record (90 milliards de francs) traduisant un taux de couverture établi à 108 %.

Cette performance est due, comme le signale notre collègue Madame Bergé-Lavigne (1) à deux facteurs essentiels : en premier lieu, la diminution de nos importations (- 5 % en volume) liée à la récession économique, et affectant singulièrement les biens d'équipement professionnel (- 8 %). En second lieu, l'allégement de quelque 10 milliards de francs de la facture énergétique qui a atteint 68,3 milliards de francs en 1993 contre près de 80 milliards de francs en 1992. Il convient d'ajouter trois autres éléments qui ont affecté notre commerce extérieur au cours de la période récente : la baisse de 3 % de nos exportations en volume, les dévaluations espagnoles, italiennes et britanniques et la mise en oeuvre de la réforme de la PAC qui a généré une baisse des prix d'exportations de nos produits agricoles.

Par delà ces causes ponctuelles à l'amélioration de notre solde commercial, il faut reconnaître que le positionnement de notre pays sur le marché mondial répond à des considérations structurelles qui sont le gage d'un progrès durable :

- Tout d'abord, la part des pays industrialisés solvables a fortement progressé. Une part importante de nos échanges s'opère au sein de l'Union européenne (environ 60 %), mais les pays de l'OCDE occupent une place prépondérante dans les échanges : ils ont fourni à la France 79,6 % de la valeur totale de nos exportations (contre 69,8 % il y a 10 ans). Ce rééquilibrage s'est donc opéré au détriment des pays en développement : les pays du Proche et du Moyen-Orient ne nous fournissent plus qu'à hauteur de 3,1 % contre 8,1 % en 1983, illustrant la réorientation positive de nos sources d'approvisionnement

(1) Sénat rapport spécial n° 79 : Commerce extérieur. 1994-1995

énergétique. Leur part dans nos exportations est également passée de 7 à 3,7 %. La place de l'Afrique s'est réduite (4,3 % de nos importations en 1993 et 5,3 % de nos exportations, contre respectivement 8,3 % et 9,8 % en 1983) mais nos échanges avec ce continent ont été excédentaires en 1993 de 13,6 milliards de francs. L'influence de l'Amérique latine sur nos échanges est modeste : 1,9 % de nos importations et 2,3 % de nos exportations (3,2 % et 2,9 % en 1983), mais nous y avons réalisé en 1993 un excédent de 5 milliards de francs.

Une tendance essentielle se dessine cependant avec les pays asiatiques en développement rapide que sont la Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, Taiwan, la Chine et les pays de l'ASEAN. Ils représentent désormais 5,8 % de nos importations et 4,9 % de nos exportations (contre 2,2 % et 2,8 % en 1983). Nous connaissons avec ces pays un déficit qui se réduit progressivement : - 8,6 milliards de francs en 1993, - 13,4 milliards en 1992. C'est avec la Chine que se produit le creusement le plus préoccupant de notre déficit (- 12,2 milliards, soit le 3ème rang de nos déficits bilatéraux dans le monde).

Avec les pays d'Europe centrale et orientale, y compris les pays de l'ex-Union soviétique, notre déficit s'est réduit depuis 1990 (- 12,2 milliards de francs, - 2,7 milliards en 1993), illustrant la croissance rapide de nos exportations vers ces pays en transition vers l'économie de marché.

Sur le plan sectoriel, on constate un accroissement continu de l'excédent commercial dégagé par les produits agro-alimentaires, passé de 21,5 milliards en 1983 à 56,9 en 1993. La part des produits agro-alimentaires proprement dits s'est accrue dans cet ensemble (+ 4,4 milliards), celle des produits bruts étant en stabilisation.

Les échanges industriels ont subi un changement positif depuis 1990, date à laquelle la pénétration étrangère sur notre marché, en forte progression, avait atteint 37 % contre 28,4 en 1984. 1993 a marqué la restauration d'un excédent substantiel pour les produits industriels civils (41,3 milliards de francs), même si, comme nous l'avons vu, cette évolution prend en compte un léger tassement de nos exportations (- 4 %), inférieur à celui de nos importations (- 8 %). Quoiqu'il en soit, la France, dans l'Union européenne (1ère

puissance commerciale du monde), tient un rang essentiel parmi les principales économies engagées dans les échanges internationaux. 4ème exportateur et 3e importateur de marchandises, elle est 2ème exportateur pour les services.

COMMERCE MONDIAL DE MARCHANDISES - PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS EN 1993

(En milliards de dollars et pourcentage)

Rang	Exportateur	Valeur	Part	Variation annuelle		Rang	Importateur	Valeur	Part	Variation annuelle	
				1992	1993					1992	1993
1	Etats Unis	465	12,6	6,1	1,7	1	Etats Unis	403	15,9	9,8	8,9
2	Allemagne	30,2	9,9	6,8	-	2	Suisse	327	8,7	4,8	-
3	Japon	36,1	9,8	8,0	6,2	3	Japon	241	6,1	1,6	1,2
4	France	28,9	9,7	8,6	-	4	Royaume Uni	210	5,5	5,5	-
5	Royaume Uni	18,1	5,0	2,7	-	5	France	201	5,1	1,4	-
6	Italie	17,8	4,6	5,1	-	6	Italie	147	4,5	1,2	-
7	Canada	14,5	3,9	5,7	7,6	7	Hong Kong	143	3,8	22,6	12,0

2. Les principales évolutions du commerce mondial en 1993

Lors de son dernier rapport sur l'évolution du commerce mondial, le directeur général du GATT retraçait les évolutions essentielles du flux au cours de l'année 1993.

Les échanges mondiaux continuent de progresser plus vite que la production mondiale - celle-ci est estimée à un peu moins de 2 % - alors qu'en volume, les exportations mondiales de marchandises ont augmenté de 2,5 % en 1993 (4,5 % en 1992). Regionalement, c'est en Amérique du Nord, en Asie et en Amérique latine que le taux de croissance du volume des échanges a été le plus élevé, ces zones étant celles où la production a également été la plus forte.

La valeur des échanges mondiaux de marchandises s'en est élevée à 3 600 milliards de dollars en 1993, soit 2 % de moins qu'en

1992, cette contradiction étant notamment imputable à la baisse des cours du combustible et des autres minéraux sur les marchés mondiaux.

Les incidences des variations de change, conjuguées avec la contraction du volume des échanges ont entraîné une réduction de la valeur en dollars du commerce de l'Europe occidentale -y compris les échanges Intra Union européenne de moins 10 %, c'est-à-dire une contraction en valeur sans précédent depuis la guerre.

Si la reprise amorcée en Europe et au Japon devait se confirmer, le volume des échanges mondiaux de marchandises pourrait augmenter de 5 % en 1994.

Enfin, la part des industries extractives dans le commerce mondial des marchandises est tombée à son niveau le plus bas depuis la guerre (12 %), celle des produits manufacturés ayant atteint un niveau record (75 %).

L'ouverture équilibrée des marchés, telle qu'elle sera réalisée par la mise en oeuvre de l'accord de Marrakech pourrait donc permettre de donner sa pleine mesure à la reprise économique perceptible tant en France que dans l'Union européenne ; elle permettra également de profiter au mieux de la croissance que connaissent les pays en développement rapide de la zone asiatique qui seront, dans les années à venir au coeur du développement des échanges.

Croissance en volume du commerce des marchandises de certaines régions, 1991-1993
(Variation annuelle en pourcentage)

Exportations				Importations		
1991	1992	1993		1991	1992	1993
3	4,5	2,5	Monde (1)	3,5	5	2,5
6	8	5,5	Amérique du Nord	0,5	8	11
2	7	9,5	Amérique latine	12,5	18	8
2,5	3	-0,5	Europe occidentale	3,5	2,5	-3,5
2,5	3	-1	Union européenne	5,5	3,5	-4
0	4,5	2	AELE	-2,5	-1,5	-1,5
-19	-3,5	2,5	Europe centrale et orientale et Républiques de l'ex-URSS	-22	-7,5	-2
8	5,5	6	Asie (1)	10	7,5	10,5
2,5	1,5	-1,5	Japon	4	-0,5	3
10,5	7,5	9,5	Six autres exportateurs de produits manufacturés d'Asie (1)(2)	14	8	11,5

(1) non compris les réexportations et les importations destinées à la réexportation de Hong-Kong ; si l'on tient compte de ces flux, l'accroissement des exportations (et des importations) mondiales en 1993 est de 3 %.

(2) Hong-Kong, Malaisie, république de Corée, Singapour, Taïpei chinois et Thaïlande

CHAPITRE II

1986-1993, SEPT ANNÉES DE NÉGOCIATIONS DIFFICILES

I - LES RAISONS DU LANCEMENT EN 1986 D'UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

La prise en compte des multiples dérives des règles du système multilatéral, que votre rapporteur a déjà évoquées, a tenu une place importante parmi les motifs qui ont justifié que soit lancé un nouvel exercice de négociation : la nécessité d'une adaptation des règles et des usages régissant les échanges internationaux a donc été une première donnée importante. Il faut y ajouter les incidences négatives des variations des taux de change qui, en prenant parfois l'aspect de dévaluations compétitives, ont créé un contexte d'incertitude préjudiciable à un développement régulier des échanges commerciaux.

Enfin les États-Unis étaient, au milieu des années 80, confrontés à un déficit commercial d'une ampleur inédite où le Japon prenait une part croissante- qui nourrissait de fortes tentations protectionnistes aux États-Unis mêmes : d'où la volonté du président Reagan de proposer une "nouvelle donne" pour le commerce mondial.

Par delà ces considérations liées à l'évolution des flux commerciaux et des règles qui les organisent, il apparaissait essentiel d'élargir le champ d'application du GATT à des domaines jusqu'alors exclus : les services tout d'abord, en 15 ans un pôle commercial essentiel mais aussi les produits agricoles, jusqu'alors marginalisées au GATT et au sujet desquels les États-Unis avaient des propositions précises à formuler, en particulier à l'encontre de la politique agricole commune ; enfin la propriété intellectuelle devait également figurer dans les préoccupations des négociateurs.

II - LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE NÉGOCIATION

A - LA DÉCLARATION DE PUNTA DEL ESTE DU 20 SEPTEMBRE 1986 : L'AFFICHAGE DES AMBITIONS

Cette déclaration, après des débats difficiles, clôturait par un compromis acceptable la première réunion du nouveau cycle de négociations et évoquait les thèmes et objectifs suivants :

- une réduction, voire une élimination des droits de douane,
- une réduction ou une élimination des mesures non tarifaires,
- la libéralisation la plus complète du commerce des produits tropicaux,
- l'intégration dans le cadre du GATT du domaine des textiles et vêtements,
- libéraliser le commerce des produits agricoles et "assujétir 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 (...)",
- aboutir à un accord sur les sauvegardes ; améliorer les disciplines du GATT concernant les subventions et les mesures compensatoires,
- renforcer les règles et procédures de règlement des différends,
- favoriser une protection effective et adéquate des droits de propriété intellectuelle,
- remédier aux effets de restriction des échanges entraînés par certaines mesures concernant les investissements liés au commerce,
- améliorer le fonctionnement du GATT (surveillance des politiques et pratiques commerciales),
- établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services,

● on notera que dans son préambule, la déclaration de Punta del Este faisait référence au "lien qui existe entre le commerce, la monnaie, les finances et le développement". Cette prise en compte des effets des

desordres monétaires sur le commerce international était prometteuse. Malheureusement, cette préoccupation n'a débouché sur aucune décision ou engagement sur ce point pourtant essentiel.

B DES PRINCIPES DE BASE QUI RENCONTRAIENT LES PRÉOCCUPATIONS DE LA COMMUNAUTÉ ET DE LA FRANCE

En effet, dès avant l'ouverture de la conférence de Punta del Este, le Conseil des communautés s'était déclaré ouvert à l'engagement d'un nouveau cycle de négociations commerciales. Dans une déclaration du 21 mars 1985, le Conseil y défendait notamment la nécessité d'un arrêt du protectionnisme et le démantèlement progressif des restrictions au commerce ; il plaidait pour une meilleure ouverture du marché japonais ; enfin, le Conseil marquait son souci de ne pas voir remis en cause les objectifs et les mécanismes fondamentaux de la PAC.

Quant à la position française, elle s'articulait autour de cinq idées essentielles :

le caractère global des négociations excluant la conclusion d'accords séparés sur l'agriculture puis sur les services, etc...

le refus de voir mentionnées explicitement les subventions à l'exportation et leur éventuel démantèlement pour ce qui est du domaine agricole

- l'acceptation de l'inclusion, dans la négociation, des services ainsi que de la propriété intellectuelle et des investissements,

- la reconnaissance du lien entre les questions monétaires et les problèmes commerciaux,

- l'affirmation d'un équilibre entre droits et obligations pour les Parties au GATT, visant en cela essentiellement le Japon et les restrictions qu'il impose à son marché.

A part ces deux derniers points qui n'ont pas véritablement abouti, la France pouvait donc s'estimer satisfaite des bases sur lesquelles démarrait le nouveau cycle de l'Uruguay Round.

III - L'AGRICULTURE, POINT D'ABCÈS PRINCIPAL DE NÉGOCIATIONS TENDUES : 1990-1993

A - LA RÉUNION A MI-PARCOURS DE MONTREAL EN DÉCEMBRE 1988 : UN PREMIER ACCROC

Cette reunion consacra l'incompatibilité entre les positions américaines, partisans de l'élimination des soutiens à l'agriculture, et la Communauté, prête à ne concéder que leur réduction. En avril 1989, cependant, dans le cadre de cette réunion à mi-parcours, des accords de principe limités sont adoptés qui permettent de relancer la négociation : réduction de 33% des droits de douane, et amélioration des procédures de règlement des différends (mise en place des examens de politique commerciale, reconnaissance du droit automatique à la constitution d'un groupe spécial "panel" en cas de différend).

B - L'ÉCHEC DE LA CONFÉRENCE DU HEYSEI A BRUXELLES (décembre 1990)

Les États Unis refusèrent la proposition de la Communauté sur l'agriculture : réduction d'un tiers du soutien global à l'agriculture, mais sans engagement sur l'accès au marché ou l'exportation.

C - LE REJET, PAR LA COMMUNAUTÉ, D'UN PROJET D'ACCORD FINAL (décembre 1991)

Le 20 décembre 1991, M. Arthur Dunkel, Directeur général du GATT, publia un projet d'Accord final. Bien que limité à l'énoncé de règles, en n'incluant pas de listes d'engagements ou de

concessions douanières, ce projet, bien accueilli par la Commission, fut cependant rejeté par la Communauté (Conseil Affaires générales du 23 décembre qui, comme le suggérait la France, le considéra "inacceptable dans sa partie agricole et déséquilibré dans sa partie non agricole".

D - LE PRE-ACCORD DE BLAIR HOUSE

Le 23 novembre 1992, la Commission et l'administration américaine sortante, conclurent un accord sur les questions agricoles incluant de nouvelles exigences américaines, alors même que, en 1992, la Communauté avait déjà réformé certains aspects de la PAC, notamment le mécanisme de soutien au produit, pour les adapter précisément au futur accord GATT.

Si la France donna son accord à un élément du préaccord (sur les oléagineux sur lesquels la Communauté risquait une condamnation du GATT), elle devait, à partir d'avril 1993, contester fortement les autres dispositions du préaccord de Blair House.

IV - LA DÉTERMINATION FRANÇAISE PERMET LA CONCLUSION D'UN ACCORD GLOBAL: 15 DÉCEMBRE 1993

A - LA POSITION FRANÇAISE

Dès le 5 avril 1993, lors d'une session du Conseil des Communautés, la France, par la voix du ministre des affaires étrangères Alain Juppe, faisait savoir que pour elle "le pré accord de Blair house était inacceptable et (que) ce ne serait pas des modifications de détail qui le rendraient acceptable". La France, au demeurant fort isolée parmi ses partenaires, posait trois conditions à tout nouvel accord dans le domaine agricole :

confirmer la vocation exportatrice de la Communauté européenne, et donc de la France, en matière agro-alimentaire,

ne pas aller au-delà des contraintes imposées aux agriculteurs français par la réforme de la PAC : "pas un hectare de jachère en plus du fait du GATT",

assurer la pérennité de la PAC afin que ne pèse plus sur elle la menace de nouvelles contestations au GATT.

Cette position française était d'autant plus ferme que le rapport du Comité spécial Agriculture de la Communauté sur l'accord de Blair House laissait clairement apparaître l'incompatibilité de ce dernier avec les règles de la PAC.

Au surplus, les conditions posées par la France à un accord général débordaient la question agricole puisque, pour elle, des progrès substantiels restaient à trouver dans d'autres secteurs tels que les marchés publics.

B - LES ETAPES DE LA "RENEGOCIATION" DE BLAIR HOUSE

Le gouvernement français ne ménagea pas ses efforts pour passer du refus et du blocage au mouvement et aux initiatives. Par delà les contacts reiterés avec nos partenaires de la Communauté, des rencontres furent menagées entre MM. Balladur et Clinton. Sur le plan interne eut lieu une reprise des consultations avec l'ensemble des représentants syndicaux et professionnels.

Formellement, la doctrine française fut explicitée par la publication de deux memorandums du gouvernement à l'intention, en particulier, de ses onze partenaires.

Le premier memorandum rappelait tout d'abord les priorités françaises dans la négociation d'Uruguay : favoriser la croissance, promouvoir l'emploi, renforcer l'Union européenne et affirmer la primauté de la règle internationale sur la loi nationale.

Aux yeux du gouvernement, ces objectifs impliquaient un accès élargi aux marchés des pays tiers, en particulier des plus protégés (produits industriels, services, marchés publics, propriété intellectuelle). Le GATT était par ailleurs une occasion unique de concrétiser l'Union européenne sur la scène internationale : ses spécificités devaient être ménagées et l'accord sur les subventions devait en tenir compte, comme devait l'être son exception culturelle ; une libéralisation communautaire du secteur des télécommunications était un préalable à la libéralisation rapide au GATT. Enfin il devait revenir à une Organisation mondiale du commerce d'assurer la crédibilité d'un système commercial multilatéral restauré.

Le memorandum reprenait par ailleurs les arguments français à l'encontre du pré-accord de Blair House, et en appelait à un perfectionnement de la politique commerciale européenne.

. Ce dernier sujet était visé précisément dans un second memorandum d'août 1993. Le gouvernement plaidait pour un aménagement du Nouvel instrument de politique commerciale (NIPC) de 1984 par l'extension de son champ d'action, un assouplissement de ses modalités et un élargissement de la liste des mesures possibles de rétorsion. Il convenait de renforcer l'efficacité des procédures existantes anti dumping et anti-subsidies (réduction des délais, renforcement des moyens humains, amélioration du suivi des décisions ...).

Surtout, le memorandum estimait essentielle la création d'une Organisation mondiale du commerce dont l'acte constitutif devrait prévoir l'obligation de mise en conformité des législations nationales ; en outre l'adhésion à l'OMC devrait valoir adhésion à l'ensemble des accords et instruments du GATT, afin d'en finir avec "le multilatéralisme à la carte"

V - LE RALLIEMENT COMMUNAUTAIRE AUX POSITIONS FRANÇAISES ET L'ACCORD FINAL.

● *Le Conseil "Jumbo" (ministres des affaires étrangères et de l'agriculture) du 20 septembre 1993*

Ce conseil a permis que soit établi, à l'intention de la Commission, un véritable mandat de négociation portant sur les sujets de préoccupation française : respect de la préférence communautaire, nécessité de la compatibilité entre le futur accord et la PAC reformée, maintien de la vocation exportatrice de la Communauté.

Sur le plan institutionnel et à l'instigation de la France, ce conseil fut aussi l'occasion de recadrer les compétences de la commission et de préserver la prééminence de celles du Conseil.

● *Le Conseil du 6 octobre* : celui-ci aboutit aux mêmes résultats que le précédent sur les autres domaines de la négociation : les préoccupations communautaires furent réaffirmées et précisées pour l'accès au marché, le textile, les subventions, l'acier, l'aéronautique, les services, l'audiovisuel et l'OMC.

Ainsi était réaffirmée, restaurée, une position cohérente des douze partenaires de l'Union européenne sur l'ensemble des sujets en débat. Déjà, en juillet 1993, la quadrilatérale avait abouti à un accord sur les réductions tarifaires pour les produits industriels ; après la ratification par le Congrès de l'ALÉNA le 17 novembre 1993 et le sommet de l'Organisation de coopération économique de l'Asie et du Pacifique le 20 novembre, les négociations de l'OMC aboutirent à un accord.

● *C'est au Conseil du 7 décembre que les discussions euro-américaines menées par MM. Brittan et Kantor furent présentées*. Des progrès substantiels étaient obtenus dans le domaine agricole par

rapport au pré accord de Blair House : agrégation des engagements européens par groupe de produits, aménagement des dates de référence pour les moyennes d'exportation plus favorables aux intérêts communautaires (le "lissage").

- Le 11 décembre, la quadrilatérale obtenait l'ouverture du marché de riz au Japon et à la Corée du Sud.

- Le 13 décembre, au Conseil affaires générales, la Communauté constatait un désaccord sur l'audiovisuel. Celui-ci fut résolu par l'absence d'engagement de la Communauté dans ce domaine, et la promesse de négociations ultérieures sur le transport maritime, les services financiers, l'aéronautique, les services de télécommunications de base et les mouvements de personnes.

Enfin, le 15 décembre 1993, le Comité des négociations commerciales adopta l'ensemble des accords. Passés quelques mois au cours desquels les parties contractantes transmirent leurs listes d'engagements et leurs listes de concessions. L'Acte final (*) fut signé à Marrakech le 15 avril 1994 par les délégations de 116 pays.

(*) Soit le présent accord soumis à ratification avec ses 4 annexes, augmenté des déclarations ministérielles et du memorandum d'accord sur les services financiers

CHAPITRE III

LA CREATION D'UNE ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE : UN CADRE RENOVÉ POUR LE MULTILATÉRALISME

A - LES INSTITUTIONS DU GATT ORIGINAL

Au sommet des instances régissant le GATT figure la session des Parties contractantes, organe suprême qui se réunit une fois par an, ou plus en session extraordinaire ; le Conseil des représentants réunit les ambassadeurs des pays signataires auprès du GATT ; il se réunit dans l'intervalle des sessions et a compétence sur les affaires urgentes et courantes. Un directeur général dispose d'un secrétariat et assure les fonctions de coordination et de préparation des réunions.

Des comités techniques, portant chacun sur des domaines déterminés sont apparus peu à peu : comité des restrictions à l'importation, comité du commerce et du développement, comité des règles d'origine.

Les travaux de codification successive, intervenus essentiellement lors du Tokyo Round, ont également conduit à des comités ad hoc : comité des licences d'importation, comité anti-dumping, comité des obstacles techniques au commerce, comité des subventions et pratiques compensatoires, comité des marchés publics, comité de l'évaluation en douane etc.

Le règlement des différends était confié à des groupes spéciaux (panels), dont les décisions, qui devraient être acceptées par consensus étaient souvent privées d'effet.

La règle veut que chaque État dispose d'une voix et que les décisions soient prises à la majorité simple à l'exception de certaines

decisions, comme celles liées à l'admission d'un nouveau membre, qui sont prises à la majorité des deux tiers.

Toutefois, d'une façon générale, il n'a été que très rarement recouru au vote dans le cadre du GATT. C'est bien plutôt la règle du consensus qui a toujours été utilisée, lequel est réputé acquis lorsque aucun membre ne manifeste son opposition.

Enfin, sur le plan budgétaire, le budget du GATT est alimenté par les contributions des gouvernements signataires de l'Accord général, proportionnelles à leur part dans le commerce mondial.

S'il a donc les apparences générales d'une institution internationale, le GATT n'en avait pas la réalité : les pouvoirs, l'autorité, le caractère symbolique et incontournable d'une institution internationale spécialisée, tout ceci lui a manqué. D'où son efficacité relative à régler les problèmes toujours plus variés et complexes du système international et que votre rapporteur a déjà rappelés : une part importante de ce commerce se fait désormais en marge des règles et du contrôle du GATT. Au surplus, en quarante ans d'existence, sa composition s'est non seulement étoffée -116 pays ont participé à la négociation de l'Uruguay Round, alors que 23 seulement avaient participé à sa création- mais elle s'est parallèlement diversifiée avec l'accession d'une série de pays -pays en développement en particulier- dont les économies n'ont rien de commun avec celles de leurs partenaires développés. *Les difficultés du GATT trouvent leur origine dans les faiblesses institutionnelles et doctrinales de l'institution. Dépourvu de statut, il s'est corseté par des textes réglementaires mal adaptés à l'évolution du commerce et de la concurrence internationale. Astreint à la règle du consensus et doté d'un simple "secrétariat", le GATT ne dispose ni de la légitimité, ni des moyens nécessaires à l'affirmation de sa vocation". (1)*

Si l'on ajoute à ces insuffisances institutionnelles les limites du champ des compétences reconnues au GATT, sa nécessaire transformation en revêt une acuité accrue : l'économie moderne a vu

(1) Extrait de l'étude d'un groupe d'experts du CEP - II Rapport d'information de M. Bernard Barbier, Sénat n° 99, 1993-1994.

se développer des secteurs sur lesquels le GATT n'a pas de prise à commencer par celui des services. Autant de raisons qui justifiaient, dans le cadre des négociations ambitieuses de l'Uruguay Round, la mise en place d'une organisation nouvelle.

B - LA NOUVELLE ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

1. Les objectifs d'une nouvelle organisation internationale pour le commerce

Quatre missions spécifiques seront confiées à l'OMC :

- faciliter la mise en oeuvre et le fonctionnement de tous les accords et instruments juridiques élaborés dans le cadre de l'Uruguay Round. Cette compétence s'étendra aux accords plurilatéraux -auxquels quelques Etats seulement ont souscrit- et qui concernent les aéronefs civils, les marchés publics, les produits laitiers et la viande bovine.

- être l'enceinte unique pour toutes les négociations commerciales.

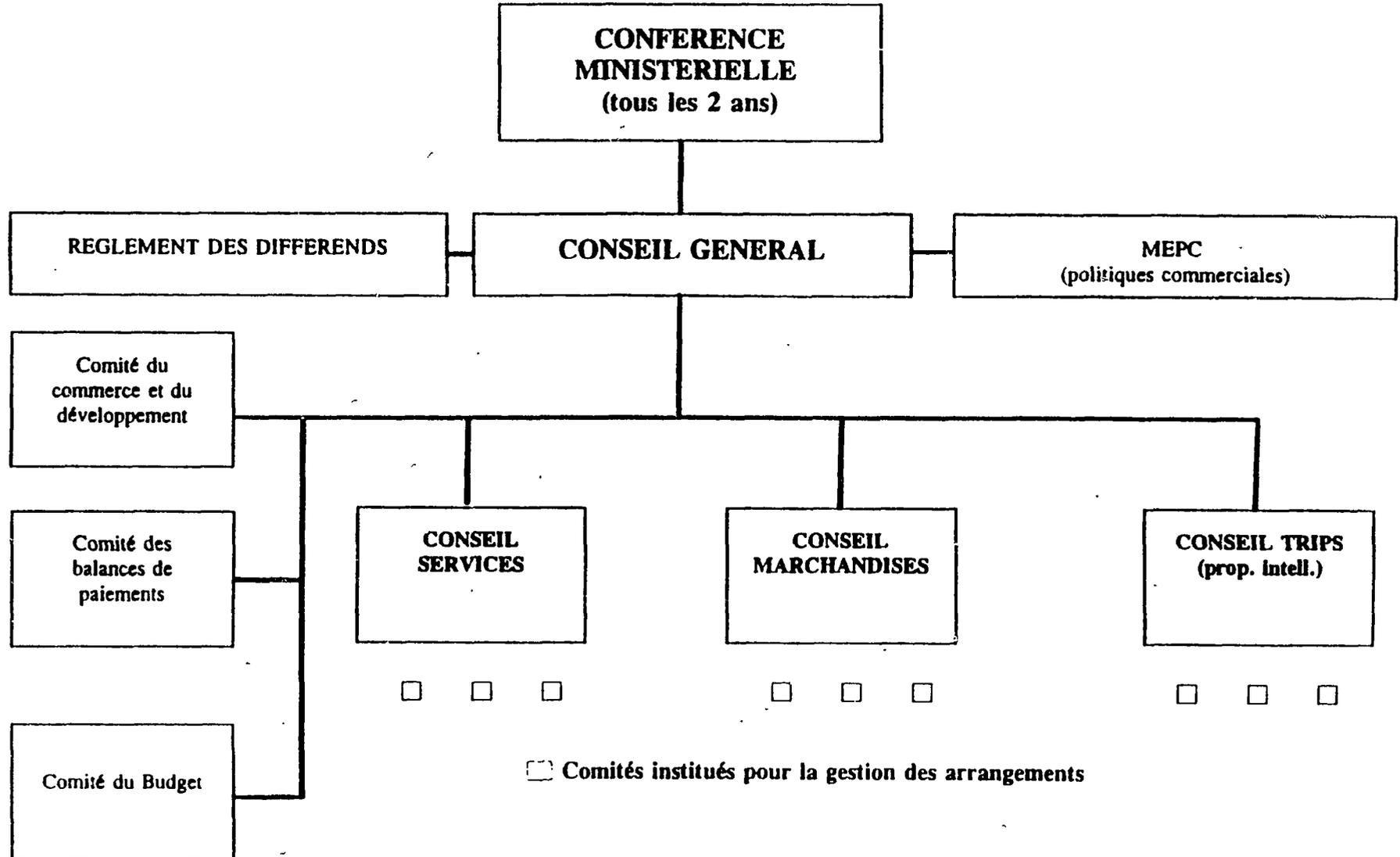
- administrer le mémorandum d'accord sur le règlement des différends ainsi que le mécanisme d'examen des politiques commerciales.

- coopérer avec le FMI et la BIRD en vue d'assurer une meilleure cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial.

2. Les structures de l'OMC

Au sommet, une conférence ministérielle, composée des représentants de tous les membres, se réunira au moins une fois tous les deux ans. Elle exercera les fonctions de l'OMC et "prendra les mesures nécessaires à cet effet". Sa compétence s'exercera à l'égard de toutes les questions relevant de tout accord multilatéral, sur demande d'un Etat membre.

STRUCTURE DE L'OMC



Un conseil général, composé des représentants de tous les membres, se réunira dans l'intervalle des réunions de la conférence ministérielle dont il exercera alors les fonctions. Il s'acquittera également des fonctions de l'organe de règlement des différends et de l'organe d'examen des politiques commerciales.

Trois conseils spécifiques seront établis qui agiront sous l'autorité du conseil général : un conseil du **commerce des marchandises** qui supervisera le fonctionnement des accords commerciaux figurant à l'annexe 1A (soit treize accords spécifiques). Le **conseil du commerce des services** supervisera le fonctionnement de l'accord général sur le commerce des services (AGCS). Un **conseil des ADPIC** supervisera l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ces différents conseils pourront, si besoin est, créer des organes subsidiaires.

Trois comités seront établis par la conférence ministérielle : un **comité du commerce et du développement** dont la tâche s'appliquera plus particulièrement à l'endroit des pays les moins avancés ; un **comité des restrictions** appliquées à des fins de balance des paiements et un **comité du budget, des finances et de l'administration**.

Enfin sera établi un **secrétariat** dirigé par un directeur général nommé par la conférence ministérielle. Le directeur général nommera les membres du personnel et déterminera leurs attributions. En tant que fonctionnaires internationaux, le directeur général et les membres du personnel "ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'OMC". Pour leur part, "les membres de l'OMC ne chercheront pas à influencer le directeur général et le personnel de l'OMC" dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le statut de l'OMC est celui d'une organisation internationale traditionnelle : elle aura la personnalité juridique et bénéficiera des privilèges et immunités diplomatiques dont disposent les institutions spécialisées des Nations Unies.

Enfin, sur le plan budgétaire, il reviendra au comité du budget de prévoir le barème des contributions répartissant les dépenses de l'OMC entre ses membres et prendre les mesures relatives aux membres ayant des arriérés de contributions. Toutefois, les règlements financiers seront fondés sur les règles et pratiques du GATT.

Rappelons pour mémoire que le budget du GATT en 1994 s'élevait à quelque 93 millions de francs suisses (387 millions de francs français) et que la part de la France, calculée au prorata de sa part dans la colonne des échanges de marchandises s'élevait à 7,18%, au 4e rang derrière les États-Unis, le Japon et l'Allemagne, soit près de 27 MF.

En termes de personnels, la structure de la future OMC sera élargie par rapport à celle de l'actuel secrétariat du GATT où notre représentation est la suivante :

Catégorie	Français	Total	Français en % du total
Directeurs	2	22	9%
Administrateurs	29	140	20,7%
Services généraux	88	246	35,8%
Toutes catégories	119	423	28,1%

Si notre représentation en termes d'effectifs est donc honorable, nos deux postes actuels de directeurs -relations extérieures et administrateurs-budgets- n'ont guère d'incidence sur les débats importants. Les recrutements à venir devront être l'occasion, espérons-le, de susciter des candidatures françaises qualifiées.

3. Un processus de décision amélioré

Même si le consensus demeure le mode normal de prise de décision qu'il avait dans le GATT, le recours au vote est institutionnalisé *"sauf disposition contraire, dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision sur la question à l'examen sera prise aux voix"*. Dans ce cas, le principe d'une majorité simple de la moitié des votes est préservé sur la base d' "un pays, une voix", la communauté européenne ne disposant que du nombre de voix égal au nombre de ses membres. Une majorité qualifiée est requise dans deux cas : l'interprétation des dispositions des accords et la demande d'un membre d'une dérogation à ses obligations. Dans ces deux cas la majorité requise sera celle des trois quarts des membres (elle était de deux tiers dans le GATT, représentant la moitié des membres). En tout état de cause, les décisions de dérogations seront encadrées de conditions plus rigoureuses qu'auparavant. Elles devront être justifiées par des circonstances exceptionnelles, préciser les modalités et les conditions précises de son application, prévoir un délai limite. Cela étant, une décision d'accorder une dérogation à une obligation soumise à une période de transition ou à un délai précis, non respecté par le membre requérant ne sera prise que par consensus.

Tout membre de l'OMC, ainsi que les différents conseils spécifiques établis dans son cadre pourront proposer des amendements à l'accord instituant l'OMC ou aux différents accords qui lui sont annexés. La règle de majorité pour l'acceptation de ces amendements dépendra des principes qu'ils mettent en cause.

Les modifications portant sur des principes généraux -clause de la nation la plus favorisée par exemple- devront être approuvées par tous les membres.

Les autres modifications ne requerront qu'une majorité des deux tiers et ne seront applicables qu'à l'égard des membres qui les auront acceptées.

4. Participation des Etats à l'OMC

Les pays membres du GATT à la date d'entrée en vigueur de l'accord sont de droit membres de l'OMC, s'ils acceptent le présent accord et les accords commerciaux multilatéraux et qu'ils ont déposé des listes de concessions et d'engagements annexées au GATT 1994 ainsi que des listes d'engagements spécifiques annexées à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Cela étant, les pays les moins avancés -selon les critères des Nations Unies- ne seront tenus de contracter des engagements et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec leurs besoins de développement ou avec leurs "capacités administratives et institutionnelles".

Pour l'avenir, tout Etat pourra accéder à l'Accord et donc aux accords multilatéraux qui lui seront annexés. La décision d'accession sera prise par la conférence ministérielle, à la majorité des deux tiers.

Comme dans le cadre du GATT 1947, un membre peut demander que le présent accord et les autres accords multilatéraux ne s'appliquent pas entre lui-même et un autre membre, à une condition toutefois : que l'article XXXV du GATT sur cette clause ait été invoqué précédemment par ce ou ces pays.

Il ne faudra pas sous-estimer l'incidence de la cohabitation de plusieurs situations juridiques concernant la participation des Etats au GATT originel et/ou au GATT 1994, c'est-à-dire l'accord de Marrakech.

- les Etats parties au GATT de 1947 qui n'ont pas signé l'accord de Marrakech appliquent, entre eux, les dispositions de l'ancien système ;

- les Etats signataires de l'accord de Marrakech qui se seraient retirés de l'accord ancien : l'accord OMC s'applique entre eux ;

- les Etats participant encore aux deux systèmes et ayant ainsi obligation d'étendre les concessions nouvelles du GATT 1994 à des Etats qui, ne l'ayant pas signé, ne sont pas contraints à la réciprocité, ce qui serait un résultat désavantageux et paradoxal.

Pour l'heure, l'Union européenne se trouve -avec d'autres- dans ce dernier cas de figure. La logique économique et politique plaide pour un retrait, à brève échéance, du GATT 47, ne serait-ce

que pour inciter ceux des membres du GATT qui n'auraient pas signé l'accord de Marrakech à le rejoindre le plus rapidement possible.

5. L'entrée en vigueur de l'OMC et des arrangements multilatéraux et les mesures transitoires : l'obligation de mise en conformité des législations et réglementations nationales.

L'accord a été ouvert à acceptation par signature à Marrakech et son entrée en vigueur est parue "au 1er janvier 1995 ou le plus tôt possible après cette date". L'Acte final a prévu qu'une conférence ministérielle se réunirait avant la fin de l'année 1994 pour décider de la mise en oeuvre des résultats de l'Uruguay Round au plan international y compris la date de leur entrée en vigueur.

Enfin l'une des dispositions essentielles de la convention est étrangement inscrite à la fin de l'accord au titre des dispositions diverses de l'article 16. Or il s'agit d'une disposition clé puisqu'elle précise que "chaque membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les accords figurant en annexe".

C'est cette disposition qui est supposée fonder le renouveau du multilatéralisme commercial en exigeant des Parties -singulièrement des Etats-Unis- qu'elles renoncent à leur panoplie de mesures de rétorsion unilatérales, déjà évoquée par votre rapporteur. Il s'y ajoute bien évidemment le nouveau mécanisme de règlement des différends.

C - UN SYSTEME PLUS EFFICACE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

Un mécanisme qui se démarque des pratiques du GATT. Cette distinction est d'abord formelle puisque là où le GATT de 1948 ne consacrait que deux articles (XXII et XXIII), le présent mémorandum développe 27 articles, 143 paragraphes et 3 appendices. Certes, un acquis demeure, puisque les procédures du GATT s'étaient peu à peu enrichies par la pratique et les usages.

1. Un système intégré

Là où le GATT abordait souvent les litiges en ordre dispersé -entre le conseil d'un côté et les divers comités issus des codes du Tokyo Round de l'autre- la responsabilité du règlement des différends sera le fait d'une seule entité : **l'Organe de règlement des différends (ORD)**. Ce dernier aura seul (article 2 du Mémoire) *"le pouvoir d'établir des groupes spéciaux, d'adopter leurs rapports et ceux de l'organe d'appel, d'assurer la surveillance de la mise en oeuvre des décisions et recommandations, et d'autoriser la suspension des concessions et d'autres obligations qui résultent des accords visés"*.

Les membres de l'OMC auront l'obligation de recourir aux dispositions du mémorandum pour régler leurs différends ou défendre leurs droits, ce qui exclut le recours aux mesures unilatérales **quel que soit le ou les accords à l'occasion duquel le différend sera né**. Ce principe extensif de la compétence de ce dispositif est tempéré toutefois par le recours aux règles ou procédures spéciales éventuellement prévues pour certains accords (article 1, 2e alinéa).

Il résulte de cette intégration qu'il sera possible à un membre, en dernier ressort, de prendre des mesures de "rétorsion croisée", au titre d'un accord différent de celui dont relève le différend contre un membre qui n'aura pas mis en oeuvre les recommandations d'un groupe spécial après leur adoption.

2. Une plus grande automaticité des mécanismes de décision

Innovation importante, lorsqu'une partie demandera la constitution d'un groupe spécial (panel) pour régler un différend, celle-ci sera acquise sauf si un consensus est réuni **contre** la demande en question. Ainsi est écartée la possibilité d'un blocage par les parties au différend.

Par ailleurs, et pour conforter le caractère quasi juridictionnel de la nouvelle procédure, un **mécanisme d'appel** est prévu à l'égard des décisions des groupes spéciaux devant un **organe d'appel permanent**.

3. Les étapes successives du processus de règlement des différends

Privilégier les règlements amiables : les consultations

Les articles 4 et 5 du mémorandum d'accord décrivent les mécanismes de consultation, de bons offices, de conciliation et de médiation. En effet *"le but du mécanisme de règlement des différends est d'arriver à une solution positive des différends. Une solution mutuellement acceptable pour les parties et compatible avec les accords visés est nettement préférable"* (article 3 § 7).

La première étape consistera, pour les parties en litige, à tenir des consultations. Tout membre doit répondre rapidement (dans les 10 jours) à une demande de consultation et engager celle-ci dans les 30 jours à compter de la date de la demande (article 4 § 3).

A des fins de transparence, toute demande de consultation doit être notifiée par écrit à l'ORD et indiquer ses motifs (mesures en cause et fondement juridique) (article 4 § 4).

En cas d'échec des consultations et si les deux parties en conviennent, elles peuvent avoir recours aux bons offices, à la conciliation et à la médiation, notamment auprès du directeur général de l'OMC.

4. La constitution et le rôle des groupes spéciaux

a. L'établissement du groupe spécial

Si une partie ne répond pas à une demande de consultation dans les délais (10 jours), ou si les consultations, ni les bons offices ne débouchent sur un accord dans les 60 jours, le membre plaignant pourra demander à l'ORD d'établir un groupe spécial chargé d'examiner l'affaire.

Comme votre rapporteur l'a relevé, cette constitution revêt un caractère quasi automatique : l'ORD devra établir le groupe spécial demandé au plus tard après deux réunions d'examen

sauf si, par **consensus**, l'ORD décide de **ne pas établir** ledit comité : condition difficile puisqu'il suffirait d'une voix **pour** l'établissement pour que le groupe spécial soit constitué.

b. Le mandat du groupe spécial (article 7)

Un mandat-type sera proposé au groupe spécial (examiner la question, faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer). Le groupe peut opter pour un mandat différent, si dans un délai de 20 jours les parties en conviennent ainsi.

c. La composition des groupes spéciaux (article 8)

La composition du groupe spécial doit être arrêtée dans les 30 jours à compter de son établissement. Le secrétariat de l'OMC propose aux parties au différend les noms de trois personnes choisies sur une liste de personnes qualifiées qui lui conféreront diverses caractéristiques : indépendance, diversité des formations et des origines, variété de l'expérience. S'il n'y a pas d'accord sur la composition du groupe spécial dans les 20 jours à compter de son établissement, le directeur général, à la demande de l'une ou l'autre partie et en consultation avec le président de l'ORD et le président du comité ou du conseil compétent (voir supra) désignera lui-même les membres. En cas de pluralité de plaignants, on s'efforcera de confier les plaintes à un seul groupe spécial.

d. La procédure des groupes spéciaux

Le mémorandum d'accord prévoit que le délai dans lequel le groupe spécial devra examiner l'affaire -depuis sa composition jusqu'à la remise du rapport final aux parties- ne devra pas dépasser 6 mois ou 3 mois en cas d'urgence. Le délai compris entre l'établissement du groupe spécial et la distribution de son rapport aux membres ne pourra excéder 9 mois. Le rapport d'un groupe spécial devra être adopté par l'ORD dans les 60 jours de sa distribution (sauf procédure d'appel ou consensus contre le rapport). L'ORD ne pourra examiner un rapport en vue de son adoption que dans les 20 jours suivant sa distribution aux membres (article 16).

e. L'innovation de la procédure d'appel

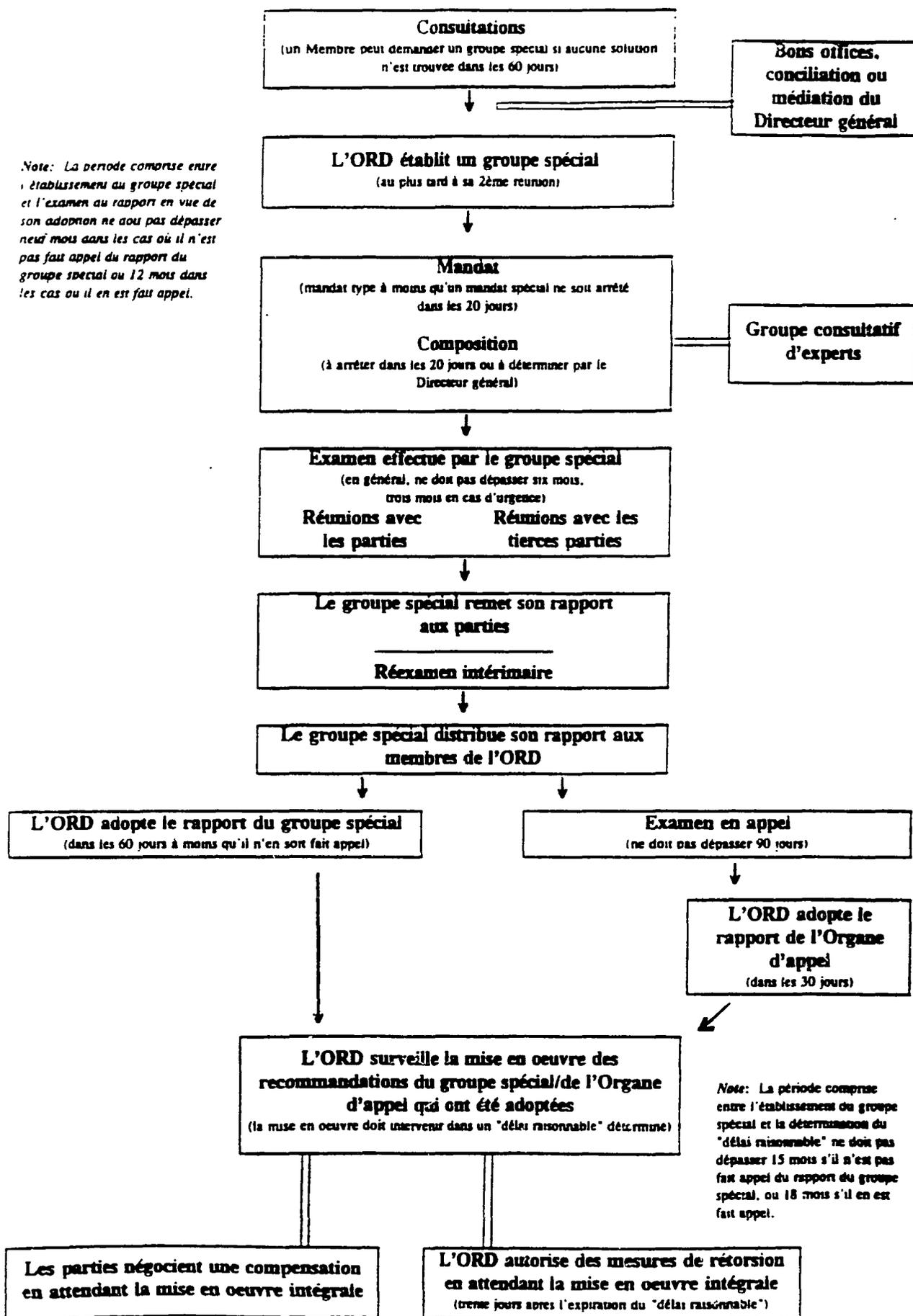
Les parties à une procédure de groupe spécial pourront faire appel de sa décision. Cet appel sera toutefois limité aux questions juridiques couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations qu'il aura faites du droit.

Un organe d'appel permanent sera constitué par l'ORD, composé de 7 membres dont 3 siégeront pour affaire. Ils pourront confirmer, modifier ou infirmer les conclusions du groupe spécial. La procédure d'examen en appel ne devra pas dépasser 60 jours à compter de la date formelle de l'appel.

Dans les 30 jours de sa distribution aux membres, le rapport de l'organe d'appel devra être adopté par l'ORD et accepté sans réserve par les parties, sauf à ce qu'il soit décidé par consensus de ne pas adopter ledit rapport.

Le schéma ci-dessous récapitule les étapes, procédures et délai du mécanisme de règlement du différend.

Schéma du mécanisme de règlement des différends de l'OMC



f. La mise en oeuvre des recommandations et décisions de l'Organisme de règlement des différends (ORD)

Après adoption du rapport du groupe spécial par l'ORD, le membre concerné informera celui-ci de ses intentions concernant la mise en oeuvre des recommandations adoptées, dans les 30 jours suivant l'adoption du rapport. Si le membre concerné ne peut satisfaire aux recommandations immédiatement, l'ORD lui octroiera un "délai raisonnable". Le délai total depuis la mise en place du groupe spécial ne saurait excéder 18 mois. Le délai passé sans évolution, le membre devra négocier avec le membre plaignant d'une compensation mutuellement acceptable.

Faute d'un accord sur une telle compensation dans les 20 jours, la partie plaignante sera fondée à demander à l'ORD l'autorisation de suspendre, à l'égard de l'autre partie, l'application de concessions ou d'autres obligations, en clair, de décider des sanctions commerciales. L'ORD devra accorder cette autorisation dans les 30 jours suivant l'expiration du délai raisonnable (sauf réunion à l'ORD d'un consensus contre une telle autorisation).

En cas de contestation un délai de 60 jours après expiration du délai raisonnable est à nouveau ouvert pour arbitrage ; celui-ci étant assuré soit par le groupe spécial initial, soit par un arbitre désigné par le directeur général.

Cet arbitrage aura alors un caractère définitif.

Les mesures de rétorsion pourront viser d'autres secteurs que celui qui a généré le différend, c'est l'option des "rétorsions croisées".

Comme le mentionne le mémorandum d'accord en son article 23, le processus qui vient d'être décrit doit concourir au renforcement du système multilatéral en ce que tout d'abord les membres s'en remettront au rapport du groupe spécial ou de l'organe d'appel pour juger d'une violation des accords ou d'une annulation d'avantage commercial. Cela signifie qu'une telle détermination ne pourra plus être le fait des Etats eux-mêmes ; ensuite il leur est fait obligation d'appliquer, à tout moment du différend, les règles et procédures ci-dessus décrites.

Enfin le mémorandum ménage une place spéciale aux PMA susceptibles d'être parties à un différend en demandant aux parties de faire preuve de "modération" dans une telle affaire (article 24).

DEUXIEME PARTIE :

**LES ÉLÉMENTS COMMERCIAUX ET DE POLITIQUE
COMMERCIALE DE L'ACCORD DE MARRAKECH**

CHAPITRE I

LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES ET LES ACCORDS SECTORIELS

I - ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE DE 1994

A - LES ACCORDS CONCERNANT L'INTERPRÉTATION DE CERTAINES DISPOSITIONS DU GATT

- *Memorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article II 1 b concernant les listes de concessions.*

Ce memorandum exige des membres qu'ils inscrivent sur leurs listes des droits ou impositions perçus en plus du droit de douane figurant sur les listes nationales. Ces droits ou impositions doivent être consolidés au niveau existant à la date fixée dans le protocole de l'Uruguay Round annexé au GATT de 1994.

- *Memorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article XVII (entreprises commerciales d'Etat)*

Le memorandum donne une définition pratique des entreprises commerciales d'Etat aux fins de notification. Par ailleurs, il accroît la surveillance des activités de ces entreprises au moyen de procédures de notification et d'examen renforcées

- *Memorandum d'accord concernant les dispositions relatives à la balance des paiements (articles XII et XVIII b).*

Les parties contractantes qui imposent des restrictions à des fins de balance des paiements le feront en perturbant le moins possible les échanges et donneront la préférence aux mesures

fondées sur les prix, telles que les surtaxes et les dépôts à l'importation, plutôt qu'aux restrictions quantitatives. Des procédures sont également prévues pour les consultations auxquelles procédera le Comité des restrictions appliquées pour des raisons de balance des paiements du GATT ainsi que pour la notification des mesures de restriction des importations prises pour les mêmes raisons.

● ***Memorandum d'accord concernant l'article XXIV : unions douanières et zones de libre-échange***

Le texte clarifié renforce les critères et les procédures pour l'examen des unions douanières ou zones de libre-échange nouvelles ou élargies. Il définit une méthode pour l'évaluation de l'incidence des droits de douane et des réglementations avant et après l'établissement de l'arrangement commercial régional. Il précise la procédure à suivre en ce qui concerne la compensation au cas où des membres établiraient une union douanière et chercheraient à relever un droit de douane consolidé. Les obligations des membres pour ce qui est des mesures prises par les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux sur leur territoire sont également clarifiées.

● ***Memorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article XXV (dérogations)***

L'accord définit de nouvelles procédures pour l'octroi de dérogations aux obligations découlant du GATT, spécifiant les modalités et conditions ainsi que les dates auxquelles prendront fin toutes dérogations qui seraient accordées à l'avenir. Il vise aussi à spécifier les dates d'expiration des dérogations existantes. C'est toutefois l'article 9 de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce qui régit les principales dispositions relatives à l'octroi des dérogations en prévoyant notamment la possibilité de contestation d'une dérogation qui, sans contrevenir aux règles du GATT, affectent des concessions effectuées au titre de l'accord.

● *Memorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article XXVIII : modifications des listes annexées au GATT*

Des règles additionnelles sont établies pour la négociation d'une compensation lorsque des consolidations tarifaires sont modifiées ou retirées. Un droit de négociation est créé dans le cas d'un membre pour lequel le rapport entre les exportations affectées et ses exportations totales est le plus élevé. Cela permettra une redistribution des droits de négociation en faveur des pays exportateurs petits et moyens.

B - LES ENGAGEMENTS PRIS EN MATIÈRE D'ACCÈS AU MARCHÉ POUR LES PRODUITS INDUSTRIELS

Ces engagements sont des **listes de concessions tarifaires** (appendice II pour les produits industriels) et des **listes d'engagements relatifs aux mesures non tarifaires** (appendice IV). Il convient donc de noter que tout engagement pris sous ces formes à Marrakech revêt une force juridique équivalant à celle des autres accords ratifiés.

Les **réductions tarifaires** consenties par chaque membre seront mises en oeuvre en **cinq tranches égales**, sauf disposition contraire de la liste, en commençant à la date d'entrée en vigueur de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

Il ressort de ces listes, dont le dépôt a été clos en avril 1994 que les pays ont procédé à des consolidations et à des réductions de droits significatives. La consolidation de droits de douane, à un certain niveau, revient pour un pays à s'engager à ne pas dépasser ce niveau (sauf, par voie de négociation, sous réserve de compensation pour les partenaires commerciaux affectés). Cette consolidation permet de conférer aux échanges une prévisibilité accrue dans la mesure où les entreprises exportatrices partenaires peuvent établir à l'égard du pays une stratégie commerciale à moyen terme. Surtout, **les consolidations s'accompagnent de réduction des droits ainsi consolidés** : c'est le principal résultat de l'Uruguay Round en matière d'accès aux marchés des produits industriels puisque de nombreux pays en développement ont consolidé leurs droits et que les

pays industrialisés, notamment les États-Unis, le Canada, le Japon et la Communauté, principales puissances commerciales, ont aboli leurs droits dans huit secteurs (1) et consenti des réductions moyennes substantielles : 38% pour la Communauté, 37% de la part États-Unis (47% sur la base des échanges avec l'Union européenne), 50% pour le Japon et 45% pour le Canada.

**RÉDUCTIONS TARIFAIRES DES PAYS DÉVELOPPÉS
PAR GROUPES DE PRODUITS INDUSTRIELS**

(Non compris le pétrole.)

(En milliards de dollars E.U. et pourcentages)

Catégorie de produits	Valeur des importations	Droit moyen		
		Avant	Après	Réduction
Tous produits industriels (non compris le pétrole)	736,9	6,3	3,9	38
Textiles et vêtements	66,4	15,5	12,1	22
Métaux	69,4	3,7	1,5	59
Produits minéraux, métaux précieux et pierres gemmes	72,9	2,3	1,1	52
Machines électriques	86	6,6	3,5	47
Cuir, caoutchouc, chaussures et articles de voyage	31,7	8,9	7,3	18
Bois, pâte à papier, papier et meubles	40,6	3,5	1,1	69
Poissons et produits à base de poisson	18,5	6,1	4,5	26
Machines non électriques	118,1	4,8	2	58
Produits chimiques et fournitures photographiques	61	6,7	3,9	42
Matériel de transport	96,3	7,5	5,8	23
Articles manufacturés, n.d.a.	76,1	5,5	2,4	56

C - QUELLES INCIDENCES POUR LA FRANCE ?

L'accord s'avère globalement satisfaisant pour la majeure partie des secteurs industriels français : les diminutions de droits concernent des secteurs où la France est susceptible de gagner des parts de marché (chimie, parapharmacie, alcools et spiritueux, sidérurgie, parfumerie).

(1) Produits pharmaceutiques, matériel de construction, matériel médical, acier, bière, meubles, matériel agricole et spiritueux.

Pour le secteur **aluminium**, le résultat est satisfaisant et le droit de 6% a été maintenu ; les demi-produits ont subi une baisse de 10 à 7,5% qui correspond aux taux effectivement appliqués depuis 1987 sur la moitié des rubriques du secteur. Pour l'**automobile** l'essentiel a été maintenu dans ce secteur considéré comme une exception européenne ; les droits sur les voitures particulières sont maintenus à 10%, ceux sur les camions réduits de 22 à 19%.

En matière d'**électronique grand public**, le maintien des droits à leur niveau actuel -14% pour les téléviseurs en couleur et le coeur de la chaîne vidéo-, permettra de poursuivre dans de bonnes conditions les efforts entrepris par l'industrie européenne pour se renforcer. Si le secteur, sensible, des **pneumatiques** connaît une baisse des droits de douane de 5,8 à 4,5%, celui du **bois** et des produits de deuxième transformation ne bénéficie que d'un **démantèlement tarifaire assez décevant** en raison du peu d'ouverture du marché japonais et l'offre de la Communauté concerne des réductions importantes de droits comprises entre 30 et 50%. La Communauté n'a pas retenu l'exception que la France réclamait pour le secteur du **papier/carton**. Les droits seront éliminés en dix ans avec une réduction de 50% sur cinq ans, plus forte pour le papier journal et le papier kraft, dont les droits passent respectivement de 9 à 3% et de 6 à 3,5% en cinq ans.

Dans le secteur des **jouets**, où la Communauté, le Japon et les Etats-Unis sont concernés, les droits de douane seront totalement éliminés dans un délai de dix ans. Toutefois, l'exemption ne s'appliquera pas aux produits d'origine chinoise. Par ailleurs, le secteur bénéficiera du renforcement des règles et disciplines du GATT en matière de lutte contre le dumping et la protection de la propriété intellectuelle. S'agissant de la chimie-pharmacie-parfumerie, la **chimie** a fait l'objet d'un accord d'harmonisation entre l'Union européenne, les pays de l'AELE, les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Corée. La mise en exception des engrais, demandée par la France, a pu être maintenue. Ces mêmes pays ont décidé d'éliminer les droits de douane sur les produits pharmaceutiques, la parfumerie et les cosmétiques.

Le résultat est décevant pour le secteur de la **chaussure**, où n'a été obtenu qu'un faible démantèlement tarifaire : le droit

communautaire est maintenu à 8 % ; les droits de 20 % sur les catégories les plus exposées sont réduits à 17 %.

Au total, la négociation a abouti, au regard des intérêts français, à un résultat équilibré : le coeur de nos priorités défensives a été préservé dans la liste des concessions tarifaires présentée par la Communauté -automobile, électronique grand public et aluminium- ; les droits, dans le secteur du textile et de l'habillement ont été réduits de 16 % en moyenne et ramenés à 12 % environ sur l'habillement et 8 % sur le textile. Du fait du démantèlement programmé sur dix ans de l'accord multifibre qui encadrait les importations, ce secteur est sans doute le plus affecté par les résultats du cycle Uruguay. Enfin, une ouverture a pu être obtenue sur des marchés tiers où nous sommes fortement exportateurs tels que la sidérurgie (5 % de nos exportations), les alcools et spiritueux (13,5 % de nos exportations agro-alimentaires), les parfums, la chimie et la pharmacie.

II - LES ACCORDS CONCERNANT L'AGRICULTURE

A - LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL ET LA PLACE DE LA FRANCE

Depuis près de 15 ans, les échanges agro-alimentaires se sont développés au rythme annuel moyen de 1,7 %. Pour la France, au cours de la période, ses exportations ont augmenté plus vite que ses importations (+ 3,9 % contre + 2,3 %). La France est, en valeur, 2ème exportateur mondial de produits agro-alimentaires après les Etats-Unis, et premier exportateur de vins, de bovins, de volailles, de pommes et de graines de colza. Cette prépondérance, la France la traduit également par son rang de premier exportateur au sein de l'Union européenne en réalisant 20 % des exportations et accueillant 13 % des importations.

Dans la structure globale -fortement excédentaire en 1993 même si la conjoncture et le ralentissement économique y sont pour beaucoup-, de notre commerce extérieur, l'agro-alimentaire tient une large place : 53,6 milliards de francs en 1992. Par grands secteurs, nos plus fortes positions à l'exportation sont, par ordre décroissant, les

boissons et alcools, les céréales, les produits laitiers, les sucres et sucreries, enfin les animaux vivants.

Cette présentation conduit d'ailleurs à apprécier l'incidence relative du GATT sur notre agriculture puisque compte tenu de l'écoulement de notre production sur le marché intérieur (80 % de la production en valeur), et sur le marché communautaire (70 % des 20 % exportés), l'accord GATT ne concerne directement que 4 % de la valeur de la production agricole et agro-alimentaire française ; c'est d'ailleurs une des raisons qui plaident en faveur d'un renforcement des capacités exportatrices et de débouchés nouveaux.

L'agriculture bénéficie traditionnellement d'une protection forte dans de nombreux pays développés ; dans l'Union européenne certes, mais aussi bien aux Etats-Unis et au Japon.

Dans le système américain, pour le blé, les céréales fourragères, le blé et le coton, les producteurs bénéficient d'aides directes (deficiency payments), les prix intérieurs étant proches des cours mondiaux, ce système compense l'écart entre le prix de marché et un prix de référence correspondant à un nouveau revenu agréé.

Ce système se différencie de celui de la Communauté, même si un programme d'aides à l'exportation a été mis en place depuis 1985 dans les secteurs concurrencés.

Au demeurant, le système de la PAC a fait l'objet en 1992 d'une importante réforme ; en particulier dans les secteurs des grandes cultures et de la viande bovine.

Ainsi a-t-elle prévu, pour les cultures arables, une baisse du prix d'intervention des céréales de 35 % sur 3 ans, compensée par des aides directes conditionnées à un gel de 15 % de la surface de chaque exploitation supérieure à 20 hectares. La réforme laissera subsister un écart entre le prix mondial inférieur de 10 écus par tonne au prix d'intervention à l'issue de la réforme de la PAC.

Pour la viande bovine, le prix d'intervention est réduit de 15 %, compensé par un relèvement des primes existantes à l'élevage, dont le montant est plafonné.

Les différentes modalités de soutien budgétaires à l'agriculture : aides directes, exportations subventionnées, système de prélèvements, restitutions, représentaient dans les pays de l'OCDE en 1992, 353 milliards de dollars, répartis comme le représente le tableau ci-dessous.

**TRANSFERTS TOTAUX AU TITRE DES POLITIQUES AGRICOLES
DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E., 1992**

(En dollars U.S.)

Pays	Montant (milliards)	Par habitant	Par agriculteur (à temps plein)	Par hectare de terre agricole	Part des transferts dans le P.L.B. (%)
Australie.....	1,6	89	4 200	3	0,5
Canada.....	9,1	330	20 400	123	1,6
C.E.-12.....	155,9	450	17 700	1 120	2,0
Japon.....	74,0	600	31 300	14 120	2,0
Etats-Unis.....	91,1	360	36 100	210	1,5
Total ou moyenne O.C.D.E.....	353,7	440	21 900	310	2,1

Source : Politiques, marchés et échanges agricoles, O.C.D.E., Paris 1993.

B - LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD AGRICOLE

Quatre catégories de textes ont été adoptés :

- l'accord sur l'agriculture,
- les listes de concessions et d'engagements que les membres ont déposées concernant l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation,
- l'accord relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires,
- la décision ministérielle concernant les Pays les moins avancés (PMA) et les Pays en développement (PED) importateurs nets de produits alimentaires.

Les résultats du cycle dans le domaine agricole constituaient un cadre pour la réforme progressive du commerce agro-alimentaire et des politiques intérieures pour les années à venir. Ils symbolisent l'objectif des négociateurs tendant à orienter toujours davantage le commerce des produits agricoles vers le marché. Pour les pays importateurs comme pour les pays exportateurs, il devrait en résulter une meilleure prévisibilité des marchés.

1. L'accès aux marchés

Sous ce thème, deux mesures principales peuvent être regroupées : la tarification, l'accès courant et l'accès minimum.

a) La tarification : les mesures non tarifaires à la frontière par essence variables, (1) sont remplacées par des droits de douane fixes, assurant un niveau comparable de protection, et respectant globalement le principe de la préférence communautaire.

(1) Ces restrictions quantitatives à l'importation, prélèvements variables à l'importation, prix minimaux à l'importation, régimes d'importation discrétionnaires, mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'Etat, autolimitations des exportations et mesures similaires à la frontière autres que les droits de douane (les mesures appliquées au titre des dispositions relatives à la balance des paiements sont exclues de cette liste).

Les droits de douane résultant de cette tarification et les autres droits frappant les produits agricoles doivent être réduits, en moyenne :

- de 36% pour les pays développés,
- de 24% pour les pays en développement.

Une réduction minimale (15%) sera exigée pour chaque ligne tarifaire. Cette réduction sera opérée, par tranche annuelle égale, en six ans pour les pays développés, en 10 ans pour les pays en développement. Les pays les moins avancés seront exonérés de cette diminution des droits de douane.

L'exemple, pour les céréales -plus fort excédent agro-alimentaire pour la France après les boissons et alcools-, démontre comment se trouve préservé le principe de la préférence communautaire, puisque les céréales ne pourront entrer dans la communauté en-dessous de 155% du prix d'intervention. Pour la viande bovine, les équivalents tarifaires sont voisins des prélèvements actuellement en vigueur, en début d'accord. Ils y seront donc inférieurs à échéance des six ans. La réforme de la PAC, ayant entraîné une évolution du prix de marché (- 500 écus par tonne), devrait atténuer cette incidence négative.

b) L'accès minimum et l'accès courant

Le programme de "tarification" prévoit le maintien des possibilités d'accès courant ainsi que l'établissement de contingents tarifaires assurant un accès minimum, à droits réduits, lorsque l'accès courant est inférieur à 3% de la consommation intérieure (calculée sur la base 1986-1988), ces contingents devant être portés à 5% à l'issue de la période de mise en oeuvre de six ans.

Pour les pays, l'obligation est donc double :

- les pays doivent maintenir l'accès courant, c'est-à-dire les avantages accordés pendant la période de base 1986-1988. Cette obligation s'appliquera dès l'entrée en vigueur de l'accord.

- les pays doivent, au cas où les contingents ouverts au titre précédent et les autres importations sont insuffisants pour couvrir les 3% puis 5% de la consommation intérieure, ouvrir des contingents supplémentaires.

Ces obligations concernent les secteurs qui sont soumis à la tarification. Pour l'accès courant, le niveau de droits retenu est celui de 1986-1988. Pour les droits réduits de l'accès minimum, la Commission a retenu un niveau représentant 32% de l'équivalent tarifaire de base. Ces droits préférentiels s'appliqueront dès le début de l'accord.

Sur cette partie de l'accès au marché, le résultat obtenu valide l'approche communautaire : d'une part le principe de l'agrégation par groupes de produits et non produit par produit (céréales secondaires, viandes), a pu être imposé à nos partenaires américains ; d'autre part, les contingents déjà ouverts dans le cadre d'accords préférentiels (avec les PECOS, par exemple) devraient permettre de remplir les engagements contingentaires sans affecter la préférence communautaire, sauf pour les céréales et la viande bovine. Seuls des contingents limités ont été ouverts en complément (39 000 tonnes de porc par exemple).

c) "La clause de sauvegarde spéciale"

Afin de parer aux effets des fluctuations de prix mondiaux sur les équivalents tarifaires (par définition fixes), dues à d'éventuelles fluctuations monétaires, une clause de sauvegarde spécifique a été prévue : elle permet d'établir un droit de douane additionnel dès que le marché intérieur d'une partie est susceptible d'être perturbé soit par des importations massives de produits (sauvegarde "volume"), soit par une diminution excessive des prix du produit importé (sauvegarde "prix"). Ainsi, dès lors que le prix mondial d'un produit est inférieur à un certain niveau, appelé "prix mondial de déclenchement", la clause de sauvegarde peut être mise en oeuvre pour combler partiellement la différence entre le prix observé et le prix de déclenchement. Elle s'appliquera sous les conditions suivantes :

- le volume des importations pour un produit dépasse 125% de la quantité moyenne correspondante des trois années précédentes,
- le prix d'un produit importé tombe au-dessous d'un prix de déclenchement (prix de référence retenu (ou le calcul de l'équivalent tarifaire)).

d) La clause de traitement spécial

La mise en oeuvre de la tarification étant susceptible d'affecter des marchés sensibles, une clause de "traitement spécial" a été prévue, qui permet, sous certaines conditions, à un pays, de maintenir des restrictions à l'importation jusqu'à la fin des six ans de mise en oeuvre : les conditions requises sont les suivantes.

- les importations des produits agricoles ont représenté moins de 3% de la consommation intérieure pendant la période 1986-1988,
- aucune subvention à l'exportation n'a été accordée pour ces produits depuis 1986,
- des mesures effectives de restriction de la production sont appliquées au produit en cause,
- des possibilités d'accès minimales sont assurées, représentant 4% de la consommation intérieure des produits concernés pendant la première année de la période de mise en oeuvre (6 ans), et augmentées chaque année pour atteindre 8% la sixième année. Le chiffre d'accès minimal final (8%) est réduit si une tarification sur le produit intervient avant l'échéance des six ans.

2. Les dispositions relatives au soutien interne

Comme votre rapporteur l'a déjà rappelé, les mesures de soutien à l'agriculture, qui représentent des sommes considérables (150 milliards de dollars pour les pays développés, 4 milliards pour les pays en développement), sont souvent perçues comme un instrument de distorsion des échanges agricoles internationaux.

La Communauté s'y trouve certes principalement impliquée, mais pas plus que les États-Unis ou le Japon. Dès la conférence de Punta del Este, les participants avaient inscrit ces mesures parmi les dispositions à réformer dans le cadre d'une normalisation du statut de l'agriculture au sein du GATT.

L'article premier de l'accord sur l'agriculture définit la "mesure globale de soutien" comme le "niveau de soutien annuel exprimé en termes monétaires" accordé, sous diverses formes, au profit d'un produit ou de producteurs agricoles, que les pays ont pu spécifier dans les listes d'engagements qu'ils ont déposées. Cette mesure globale de soutien devra faire l'objet, durant les six années de la période de mise en oeuvre, d'une réduction de 20% pour les pays développés, de 13,3% pour les pays en développement. Les PMA seront exonérés de cette obligation de réduction.

Des exceptions essentielles sont prévues, qui permettront à certaines mesures de soutien de ne pas faire l'objet des réductions décrites. L'annexe 2 de l'accord exclut ainsi de l'obligation de réduction les mesures qui ont une incidence nulle ou au plus, minime, sur les échanges. Cette liste constitue la "boîte verte" ; elle comprend ainsi les "services de caractère général : la recherche, la lutte contre les parasites et maladies, les services de formation, d'inspection, de commercialisation et de promotion, d'infrastructures (réseaux électriques, routes, installations portuaires) ; la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ; les versements directs aux producteurs, comme certaines formes de soutien du revenu découplé de la production, les versements effectués par l'État en cas de catastrophe naturelle, l'aide à l'ajustement des structures ou les versements effectués au titre de la protection de l'environnement, ainsi que ceux réalisés dans le cadre de programme d'aide régionale.

L'article 6, alinéa a) de l'accord agriculture exclut par ailleurs de l'engagement de réduction les versements directs au titre de la limitation de la production sous trois conditions alternatives :

- si les versements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes,

- s'ils sont effectués pour 85% au plus du niveau de base de la production,
- pour le bétail, s'ils sont effectués pour un nombre fixe de têtes.

Il résulte pour la Communauté de l'ensemble des dispositions concernant la mesure globale de soutien que celle-ci sera plafonnée, en l'an 2000, à 61,2 milliards d'écus, soit un montant supérieur à l'estimation réalisée par la commission pour la fin de la mise en oeuvre de la PAC (56,7 milliards d'écus, ou 65 milliards si l'on inclut les aides directes).

3. Les engagements en matière de subventions à l'exportation

L'accord prévoit que six ans après la mise en oeuvre de l'accord, les volumes exportés bénéficiant de subventions doivent être réduits de 21% par rapport à leur niveau moyen de 1986-1990. Dans le même temps, les enveloppes budgétaires consacrées aux exportations de produits agricoles doivent être diminuées, à échéance de l'accord, de 36% par rapport à leur niveau moyen de 1986-1990.

Pour les pays en développement, la réduction représentera les deux-tiers de celle appliquée aux pays développés et s'étendra sur 10 ans. Les pays les moins avancés seront exonérés de cette réduction.

D'autre part, la Communauté a obtenu, lors de l'accord euro-américain du 7 décembre, que lorsque les exportations subventionnées auront augmenté par rapport à la période de base 1986-1990, c'est la période 1991-1992 qui pourra être utilisée comme référence pour les réductions, sachant que l'objectif final demeurera fixé en rapport avec la période 86-90. Pour la première année de l'accord, les engagements seront donc calculés sur la moyenne 91-92 et, la dernière année, sur celle de 1986-1990. Cette méthode, dénommée le "lissage", s'applique tant aux engagements en volume qu'aux engagements budgétaires.

Ainsi, la Communauté, du fait de ce mécanisme et par rapport à ce qui avait été arrêté lors de l'accord de Blair House, se trouve-t-elle en mesure d'exporter, en volume, des quantités supplémentaires : 8,1 millions de tonnes de blé, 362 000 tonnes de viande bovine, 253 000 tonnes de volaille, 102 000 tonnes de fromages, 44 000 tonnes de produits laitiers, 16 000 tonnes d'oeufs et 150 000 tonnes de tabac.

Les exportations de produits agricoles ne bénéficiant pas de subventions ne sont pas soumises à engagement de réduction.

L'accord prévoit enfin (article 10) que les subventions à l'exportation exclues de l'engagement de réduction ne devront pas être appliquées d'une manière qui entraîne "un contournement des règles en matière de subventions à l'exportation. Des conditions sont également posées pour le recours aux crédits à l'exportation ou à l'octroi d'une aide alimentaire.

Enfin une série de dispositions de l'accord instituent ce que l'on a appelé une "clause de paix". Elles prévoient notamment que pendant 9 ans (6 ans dans l'accord de Blair House), les dispositions contenues dans l'accord sur les subventions (octroi de droits compensateurs - voir infra) ne s'appliqueront pas aux mesures de la "boîte verte", ni au soutien interne et aux subventions à l'exportation accordées conformément aux engagements.

Ainsi, pendant cette période de neuf ans, la PAC réformée est comme consacrée sur le plan international. Un an avant la fin de la période de mise en oeuvre, rendez-vous est fixé pour la poursuite des négociations sur ce secteur, au vu des premiers résultats de l'accord.

Pendant la mise en oeuvre du programme de réforme, les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires risqueront de subir des effets négatifs pour ce qui concerne leurs approvisionnements en produits alimentaires d'importation. C'est pourquoi une décision spécifique a été prise pour ces pays. Elle énonce des objectifs précis concernant

l'aide alimentaire, la fourniture de produits alimentaires de base effectuée en totalité à titre de don, l'aide au développement de l'agriculture. Elle évoque également l'assistance qui pourrait être apportée par le FMI et la Banque mondiale pour le financement à court terme d'importations commerciales de produits alimentaires.

Sur le plan institutionnel, l'accord prévoit la mise en place d'un Comité de l'agriculture, chargé de l'examen de la mise en oeuvre des engagements négociés dans le cadre du présent accord. Il lui reviendra également d'assurer le suivi de la décision susmentionnée, relative aux pays en développement.

C - L'ACCORD SUR LES MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES

Les réglementations prises par les Etats pour s'assurer de l'innocuité des produits alimentaires, de la santé des animaux et la préservation des végétaux constituent souvent des modalités de contournement de la concurrence et des outils protectionnistes.

C'est pourquoi un accord spécifique a été conclu, afin de limiter l'édiction de telles normes à ce qui est réellement nécessaire à la protection des personnes, des animaux et des végétaux, sans entraîner de discrimination arbitraire ou injustifiée entre des membres placés dans des conditions identiques ou similaires.

Les Etats parties sont donc invités à établir leurs mesures de protection sur la base de normes, directives et recommandations internationales. Les mesures existantes seront maintenues ; d'autres, plus rigoureuses, pourront être adoptées, pour autant qu'elles soient fondées sur une justification scientifique sérieuse.

Les Etats parties devront considérer comme équivalentes aux leurs les mesures de protection d'autres membres, pour autant que la partie exportatrice aura démontré au pays importateur que le niveau de protection requis par ce dernier est atteint. Enfin, afin de conforter la prévisibilité et la sécurité commerciales, l'accord contient des dispositions relatives à la transparence en la matière (publication

des réglementations, points d'information nationaux, procédures de notification). Le suivi de cet accord sera confié à un Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires.

D - UN BILAN ÉQUILIBRÉ POUR LA FRANCE QUI N'EXCLUT PAS UNE VIGILANCE POUR L'AVENIR

On ne saurait évidemment prendre pour argent comptant les estimations prospectives réalisées par de nombreux organismes spécialisés. Votre rapporteur croit cependant opportun de rappeler les calculs effectués par le Secrétariat du GATT sur l'impact de la mise en oeuvre de l'accord agricole : d'après cette instance, celui-ci entraînera une forte augmentation du volume des exportations agricoles ; ceux-ci seraient, avec le textile habillement, ceux qui devraient bénéficier de la croissance la plus soutenue : hausse d'environ 4 % des exportations de céréales et d'oléagineux, augmentation d'environ 21 % pour les autres produits agricoles.

Enfin et surtout, les engagements relatifs à la réduction du soutien interne ne devraient pas imposer de contrainte supplémentaire à la PAC et les engagements sur l'accès au marché ne devraient pas affecter la préférence communautaire. S'agissant des engagements à l'exportation, leur impact sur nos exportations agricoles et agro-alimentaires sera limité puisque 80 % d'entre elles ne sont pas concernées. Ainsi, en 1992, nos exportations subventionnées ne représentaient que 19 % de nos 196 milliards de francs d'exportations agricoles et agro-alimentaires.

Par ailleurs, la réduction des exportations subventionnées devrait être compensée par les nouveaux débouchés ouverts à nos produits par l'ouverture des marchés tiers en particulier pour les vins et spiritueux. Toutefois une vigilance particulière devra se porter sur certaines filières : les effets de la tarification devront être suivis attentivement en ce qui concerne les bovins vivants et, pour des raisons différentes, les fruits et légumes. Par ailleurs les contraintes nouvelles à l'exportation pourront se révéler difficiles pour les volailles et la viande de porc vers la fin de la période de mise en oeuvre.

Une ombre persiste également pour ce qui concerne les **produits de substitution aux céréales (PSC)**. Les Etats-Unis ont en effet refusé tout engagement précis de plafonnement de leurs expéditions de corn gluten feed et autres résidus de maïs. Même si les exportations américaines vers l'Europe sont stabilisées depuis plusieurs années à environ 5,5 millions de tonnes, la production d'éthanol, dans le cadre du Clean Air Act pourrait doubler d'ici 5 ans provoquant un accroissement comparable des disponibilités du corn gluten feed, dont la valorisation sur le marché européen conditionne largement la faisabilité du programme éthanol américain.

E - L'ADAPTATION DES TEXTES ET PRATIQUES COMMUNAUTAIRES

La Communauté a prévu des textes d'application spécifique pour les règles nouvelles du GATT en matière agricole. Outre un texte spécifique sur la protection des appellations des vins et spiritueux, est prévue une proposition générale de règlement pour les modifications à apporter à chaque Organisation commune de marché (OCM).

La proposition de la Commission semble à ce jour poser un premier problème de répartition de compétence entre elle-même et le Conseil.

La Commission, dans sa proposition, ne laisse en effet au Conseil que le soin de prévoir les mesures générales, se réservant les modalités précises de mise en oeuvre des engagements.

Or il revient sans conteste à **chaque Etat membre de prévoir des règles claires et précises, en particulier pour ce qui concerne la tarification des fruits et légumes ou des céréales, le fonctionnement de la clause de sauvegarde ou encore le suivi des engagements à l'exportation. Ce point est d'autant plus sensible pour la France en ce qui concerne les exportations que le prochain élargissement diminuera le poids relatif des Etats exportateurs de produits agricoles. D'ores et déjà, les ministres ont manifesté leur vœu d'aménager la proposition de la Commission.**

Sur un plan plus technique, les textes d'adaptation concernent en premier lieu les régimes particuliers à l'importation de céréales et de fruits et légumes. Les charges applicables à l'importation de ces produits seront en effet fonction d'un **prix d'entrée**, susceptible de faire l'objet par certains opérateurs de fraudes à la perception douanière par majoration du prix d'importation.

Un mécanisme, apparemment satisfaisant, est donc proposé par la Commission, destiné à vérifier l'authenticité des prix déclarés à l'importation, la spécificité des fruits et légumes devant être particulièrement prise en compte à cet égard.

Pour l'application de la **clause de sauvegarde**, la Commission propose d'insérer dans chaque Organisation commune de marché (OCM) concernée un article faisant référence à la mise en oeuvre de la clause en se réservant d'apprécier les conditions précises de son déclenchement.

Il conviendra de préciser ces conditions en mentionnant explicitement le prix de déclenchement de la clause et en prévoyant un dispositif anti-fraude.

S'agissant de la **gestion des contingents ouverts** en application des règles accès minimum/accès courant, la proposition de la Commission, qui lui confie l'ouverture et la gestion de ces contingents, pourrait être précisée dans un règlement du Conseil afin que l'ouverture des contingents soit opérée de façon progressive pour ne pas perturber les marchés et limiter le champ d'application aux seuls contingents consolidés au GATT.

Enfin, pour le **suivi des engagements à l'exportation**, la Commission prévoit le recours à des certificats d'exportation dont la délivrance serait subordonnée à la constitution d'une caution et dont la période de validité reste encore à déterminer.

III - L'ACCORD RELATIF AUX TEXTILES ET AUX VETEMENTS

A - UN SECTEUR DURABLEMENT DÉPRIMÉ

La situation du secteur textile est difficile : la consommation sur le marché intérieur est en baisse (- 2,5 % en 1993) et le déficit extérieur sur ce secteur s'accroît, il avait atteint 23 milliards de francs en 1993. La conséquence de cette situation sur les effectifs est importante, de 347 000 en 1991, ceux-ci sont passés à 304 000 en 1993.

Pourtant cette industrie est l'une des premières parmi les industries de biens de consommations courantes, tant en chiffres d'affaires (180 milliards en 1993), qu'en investissements (5,9 milliards en 1991) ou en exportation (57 milliards en 1993). L'accord textile se révèle donc un élément sensible pour l'économie française.

B - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS RETENUES

L'accord traduit la volonté des parties à la négociation, affirmée dès la déclaration de Punta del Este de *"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"*.

Une large part du commerce des textiles et du vêtement est en effet assujettie à un système de contingents négociés dans le cadre de l'accord multifibres (AMF). L'accord prévoit donc le démantèlement, en 10 ans, de cet accord, afin d'intégrer les produits qu'il recouvre, c'est-à-dire de faire régir leur commerce par les règles générales du GATT. Pour cette intégration progressive, quatre étapes successives sont prévues :

- première étape, le 1er janvier 1995, intégration des produits qui, en 1990, représentaient 16% au moins du volume total des importations ;

- deuxième étape, le 1er janvier 1998, intégration des produits qui, en 1990, représentaient 17% au moins du volume total des importations ;

- troisième étape, le 1er janvier 2002, intégration des produits représentant en 1990, 18% du volume total des importations

- quatrième étape, le 1er janvier 2005, intégration des produits restants (49% des importations).

Pour les produits continuant d'être maintenus dans les contingents restants, des coefficients de croissance sont prévus. Ainsi, au cours de la première étape, le niveau de chaque restriction appliquée en vertu d'accords multifibre (AMF) et en vigueur en 1994 sera augmenté chaque année de 16%, de 25% (par rapport à 16%) dans la deuxième étape et de 27% par rapport au coefficient de la 2e étape, lors de la 3e étape.

Les produits concernés devront, pour chacune des trois premières étapes, provenir de quatre groupes : peignés et filés, tissus, articles confectionnés et vêtements.

Les autres restrictions existantes et qui ne relèvent pas de l'AMF devront, elles aussi, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, être mises en conformité avec le GATT ou éliminées progressivement d'ici à 2005.

Un mécanisme de sauvegarde transitoire spécifique pourra être appliqué, à quelque étape que ce soit, aux produits qui n'auront pas encore été intégrés dans le cadre du GATT. Ainsi des mesures de sauvegarde pourront être prises à l'encontre de pays exportateurs déterminés si l'importateur est en mesure de démontrer qu'un produit entre sur son territoire en quantité telle qu'il porte, ou menace de porter, un préjudice grave à la branche de production nationale concernée, et qu'il existe un accroissement brusque et substantiel des importations en provenance du pays en question.

Pour déterminer la validité du dommage dénoncé, le membre importateur devra se fonder sur des "modifications des variables économiques pertinentes" (productivité, production, stocks, capacité utilisée, parts de marché, emploi, etc ...).

D'autre part, les intérêts spécifiques de certains exportateurs devront être particulièrement pris en compte dans l'application de la clause de sauvegarde : PMA, pays dont le volume total des exportations de textiles est relativement faible, pays exportateurs de laine dont l'économie est largement dépendante de ce produit, ou aux pays originaires de réimportation après transformations et dont l'économie dépend largement de cette activité.

Les mesures relevant du mécanisme de sauvegarde pourront être prises soit par accord mutuel à l'issue de consultation, soit unilatéralement et, dans ce cas, soumises à l'appréciation de l'Organe de supervision des textiles. Pour la définition de la limitation appliquée aux importations en cause (qui ne sera pas inférieure au niveau effectif des importations et des exportations en provenance du pays concerné), la période de référence sera les 12 mois échus deux mois avant la présentation de la demande de consultation. La limitation appliquée ne pourra dépasser trois ans et cessera en tout état de cause lors de l'intégration du produit dans le GATT.

Il faut bien convenir que l'ensemble de ces dispositions conditionnelles, assez lourdes, risquera de limiter, de facto, la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde.

L'article 7 de l'accord prévoit que les membres devront se conformer aux règles et disciplines du GATT 1994 : améliorer l'accès aux marchés, appliquer les disciplines renforcées en matière de dumping, de lutte contre le dumping, de subventions, de mesures compensatoires et de protection de la propriété intellectuelle ; éviter enfin toute discrimination à l'égard des importateurs dans les secteurs des textiles et du vêtement lorsque sont prises des mesures de politique commerciale générale. Cette disposition, qui établit un lien explicite entre le volet

économique de l'accord et le renforcement des disciplines, était un objectif important pour la France.

Enfin, l'accord édicte un certain nombre de dispositions propres à lutter contre les méthodes possibles de contournement : réexpédition, déroutement, fausse déclaration concernant le pays ou le lieu d'origine et la falsification de documents officiels. La constatation de l'existence d'un contournement pourra entraîner des actions de rétorsion, comme le refus d'admission des marchandises.

Pour superviser la mise en oeuvre de l'accord, est institué un Organe de supervision des textiles, OSPT (art. 8), composé d'un Président et de 10 membres, représentant les parties d'une façon "équilibrée et largement représentative". Considéré comme un organe permanent, il sera amené à formuler des observations et des recommandations que les membres "s'efforceront" d'accepter dans leur intégralité. Surtout, l'OSPT assistera le Conseil de commerce des marchandises dans le cadre de l'"examen majeur" de l'accord auquel il sera procédé avant la fin de chaque étape du processus d'intégration. Pour le règlement des différends qui pourraient survenir dans le cadre de l'application des disciplines générales du GATT (accès aux marchés, anti-dumping, propriété intellectuelle, discrimination), l'Organe de règlement des différends pourra autoriser des ajustements du coefficient de croissance annuelle pour l'étape suivant l'examen, pour les membres qui n'auraient pas suivi les obligations que l'accord leur assigne.

La mise en oeuvre de l'accord nécessitera une modification de la réglementation communautaire existante concernant le régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers : notamment l'alignement des mesures de sauvegarde sur celle de l'accord textile, et ajustement progressif de la liste de produits soumis à contingents, lors du début de chacune des trois phases déterminées par l'accord.

*

* *

Même si certains pays d'Asie, partenaires de poids dans ce secteur, n'ont pas fait les propositions attendues (Inde, Pakistan), et si les Etats-Unis ont maintenu certains "pics tarifaires" les négociations concernant l'accès au marché ont permis un engagement d'ouverture significative de leurs marchés par les pays tiers à travers les consolidations de leurs droits de douane. C'est notamment le cas des pays d'Asie (Thaïlande, Malaisie, Philippines ou Japon), qui seront autant d'opportunités futures pour nos exportateurs.

Par ailleurs, et parallèlement à l'accord textile proprement dit, de nombreuses autres dispositions de l'accord auront une incidence positive sur le textile habillement : ainsi des dispositions incluses dans l'accord sur la propriété intellectuelle qui établit des normes de protections minimales élevées, et qui devront être appliquées par tous les signataires.

IV- ACCORD SUR LES SERVICES

Jusqu'à présent, le GATT s'appliquait essentiellement au commerce des marchandises et non à celui des services. Ce secteur recouvre de nombreuses activités : banque et assurance, transports, tourisme, consultation, communications, travaux publics, comptabilité, cinéma, télévision, fourniture de main-d'oeuvre. Les services occupent en effet une place grandissante dans les échanges internationaux, et les exportations mondiales de services commerciaux ont atteint 1 030 milliards de dollars en 1993. Au demeurant la plupart des données chiffrées ne couvrent pas les opérations liées à la présence commerciale à l'étranger, lesquelles constituent l'objet principal de l'accord.

La France était partiellement intéressée à la signature d'un document ambitieux puisque les services concourent à hauteur de 60 % à son PIB et qu'elle est le deuxième exportateur mondial de services.

L'objectif d'un accord multilatéral sur les services était donc triple :

- échapper, par l'application aux services de la clause de la nation la plus favorisée à la logique discriminatoire des accords bilatéraux qui limitent les avantages consentis à un seul pays bénéficiaire ;

- éviter que les entreprises de services ne soient soumises dans les pays tiers à de nouvelles mesures discriminatoires grâce à la stabilisation des réglementations nationales, en particulier pour qui relève des règles d'implantation commerciale ;

- favoriser l'adoption de règles conformes au principe du traitement national et la diminution progressive des obstacles à l'accès aux marchés de services.

L'Accord général sur le commerce des services regroupe trois éléments : l'accord cadre, qui énonce les règles et principes de caractère général tels que la non-discrimination, le traitement national et la libéralisation progressive de l'accès aux marchés de services ; des annexes contenant des disciplines relatives aux télécommunications, aux services financiers et au mouvement des personnes physiques (et aux services de transport maritime) ; enfin des listes d'engagements des pays concernant l'accès aux marchés. Au 15 avril 1994, 95 listes d'engagements ont été déposées dont celle de la Communauté et ses Etats membres.

L'accord cadre recense, pour la première fois, 4 modèles de fournitures de services (Partie I) :

- la fourniture transfrontière, proprement dite, comparable à l'échange des marchandises ;

- la consommation à l'étranger : possibilité pour les nationaux d'un Etat d'acheter des services sur le territoire d'un autre ;

- la présence commerciale : possibilité pour les fournisseurs de services étrangers d'installer une filiale, une succursale ou une agence sur le territoire d'un autre membre ;

- la présence de personnes physiques enfin, permettant le séjour et l'admission temporaire sur le territoire d'un Etat de personnes étrangères en vue de la fourniture d'un service.

Les dispositions de l'accord s'appliqueront aux mesures prises par les gouvernements et administrations sur le plan national, régional ou local, ce qui inclut notamment les Etats fédérés et permet, vis-à-vis des Etats-Unis, de bénéficier d'une meilleure garantie juridique.

L'article 3 précise que sont visés tous les services, à l'exception de ceux fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental sauf si de tels services sont fournis sur une base commerciale avec mise en concurrence d'un ou plusieurs autres fournisseurs.

La Partie II de l'accord-cadre définit les obligations et disciplines générales à respecter, en particulier l'application du traitement de la nation la plus favorisée.

Cette règle admet toutefois des exceptions et les parties ont eu la possibilité d'indiquer des exemptions spécifiques à ce traitement. Ces exemptions seront limitées à dix ans et feront l'objet d'un réexamen après cinq années. La plupart des dérogations demandées par la Communauté tendent à protéger les régimes préférentiels communautaires et nationaux ; ainsi la France a-t-elle protégé son dispositif d'accès préférentiel au marché du travail accordé aux ressortissants de certains pays tiers.

Une disposition spécifique (article III) relative à la transparence invite les parties à publier et notifier au conseil du commerce des services les lois et réglementations affectant le commerce des services, autant d'instruments pouvant constituer des moyens de défense protectionniste à l'échange des services.

Pour accroître la participation des pays en développement au commerce mondial des services, l'accord (article IV) envisage des engagements négociés pour leur accès à la technologie, aux réseaux d'information et aux secteurs liés à leurs besoins d'exportation.

A l'instar de l'article XXIV de l'accord général concernant les accords commerciaux régionaux, l'article V précise que ceux-ci en

matière de services, doivent couvrir "un nombre substantiel de secteurs" et prévoir "l'absence ou l'élimination, pour l'essentiel, de toute discrimination entre les parties".

S'agissant de la réglementation intérieure "chaque membre fera en sorte que toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services soient administrées de manière raisonnable, objective et impartiale".

Des obligations sont définies en ce qui concerne la reconnaissance du niveau d'éducation, notamment pour la délivrance d'autorisation, licences ou certificats pour les fournisseurs de services, soit par voie d'harmonisation, soit sur des critères internationalement reconnus.

Les membres devront veiller à ce que leurs monopoles ou fournisseurs exclusifs de services n'abusent pas de leur position. Les parties n'appliqueront pas de restrictions aux transferts de paiement internationaux sur les transactions courantes liées à des engagements pris dans le cadre de l'accord, sauf en cas de difficultés de balance des paiements. Celles-ci ne seront pas discriminatoires, ne lèseront pas inutilement les intérêts d'autres membres et auront un caractère temporaire.

● L'accès aux marchés et au traitement national (Partie III)

Cette partie ne concerne pas les obligations générales mais les engagements pris par chaque pays dans ses listes nationales : *"chaque partie accordera aux services et fournisseurs de services des autres parties un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est prévu en application des modalités, limitations et conditions convenues et spécifiées dans sa liste"*.

En s'engageant ainsi, les parties renonceront notamment à limiter le nombre de fournisseurs de services, la valeur totale des transactions de services, le nombre total d'opérations de services ou de personnes physiques employées. Les parties élimineront

progressivement les mesures qui restreignent ou prescrivent des types spécifiques d'entités juridiques pour la fourniture d'un service, ou qui imposent un niveau maximal de participation de capital étranger.

En vertu de la clause du **traitement national**, les parties ont l'obligation d'accorder aux fournisseurs étrangers le même traitement qu'à leurs fournisseurs nationaux. Si un traitement différencié est toutefois appliqué il ne doit pas conduire à des distorsions de concurrence.

On peut noter dès à présent que la liste de la Communauté, sur l'insistance de la France, ne comporte aucun engagement dans l'audiovisuel, ce qui permet aux européens de maintenir les dispositions protectrices antérieures pour ce secteur.

La libéralisation progressive du secteur des services (Partie IV)

Cette partie de l'accord prévoit que les membres engageront, cinq ans au plus tard après l'entrée en vigueur de l'accord des négociations successives en vue "d'élever progressivement le niveau de libéralisation" dans le secteur des services.

Enfin la partie V de l'accord prévoit les modalités de consultations et de règlements des différends et l'institution d'un conseil des services, dont les attributions sont précisées dans une décision ministérielle.

● La poursuite des négociations dans certains secteurs

Sans être formellement exclus de l'accord puisqu'ils sont évoqués dans des annexes spécifiques, certains secteurs font l'objet de

dispositions particulières en attendant que de nouvelles négociations s'engagent.

S'agissant des services financiers, la reprise des négociations à partir de l'entrée en vigueur de l'OMC, devrait aboutir à un équilibre des engagements qui devront définitivement être déposés six mois plus tard et permettre de prendre en compte les profondes évolutions que doit connaître le secteur dans plusieurs pays d'Asie ou d'Amérique latine. Le processus retenu devrait permettre d'obtenir l'intégration de ces réformes dans les listes définitives que ces pays déposeront et de garantir ainsi leur pérennité aux compagnies étrangères.

Dans le domaine des transports maritimes, la Communauté forme un espace à l'intérieur duquel les règles d'accès au marché sont unifiées, et où les barrières à l'activité des prestataires étrangers sont réduites. La Communauté ne peut qu'attendre des bénéfices d'une ouverture parallèle des marchés des pays tiers dans le cadre du GATT. En raison de l'absence d'engagements de libéralisation à la hauteur de ceux présentés par la Communauté et les Etats membres, il a été décidé de poursuivre la négociation après la signature de l'Acte final, dans le cadre d'un "Groupe de négociation sur les services de transport maritime", en vue d'aboutir à une libéralisation substantielle du secteur. Les objectifs de la Communauté, dans ces futures discussions, visent à obtenir un meilleur accès non seulement au trafic de ligne international, mais aussi et surtout aux infrastructures portuaires des pays tiers, en particulier d'Asie du Sud-Est.

Sur les télécommunications de base (essentiellement les réseaux), les résultats obtenus à l'issue de l'Uruguay Round sont satisfaisants pour la France et la Communauté. Le débat au GATT sur les services de télécommunications a été dominé par la volonté des Etats-Unis d'imposer une libéralisation rapide et notamment une disparition des monopoles sur le service téléphonique longue distance qui représente le marché le plus profitable pour les opérateurs. De nombreux pays en voie de développement se sont opposés à cette approche radicale. La politique plus équilibrée de la Communauté européenne en la matière qui repose sur une libéralisation organisée a pu constituer un compromis acceptable. Ainsi l'annexe adoptée reconnaît-elle le droit pour les Etats de réglementer le secteur et le processus de libéralisation engagé au plan multilatéral est-il progressif. Les engagements pris

au titre de l'Uruguay Round ne concernent que les services à valeur ajoutée et une négociation sectorielle doit s'engager d'ici le 30 avril 1996 pour déterminer les conditions de la libéralisation des services de base. Pour la Communauté et pour la France, il est clair que les engagements qui seront pris à l'issue de cette négociation post-Uruguay ne devront pas remettre en cause les principes et le calendrier communautaires de libéralisation. Les objectifs de la Communauté et des Etats membres consistent à obtenir par cette négociation "un accès effectif et comparable aux marchés des pays tiers pour ce qui est des services et des infrastructures" (conclusion du Conseil des ministres de l'industrie et des télécommunications du 28 septembre 1994).

L'Accord inclut les services de transports aériens. Ne sont cependant soumis aux règles de l'Accord que les services de réparation et maintenance, la vente de billets, les systèmes informatisés de réservation. Pour ce qui concerne les droits de trafic, ils demeurent pour l'instant l'objet d'accords bilatéraux entre Etats dans le cadre de la convention de Chicago (1944). L'Accord prévoit, dans l'annexe sectorielle sur les transports aériens, que le Conseil du commerce des services examinera périodiquement, et au moins tous les cinq ans, l'évolution de la situation du transport aérien ainsi que le fonctionnement de l'annexe.

La préservation de l'exception audiovisuelle

L'Accord maintient intacte la capacité d'action de la Communauté et des Etats membres dans le domaine de l'audiovisuel. La négociation recouvrait des enjeux importants à la fois culturels, économiques et réglementaires qui ont polarisé le débat entre l'Europe et les Etats-Unis.

Sur le plan culturel, le traité de Maastricht a consacré, à l'article 128, la reconnaissance d'une politique culturelle, destinée à préserver un patrimoine européen et à sauvegarder un "héritage commun", dans le respect des diversités locales et régionales. Il paraissait important, dans ce contexte, de préserver un pluralisme culturel, et donc de veiller à ce que, dans les prochaines années, nous ne fussions contraints de subir une position américaine prééminente.

Sur le plan économique, la prédominance américaine est évidente, tant au cinéma (80 % des recettes salles en Europe, qu'à la télévision (malgré les quotas), et le déséquilibre est flagrant (la part européenne représente environ 1 % du marché cinématographique américain). Cette prépondérance trouve certes son origine dans le choix du public, mais aussi par le fait que les programmes américains, lorsqu'ils arrivent sur le marché européen, ont déjà été amortis sur le marché intérieur. Ils peuvent ainsi être proposés aux distributeurs ou diffuseurs européens à des prix nettement plus attractifs que ceux produits en Europe.

Sur le plan réglementaire enfin, si la distribution des films en salle ne fait pas l'objet de restrictions quantitatives, il n'en est pas de même pour la diffusion télévisée, soumise aux règles communautaires (directive "Télévision sans frontières") et nationales d'application (quotas de diffusion d'oeuvres européennes, obligations de productions etc.). Si l'on acceptait de considérer l'audiovisuel comme n'importe quel autre service, il se trouverait ipso facto soumis à l'intégralité des règles du GATS, en particulier la règle d'accès au marché et de libéralisation progressive.

Il était donc primordial, pour la Communauté, de préserver sa capacité réglementaire. C'est pourquoi la Communauté, soutenue par la France, a tout d'abord défendu l'idée d'une "exception culturelle", qui aurait pu être ajoutée à la liste des exceptions générales (article XIV) à l'application de l'accord (ordre public, santé publique etc.)

Devant le refus des Etats-Unis, la seule solution fut l'"exclusion de fait" du secteur audiovisuel, à laquelle le négociateur communautaire est finalement parvenu le 15 décembre 1993. Cette "exclusion de fait" signifie que la Communauté et les Etats membres n'ont pour leur part pris aucun engagement visant à la libéralisation du secteur et l'ont préservé d'une application des règles de l'Accord. Plus particulièrement, la Communauté a déposé une liste de dérogations à la clause de la nation la plus favorisée qui protège toutes les mesures et accords préférentiels (accords bilatéraux de coproduction etc) d'une extension à l'ensemble des membres du GATT.

*

* *

L'accord sur les services ne constitue sans doute pas l'avancée la plus significative de l'Uruguay Round même si l'on peut se féliciter de ce que, pour la première fois, les services, avec l'agriculture, les textiles et la propriété intellectuelle, se trouvent désormais inclus dans la sphère normative du GATT.

Les ouvertures ont essentiellement fait l'objet de consolidations propres à conférer aux échanges une meilleure prévisibilité et, partant, assurer leur essor à terme. Beaucoup dépendra des négociations à venir concernant les télécommunications de base, le transport maritime, les mouvements des personnes physiques et les services financiers.

La France peut toutefois considérer le bilan de l'accord comme satisfaisant : grâce à la clause d'intégration économique, l'ensemble de la réglementation communautaire et à venir se trouve préservée ; la référence au principe du traitement national *de facto* (article XVII de l'accord cadre) répond à nos intérêts offensifs ; enfin, le fait que les réglementations des Etats fédérés figurent dans les listes d'engagements des Etats fédéraux est une garantie juridique essentielle.

Par des engagements communautaires spécifiques fondés sur le statu quo, la communauté assure les partenaires tiers, dans plus de 80 activités de services, de ne pas voir aggravées les limitations existantes au marché européen.

Réciproquement, beaucoup de pays tiers, à développement comparable ont déposé des offres sur la même base. Dans le domaine des services professionnels, l'accord prévoit la possibilité d'assurer le respect des règles applicables au contrôle de l'exercice des professions libérales, de préserver les conditions posées pour accéder à de telles professions, ou pour contrôler les niveaux des connaissances. Un

groupe de travail spécifique sur les services professionnels sera mis en place après l'entrée en vigueur de l'Accord de Marrakech afin de faciliter les conditions d'accès de nos professionnels dans les pays tiers.

V - ACCORD SUR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Pour la première fois, des règles obligatoires de protection de la propriété intellectuelle figurent dans un texte signé par 117 pays. Cette nouveauté est essentielle : les copies illicites de brevets, les contrefaçons de marques, les fausses appellations d'origine ont une incidence économique essentielle que l'on a pu estimer à 5 % du commerce mondial pour la seule contrefaçon, soit un coût de 100 milliards par an.

L'industrie française est particulièrement concernée dans la mesure où ces atteintes à la propriété intellectuelle, les actions en contrefaçons affectent ses principales industries exportatrices que sont celles de la mode, de la parfumerie, des vins et spiritueux ou encore de la pharmacie.

L'urgence d'un instrument clair, contraignant et le plus large possible se fondait également sur un postulat théorique du commerce international : la technologie des pays industrialisés, les bas niveaux du coût de la main-d'oeuvre des pays en développement d'autre part, sont, pour chacune de ces catégories de pays, des avantages comparatifs essentiels. Leur préservation sera garante du maintien d'un certain équilibre et d'une meilleure équité dans les échanges.

Sur le plan normatif, les textes existants -convention de Paris pour la propriété industrielle (1967), convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques (1971), convention de Rome pour la protection des artistes-interprètes ou exécutants (1961)- étaient doublement insuffisants : nombre limité d'Etats participants et procédure trop peu contraignante.

L'accord se propose donc un objectif triple : étendre le mécanisme de protection, prévoir des dispositions spécifiques de lutte contre la contrefaçon, intégrer ces nouvelles normes dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

L'accord innove tout d'abord (Partie I) en faisant application, à la propriété intellectuelle, des principes fondamentaux du GATT : traitement national et clause de la nation la plus favorisée.

Dans sa partie II, l'accord passe en revue chaque droit de la propriété intellectuelle.

En matière de droits d'auteur et droits connexes, les parties conformeront leurs pratiques et leurs législations aux dispositions de la convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, à l'exception de la disposition de ladite convention relative aux droits moraux. Des protections particulières sont prévues dans ce cadre pour les programmes d'ordinateurs, les banques de donnée et les enregistrements sur phonogrammes.

Les auteurs de telles oeuvres pourront autoriser ou interdire la location commerciale de leurs oeuvres au public. Il en va de même pour les films uniquement si cette location a conduit "à la réalisation largement répandue de copies de ces oeuvres qui compromettent de façon importante le droit exclusif de reproduction (...)"

S'agissant des marques de fabrique ou de commerce, (Section 2) l'accord prévoit que le titulaire a "le droit fondamental d'empêcher d'autres personnes de faire usage de signes identiques ou similaires dans les cas où un tel usage entraînerait un risque de confusion". Une protection accrue sera apportée aux marques notoirement connues au plan international, ce qui constitue une innovation par rapport à l'article 6 bis de la convention de Paris qui n'assurait une protection aux marques notoires que pour les seuls produits identiques ou similaires. Diverses obligations sont énoncées sur l'usage des marques de fabrique ou de commerce et des

marques de service, la durée de la protection, la concession de licences et la cession de marques.

Concernant les **indications géographiques** (section 3), les Etats auront l'obligation de les protéger en refusant l'enregistrement d'une marque comprenant une fausse indication géographique risquant ainsi d'induire le public en erreur. Une protection spécifique concerne les vins et spiritueux. Une exception est admise pour les noms qui sont devenus des termes génériques, sous réserve que le pays qui l'utilise soit disposé à négocier sur l'utilisation de ce nom. Pour les vins, des négociations devront s'ouvrir en vue d'établir un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques.

Les dessins et modèles industriels bénéficieront d'une protection pendant dix ans. Le titulaire d'un dessin ou modèle protégé pourra empêcher la fabrication, la vente ou l'importation d'articles comportant une copie du dessin ou du modèle. Toutefois, comme le relèvent certains juristes (1) l'article 26-2 de l'accord prévoit quelques exceptions limitées à cette protection, si celles-ci n'affectent pas de façon injustifiée l'exploitation normale du dessin ou modèle ni ne causent un "préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire", "compte tenu des intérêts légitimes des tiers". Beaucoup dépendra donc de l'interprétation qui sera faite par certains Etats -singulièrement des pays en développement- de cette notion d'intérêts légitimes des tiers. Il convient d'avoir également à l'esprit les projets communautaires en la matière, où la Commission, dans une proposition de règlement sur le modèle communautaire prévoit, à travers la "clause de réparation", que certains droits ne seront plus opposables aux tiers trois ans après la date de première mise sur le marché d'un produit imposant un dessin ou un modèle.

S'agissant des brevets, les parties devront se conformer aux dispositions de la convention de Paris (1967) ; une protection de vingt ans est prévue pour toute invention, produit ou procédé impliquant une activité inventive susceptible d'application industrielle. Pourront être exclues de brevetabilité les inventions comportant des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité. **De même sont exclues les méthodes diagnostiques, thérapeutiques et chirurgicales pour le traitement des personnes ou des**

(1) Christine Vilmart, Gazette du Palais, 19-20 octobre 1994 : la protection des droits de propriété intellectuelle dans les accords du GATT.

animaux, et les procédés biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux autres que les procédés non biologiques et microbiologiques.

Les licences obligatoires, ou l'utilisation d'un brevet par les pouvoirs publics, sans l'autorisation du détenteur, sont soumises à des conditions précises. Lorsque le droit concerne un procédé, il sera étendu aux produits obtenus par ledit procédé.

Là encore, des exceptions liées aux "intérêts légitimes des tiers" pouvant permettre l'utilisation d'un brevet sans autorisation par les pouvoirs publics ou les tiers autorisés par ceux-ci, risquent de fragiliser quelque peu le dispositif.

La législation américaine de mise en oeuvre maintient les discriminations entre étrangers et américains issues de la section 337 du Trade Act de 1930 que le GATT avait pourtant condamné en 1990.

Les schémas de configuration de circuits intégrés seront protégés en application du traité de Washington sur la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés (IPIC) (1989). Une période minimale de protection de dix ans est prévue, et les droits seront étendus aux articles incorporant un schéma de configuration reproduit de façon illicite.

Les secrets commerciaux et le savoir-faire ayant une valeur commerciale seront protégés contre tout abus de confiance et tout acte contraire aux usages commerciaux honnêtes. Les données résultant d'essais de produits pharmaceutiques seront protégées de toute exploitation déloyale dans le commerce.

Pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles dans les licences contractuelles, les gouvernements se consulteront lorsque certaines pratiques ou conditions de concessions de licences constituent un usage abusif des droits et provoquent des distorsions de concurrence.

Obligations des gouvernements à l'égard de leur législation (partie III)

Les procédures devront permettre une action efficace contre tout acte affectant les droits de propriété intellectuelle, mais devront être loyales et équitables, ne pas entraîner des coûts excessifs ou des délais trop longs.

L'autorité judiciaire devra être en mesure de réviser les décisions administratives.

Surtout, des mesures à la frontière pourront être prises en vue de la suspension, par les autorités douanières de la mise en circulation des marchandises de marques contrefaites ou des marchandises pirates. Les États devront prévoir des procédures pénales pour les actes délibérés de contrefaçons, commis "à une échelle commerciale".

Si les pays industrialisés disposeront d'un an pour adapter leurs législations à l'accord, les pays en développement bénéficieront d'un délai de cinq ans (dix ans pour les brevets de produits) ainsi que les pays en transition. Les pays les moins avancés disposeront d'une période d'adaptation de onze ans.

L'accord crée un conseil des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce chargé de suivre le fonctionnement de l'accord et de contrôler si les gouvernements s'acquittent de leurs obligations.

*

* *

La France n'a certes pu obtenir dans la négociation, la reconnaissance des **droits moraux** des auteurs, du fait de l'insistance américaine notamment. De plus, l'exclusion de l'accord des **appellations d'origine** devenues termes "**génériques**" légitime en quelque sorte les usurpations anciennes (champagne par exemple).

Cet accord constitue toutefois une avancée considérable et le dispositif prévu contre la contrefaçon est très positivement novateur.

Par ailleurs, l'universalité de l'accord -qui concerne l'ensemble des membres de l'OMC- est, en dépit des longues transitions accordées aux pays en développement, un gage d'efficacité dont étaient dépourvues les conventions antérieures.

CHAPITRE II:
LES DISCIPLINES DE DÉFENSE COMMERCIALE ET
L'AMÉLIORATION DES RÈGLES AUX ÉCHANGES

I - LES DISCIPLINES DE DÉFENSE COMMERCIALE

A - ACCORD RELATIF À LA MISE EN OEUVRE DE
L'ARTICLE VI (MESURES ANTIDUMPING)

Aux termes de l'article VI de l'Accord général, les parties contractantes ont le droit d'appliquer des mesures antidumping à l'encontre des importations d'un produit dont le prix à l'exportation est inférieur à sa "valeur normale", soit au prix du produit pratiqué sur le marché intérieur du pays exportateur, si ces importations causent un préjudice à une branche de production nationale établie sur le territoire de la partie contractante importatrice. Cet aspect de la lutte antidumping avait fait l'objet d'un accord dans le cadre du Tokyo Round mais ses dispositions étaient très largement imprécises.

Le nouvel accord contient plusieurs dispositions nouvelles :

. il clarifie et détaille les règles concernant la méthode à utiliser pour déterminer qu'un produit fait l'objet d'un dumping.

. il précise les critères sur lesquels on pourra se fonder pour déterminer que des importations effectuées à un niveau de "dumping" causent un préjudice à une branche de production nationale.

. il détaille les procédures à suivre pour ouvrir et mener des enquêtes antidumping, précise les conditions de mise en oeuvre des mesures antidumping et leur durée.

il clarifie enfin le rôle des groupes spéciaux chargés du règlement des différends dans les litiges concernant le dumping et les mesures prises par les autorités nationales.

Pour déterminer qu'un produit fait l'objet d'un dumping, des dispositions spécifiques sont prévues concernant notamment les critères de répartition des frais lorsque le prix à l'exportation est comparé à une valeur normale "calculée", en l'absence de comparaison, possible sur des produits similaires sur le marché du produit exportateur ; des règles permettront d'assurer qu'il sera procédé à une comparaison équilibrée entre le prix à l'exportation et la valeur normale d'un produit, afin de ne pas créer ou accroître les marges de dumping (art. 2).

Le pays importateur devra être en mesure d'établir un lien de causalité clair entre les importations présumées bénéficiant d'une marge de dumping et le préjudice causé à la branche de production nationale correspondante. La démonstration de ce lien de causalité se fondera sur tous les éléments de preuve pertinents dont disposent les autorités et qui influent sur la situation de cette branche. La définition que donne l'accord de la "branche de production nationale" recouvre l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires ou de ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale de ces produits. L'accord reconnaît en outre la technique de "l'échantillonnage" pour l'administration des preuves de l'existence d'un dumping dans les secteurs "atomisés" comme le textile-habillement.

L'accord, à l'article 5, précise les conditions d'ouverture d'une enquête visant à déterminer l'existence, le degré et l'effet de tout dumping allégué. Des éléments de preuve précis devront être présentés. En tout état de cause l'enquête ne sera ouverte que si elle est soutenue par les producteurs nationaux dont les productions additionnées constituent plus de 50 % de la production totale du produit. Les enquêtes seront achevées dans un délai d'un an et ne pourront, quoi qu'il arrive, dépasser 18 mois.

Au cours de l'enquête, les exportateurs devront avoir toute possibilité de défendre leurs intérêts (art. 6).

Des mesures provisoires -contre les importations "dumping" durant l'enquête- ne seront prises que si trois conditions sont réunies :

- l'enquête a été ouverte et les parties intéressées ont pu formuler les observations voulues

- il a été établi l'existence d'un dumping et d'un dommage en résultant pour la branche nationale

- les autorités concernées jugent de telles mesures nécessaires pour empêcher qu'un dommage ne soit causé pendant la durée de l'enquête.

Ces mesures provisoires -droit provisoire ou garantie égale au montant du droit antidumping provisoirement estimé- ne devront pas excéder six mois ou neuf mois pour application d'un droit inférieur à la marge de dumping (respectivement quatre et six mois actuellement). L'accord renforce par ailleurs les dispositions concernant le recours à des engagements en matière de prix de la part du pays exportateur (art. 8), la fixation des droits antidumping et la durée d'application des mesures antidumping, limitée, ce qui est une disposition novatrice, à cinq ans, à moins que les autorités redéterminent qu'il est probable que le dumping et le préjudice subsisteront s'il est mis fin à de telles mesures.

Par ailleurs, une disposition, nouvelle prévoit la clôture immédiate d'un enquête antidumping dans les cas où les autorités auront déterminé que la marge de dumping est minime (inférieure à 2 % du prix à l'exportation d'un produit), ou que le volume des importations en provenance d'un pays donné représente moins de 3 % des importations du produit en question.

Les décisions préliminaires ou finales en matière de lutte contre le dumping seront notifiées sans délai et de façon détaillée au comité des pratiques antidumping institué par l'accord et composé de représentants de chacun des membres.

Enfin les procédures de consultation et de règlement des différends relèveront de la procédure générale de règlement des différends et de l'organe de règlement des différends institué dans ce cadre.

Ce nouveau code anti-dumping reflète en grande partie les actuelles pratiques communautaires. De ce fait, les aménagements proposés par la Commission tendent à plus de précision et plus de clarté. Cela étant, la commission met à profit l'exercice pour intégrer un aspect éludé par l'accord de Marrakech, la lutte contre le contournement des droits qu'illustrent par exemple les "usines tournevis" ou la délocalisation dans un autre pays, moyennant une légère modification du produit.

En revanche, une clause proposée par la Commission risque d'affecter l'efficacité de la procédure en prévoyant d'intégrer dans les conditions de son déclenchement la notion d'intérêt de la communauté et plus précisément celui des consommateurs, alors qu'à l'évidence la lutte anti-dumping a pour finalité essentielle la protection des producteurs.

La législation américaine de mise en oeuvre en la matière est là aussi, spécifique, l'administration de ce pays se donnant une large marge d'appréciation : la clause d'extinction de mesures anti-dumping prévue par l'accord après 5 ans d'application n'a plus de caractère automatique ; de même est prévue une clause de "reconstruction des coûts à l'exportation", pouvant entraîner des droits compensateurs supérieurs à la marge réelle de dumping.

B - ACCORD RELATIF AUX SUBVENTIONS ET AUX MESURES DE COMPENSATION

Cet accord se propose de compléter le précédent accord concernant l'interprétation et l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT, négocié lors du Tokyo Round, mais qui n'avait été signé que par 27 Etats.

L'accord innove en définissant la subvention (contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme

public du ressort territorial d'un membre ; forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT 94 et si, dans les deux cas, un avantage est ainsi conféré). Il introduit la **notion de subvention "spécifique"**, dont l'octroi est limité à une entreprise ou à une branche de production, ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. Seules ces dernières sont soumises aux disciplines énoncées dans l'accord.

Trois catégories de subventions sont décrites :

● **les subventions prohibées** (exception faite de ce qui est prévu dans l'accord sur l'agriculture) : celles qui sont *"subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats de l'exportation. Celles qui sont subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés"*(Partie II, art. 3).

Ces subventions prohibées sont soumises aux nouvelles procédures de règlement des différends. S'il est constaté, dans le cadre d'un groupe spécial de l'Organisme de règlement des différends, qu'une mesure est une subvention prohibée, celle-ci devra être retirée immédiatement. S'il n'est pas donné suite à cette recommandation, le pays plaignant pourra prendre des *"contre-mesures appropriées"* (article 4).

● **Les subventions pouvant donner lieu à une action**
(Partie III)

L'article 5 prévoit qu'aucun membre ne devrait causer, en recourant à une subvention *"d'effets défavorables à un autre membre"*, soit, plus précisément, *"causer un dommage à une branche de production nationale d'un autre membre, annuler ou compromettre des avantages résultant directement ou indirectement du GATT 1994 -notamment des avantages liés aux consolidations tarifaires concédées- ; enfin causer un préjudice grave aux intérêts d'un membre"*. Un préjudice grave étant supposé exister dès lors que le subventionnement ad valorem total d'un produit dépasse 5% (disposition dont sont exceptés les avions civils comme Airbus, dans

l'attente de règles spécifiques à négocier), que les subventions ont pour objet de couvrir les pertes d'exploitation subies par une branche de production, ou par une entreprise (sous certaines conditions), qu'il s'agit de l'annulation d'une dette à l'égard des pouvoirs publics (disposition également non applicable pour les aéronefs civils).

Une annexe spécifique précise les conditions du calcul de la subvention ad valorem et prévoit des dispositions moins rigoureuses pour les entreprises en phase de démarrage.

● **Subventions ne donnant pas lieu à une action (partie IV) :** il s'agit des subventions non spécifiques, ou des subventions spécifiques liées soit à la **recherche industrielle** (l'aide devra couvrir 75% du coût maximum), soit à une **activité de développement préconcurrentielle** (à hauteur de 50% maximum du coût de ladite activité), soit à une **aide aux régions défavorisées** ou à une aide liée à des **prescriptions environnementales**. Dans l'hypothèse où un membre estimerait qu'une subvention qui appartient normalement à cette catégorie a des effets défavorables sérieux pour une branche de sa production nationale, il pourra demander une recommandation.

Il convient de souligner que le **dispositif américain** récemment adopté tend à vider de sa portée la "liste verte" des **subventions autorisées** : en cas de désaccord sur l'**appréciation de la licéité d'une subvention**, les **Etats-Unis se réserveraient des procédures unilatérales d'application**.

La partie V de l'accord concerne l'**application de mesures compensatoires aux produits importés subventionnés**. Elle prévoit les modalités d'engagement des procédures en matière de droits compensatoires destinés à contrer les exportations subventionnées, les enquêtes menées par les autorités nationales compétentes et les règles sur les éléments de preuves des différentes parties lors de débats contradictoires.

Pour la détermination de l'existence d'un dommage, on se fondera sur le volume des importations subventionnées et l'effet de telles importations sur les prix des produits similaires sur le marché

intérieur, ainsi que sur l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux (art. 15). Une enquête sera close immédiatement en cas de subvention minimale (inférieure à 1% ad valorem), ou en cas de volume négligeable d'importations. Les enquêtes devront normalement durer un an et au maximum 18 mois. **L'établissement d'un droit compensatoire ne devra pas, normalement, dépasser cinq ans.**

Afin de prendre en compte la **situation particulière des économies en développement**, les pays les moins avancés et pays en développement dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars sont **exemptés des dispositions relatives aux subventions à l'exportation prohibées**. Les autres pays en développement ne seront concernés par les dispositions relatives aux subventions à l'exportation que 8 ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Dans ce cas, toute enquête sur un droit compensatoire affectant un pays originaire d'un PED sera close si le niveau global de la subvention par produit est inférieur à 2% (ou 3%) de sa valeur, ou si le volume des importations subventionnées est inférieur à 4% des importations d'un produit comparable. Pour les pays en transition (PECO) les subventions prohibées seront éliminées en sept ans.

● **La spécificité de l'aéronautique civile**

En 1993, les négociations engagées dans le cadre du comité des aéronefs civils du GATT, n'ont pu aboutir à un accord au 15 décembre. De ce fait, c'est l'accord conclu en 1992 entre la Communauté et les Etats-Unis qui perdure. On rappellera que cet accord, concernant les gros porteurs ou leurs équivalents cargos, autorise le mécanisme des avances remboursables, sous réserve d'un plafonnement à hauteur de 33 % du coût de développement ; il introduit également des règles pour les soutiens indirects dont bénéficient les constructeurs américains par l'intermédiaire des budgets de recherches spatiale ou militaire.

Comme votre rapporteur l'a signalé, le nouveau code des subventions prend en compte les intérêts communautaires en matière d'aéronautique civile (seuil de 5 % de subventionnement non applicable à l'aéronautique, et non assimilation du non remboursement d'avances remboursables en cas d'échec commercial à une annulation de dette).

Pour la première fois, un règlement spécifique de la Communauté traitera des subventions et mesures compensatoires. Pour l'essentiel la proposition suggère donc de transposer le texte de l'accord qui vient d'être examiné, en y ajoutant des dispositions issues du nouveau règlement anti-dumping, en particulier celle, contestable, relative à l'intérêt communautaire.

C - ACCORD RELATIF AUX SAUVEGARDES

En application de l'article XIX du GATT, un Etat peut prendre, sous certaines conditions, une mesure dite de sauvegarde lorsqu'il entend protéger une branche de production nationale contre un accroissement imprévu des exportations qui lui cause, ou menace de lui causer, un préjudice grave.

La principale innovation de l'accord réside dans l'interdiction des mesures dites de la zone grise qui recouvre essentiellement les arrangements "d'autolimitation des exportations" conclus en particulier par les Etats-Unis et la Communauté, dont la licéité au regard du GATT n'est pas évidente, et qui concernent de nombreux produits tels que l'acier, l'automobile ou encore les magnétophones. Ainsi l'accord dispose-t-il qu'un membre ne cherchera pas à prendre, ou à maintenir de telles mesures d'autolimitation des exportations, d'un arrangement de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire à l'importation ou à l'exportation. De telles mesures, en application à l'entrée en vigueur de l'accord, seront mises en conformité avec celui-ci ou éliminées progressivement en 4 ans. Une exception pourra être maintenue pour une mesure spécifique par membre importateur jusqu'au 31 décembre 1999 : c'est en particulier le cas de l'accord d'autolimitation passé en 1991 entre la Communauté et le Japon dans le secteur automobile.

Les Parties disposeront de 8 ans pour supprimer toutes les mesures de sauvegarde en cours, prises en application de l'article XIX du GATT 1947.

L'accord prévoit des conditions précises pour les enquêtes notamment la possibilité pour les Parties d'exprimer leurs points de vue. Dans certains circonstances critiques, une mesure de sauvegarde provisoire pourra être prise si l'existence est avérée d'un préjudice grave. L'accord définit les critères d'évaluation de ce préjudice grave et requiert un **lien de causalité direct entre l'accroissement des importations et le dommage allégué**. La mesure de sauvegarde ne sera appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un préjudice grave et faciliter l'ajustement. En cas de mise en oeuvre de restrictions quantitatives, celles-ci ne devraient pas conduire à ramener les quantités importées sous la moyenne annuelle d'importations calculée sur les trois dernières années, sauf à démontrer qu'un niveau supérieur est nécessaire à la réparation du dommage.

Les mesures de sauvegarde doivent être appliquées "tous azimuts", quel que soit le pays de provenance du produit. Si un contingent est réparti entre plusieurs pays fournisseurs, la part qui applique les restrictions s'accordera avec les autres pays ayant un "intérêt substantiel" dans la vente du produit en question. Normalement, la modulation des contingents sera opérée en fonction de la quantité ou de la valeur totale du produit importé estimée sur une période représentative. **La Communauté est ainsi parvenue à ce que soit prévu un "ciblage" minimal des principaux pays responsables d'un accroissement disproportionné des importations auxquelles pourront être appliquées des contraintes plus fortes, en cas de préjudice constaté et non en cas de simple menace.** De telles mesures ne devraient pas dépasser 4 ans. Sa prorogation à 8 ans nécessitera la preuve, par le pays importateur d'une part, que la mesure se justifie et que la branche concernée procède aux ajustements nécessaires d'autre part.

Si une mesure de sauvegarde doit dépasser une année, elle sera progressivement allégée pendant sa période d'application. On ne pourra appliquer une nouvelle mesure de sauvegarde à l'importation d'un produit déjà affecté par une telle mesure pendant une période égale à la durée d'application de la précédente mesure qu'à la condition que la mesure de non-application soit d'au moins 2 ans. Une mesure de sauvegarde dépassant 180 jours pourra être renouvelée si un an s'est écoulé depuis sa mise en oeuvre à l'égard d'un produit et si une telle mesure n'a pas été appliquée au même produit plus de deux fois au cours des 5 ans précédant la mise en application de la mesure.

Des consultations sont prévues entre membres pour compenser les effets d'une mesure de sauvegarde. Si elles n'aboutissent pas, les membres lésés peuvent suspendre des concessions ou autres obligations équivalentes du GATT 1994. Ce droit ne peut être appliqué au cours des trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde si celle-ci est prise conformément à l'accord.

Des mesures de sauvegarde ne pourront être prises à l'égard d'un pays en développement que si l'importation du produit en provenance de ce pays dépasse 3 % et si les pays en développement dont la part dans les importations est inférieure à 3 % ne contribuent pas collectivement pour plus de 9 % à l'importation totale du produit.

Un pays en développement pourra proroger l'application d'une mesure de sauvegarde deux ans de plus que pour les autres pays développés.

Enfin, un Comité de sauvegarde est institué qui suivra l'application des dispositions de l'accord et sera notamment chargé du respect des engagements pris dans ce cadre.

Le bilan pour la France peut s'analyser sous trois aspects. Si elle n'a pas obtenu une véritable sélectivité dans la mise en oeuvre des mesures de sauvegarde -jugée contraire aux principes du GATT-, elle a obtenu une modulation des contingents qui devrait aboutir à des résultats comparables. On relèvera par ailleurs que l'extinction des clauses de sauvegarde ne s'appliquera pas à l'ensemble des produits : les contingents d'importation d'automobiles sont ainsi préservés. Enfin, pour 60 % de son commerce extérieur, la France conserve la clause de sauvegarde sélective contenue dans les accords conclus avec les pays de l'Est ou du Maghreb.

D - L'AMÉNAGEMENT DU NOUVEL INSTRUMENT DE POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉEN

Comme votre rapporteur l'a déjà rappelé en première partie, le nouvel instrument de politique commerciale, dont la Communauté s'est dotée en 1984 prévoit deux voies de recours :

- la première permet à l'industrie communautaire, en cas de préjudice important, de porter plainte contre les pratiques illicites de pays tiers,

- la seconde, qui confère aux Etats membres le droit d'inciter la Communauté à agir dans tous les cas où elle dispose de droits en application des règles internationales.

La Commission propose à présent l'ouverture d'une voie nouvelle permettant, aux exportateurs communautaires, d'amener la Communauté à réagir contre des pratiques induisant des "effets défavorables sur le commerce" ou entraînant un "impact important" sur l'Union européenne. Ainsi toute entreprise aurait la faculté de contrer certaines pratiques commerciales étrangères, en particulier les restrictions à l'exportation, exigées par certains producteurs de matières premières rares. Cette mesure constituerait une innovation bénéfique en permettant, ici ou là, de forcer l'ouverture de certains marchés extérieurs.

E - LA RÉTICENCE AMÉRICAINE À L'ÉGARD DE L'ACCORD

Outre les amodiations apportées par la "législation d'entrée" américaine adoptée lors de la récente ratification de l'Uruguay Round, et que votre rapporteur a déjà évoquées (anti-dumping, subventions et propriété intellectuelle), la loi de mise en oeuvre rappelle les prééminences du droit américain sur les règles internationales.

Ainsi la section 102 du texte précise-t-elle qu' "aucune disposition d'aucun des accords du cycle d'Uruguay, ni l'application d'aucune de ces dispositions, qui est en contradiction avec la loi des États-Unis n'aura d'effet".

Enfin, au terme d'un compromis récemment passé entre la nouvelle majorité républicaine et la Maison Blanche, une commission de 5 juges sera chargée de se prononcer sur le "caractère raisonnable" des décisions de l'OMC où sont impliqués les États-Unis. Après trois décisions jugées "déraisonnables", une procédure de retrait pourrait être engagée.

Quel que soit le caractère "agressif" de cette législation, les textes de l'accord de Marrakech sont clairs :

- dans les domaines couverts par l'Organisation mondiale du commerce, la section 301 ne pourra être utilisée, ni aucune sanction prononcée sans approbation préalable de l'OMC.
- Quant au retrait d'un Etat de l'OMC, c'est une faculté ouverte à chacun des membres, après préavis de six mois.

II - AMÉLIORATIONS DES RÈGLES AUX ÉCHANGES

A - L'ACCORD SUR LES OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE

Les règlements techniques, les normes applicables aux produits tiennent une place très importante dans la politique commerciale interne, notamment pour garantir la santé des personnes ou la préservation de l'environnement.

Ces normes constituent aussi, souvent, des moyens détournés pour éviter l'accès sur un marché national de produits étrangers. Le but de l'accord sur les obstacles techniques au commerce reprend une large part des accords de même nature conclus dans le cadre du Tokyo Round ; il en élargit et en clarifie les

principales dispositions afin que ces normes, règlements techniques, procédures d'essai et de certification, modalités d'emballage, de marquage ou d'étiquetage ne constituent plus des obstacles non nécessaires au commerce. Toutefois, l'accord reconnaît à tout pays le droit de prendre des mesures fondées sur des "objectifs légitimes", tels que la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la protection des végétaux ou de l'environnement. Dans ce contexte, les pays sont invités à fonder leurs législation et réglementation sur des normes internationales mais ne sont pas tenus de modifier leur niveau de protection à la suite de la normalisation.

Par rapport au précédent accord inclus dans le Tokyo Round, la version révisée innove sur plusieurs points : elle couvre les procédés et méthodes de production liés aux caractéristiques du produit lui-même.

Le champ d'application des procédures d'évaluation de la conformité est élargi et les disciplines sont rendues plus précises. Enfin, les obligations de notification sont précisées et concerneront également les autorités fédérées. Une meilleure transparence est exigée en ce sens que les gouvernements membres devront user de leurs pouvoirs pour faire en sorte que les organismes non gouvernementaux situés sur les territoires qui appliquent les procédures d'évaluation de la conformité respectent les nouvelles règles en la matière.

Enfin, tout différend qui pourrait surgir concernant le fonctionnement de l'accord sera soumis à l'Organe de règlement des différends.

Enfin une annexe prévoit un code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes pour les organismes à activité normative, ouvert à l'acceptation d'organismes du secteur privé et du secteur public.

B - ACCORD SUR LES MESURES CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS LIES AU COMMERCE

Les pays désireux d'accueillir et de développer sur leur sol des investissements étrangers utilisent deux sortes de mesures : en premier lieu, des mesures d'encouragement (statut fiscal préférentiel, facilitation d'établissement, facilitation des transferts de revenus ou des bénéfices etc.).

En second lieu, certains pays exigent d'investisseurs étrangers de recourir à la production nationale, d'effectuer des transferts technologiques etc. Ce dernier type de mesures n'est pas sans incidence sur la transparence des échanges et recèle des effets potentiels de restriction ou de distorsion du commerce. L'accord proscrit par conséquent toutes les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) qui soient incompatibles avec les dispositions de l'article III du GATT (traitement national), et son article XI (élimination des restrictions quantitatives), pour ce qui concerne le commerce des marchandises. A titre d'exemple, l'annexe à l'accord détaille certaines mesures qui devront être proscrites, exigeant de l'investisseur étranger :

- qu'une entreprise achète ou utilise des produits d'origine nationale

- que les achats ou l'utilisation, par une entreprise, de produits importés, soient limités à un montant lié au volume ou à la valeur des produits locaux qu'elle exporte.

Sont de même proscrites les mesures qui restreignent :

- l'importation, par une entreprise, de produits servant ou liés à sa production locale

- l'exportation ou la vente pour l'exportation par une entreprise, de produits, à proportion d'une certaine valeur de sa production locale.

Ces mesures non conformes aux articles III et X du GATT devront être éliminées dans un délai de 2 ans pour les pays

développés, de 5 ans pour les pays en développement et de 7 ans pour les PMA.

Il est institué un comité des MIC chargé de surveiller la mise en oeuvre des engagements. L'accord prévoit également que l'on examinera, 5 ans après son entrée en vigueur, s'il devait être complété par des dispositions relatives à la politique d'investissements et de concurrence de manière plus large.

C - ACCORD SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE VII (ÉVALUATION EN DOUANE)

Certaines pratiques en matière d'évaluation en douanes ont parfois une incidence plus restrictive sur les échanges que le droit de douane lui-même et l'incertitude générée par ces procédures a abouti parfois à des hausses de prix.

La décision relative à l'évaluation en douane permet aux administrations douanières de demander des compléments d'information aux importateurs si elles ont des raisons de douter de l'exactitude de la valeur déclarée des produits importés. Si, malgré les justificatifs apportés, des doutes persistent quant à la détermination de la valeur de la marchandise importée, l'administration pourra, en se fondant sur les dispositions de l'accord, établir la valeur réelle de la marchandise : cinq modes d'évaluation sont donc prescrits dans l'ordre hiérarchique suivant : valeur transactionnelle (déclarée) de la marchandise elle-même, valeur transactionnelle de marchandises identiques, valeur transactionnelle de marchandises similaires, enfin méthode déductive et méthode de la valeur calculée. Des dispositions spécifiques concernant les pays en développement membres qui ne sont pas signataires de l'accord du Tokyo Round (relatif à l'évaluation en douane) disposeront d'un délai de grâce de cinq ans pour l'application des dispositions de l'accord.

Sur le plan institutionnel, l'accord crée un comité de l'évaluation en douane et un comité technique de l'évaluation en douane, placé sous les auspices du conseil de coopération douanière, et qui sera chargé, au niveau technique, d'assurer l'uniformité d'interprétation et d'application de l'accord. Les différends éventuels

seront réglés dans le cadre du mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

Cet accord entraînera un ajustement du règlement communautaire existant (CEE 2 454 193) destiné à y inclure l'ensemble des garanties prévues par l'accord final.

D - ACCORD RELATIF À L'INSPECTION AVANT EXPÉDITION

De nombreux gouvernements de pays en développement, afin de prévenir les fuites de capitaux ou les fraudes commerciales dues en partie aux insuffisances de leurs structures administratives, recourent à des sociétés privées spécialisées pour effectuer le contrôle du prix, de la quantité et de la qualité de marchandises commandées à l'étranger.

L'accord établit un cadre international de droits et d'obligations des exportateurs et importateurs utilisateurs de tels procédés. Pour les importateurs, des dispositions concernent la non-discrimination, le traitement national, la publication des lois et réglementations applicables, la nécessité d'éviter que des retards inutiles soient causés par l'inspection, la protection des renseignements confidentiels, les normes à utiliser pour l'inspection de la qualité et de la quantité, enfin la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts.

S'agissant du règlement des différends, un système à trois niveaux est prévu : **procédure interne** au sein des entités d'inspection, pour examiner les plaintes des exportateurs ; **procédure d'examen indépendant** gérée conjointement par une organisation représentant les entités d'importation avant expédition et une organisation représentant les exportateurs ; enfin **procédure normale de règlement des différends de l'OMC** pour les litiges entre gouvernements sur le fonctionnement de l'accord.

Le droit communautaire ne connaissant pas à ce jour de réglementation en matière d'inspection avant expédition, une

proposition de la Commission vise à transposer les dispositions de l'acte final dans un règlement du Conseil.

E - ACCORD RELATIF AUX RÈGLES D'ORIGINE

L'accord concerne les règles d'origine appliquées dans toutes les situations (ainsi pour l'application de la clause de la nation la plus favorisée, les mesures antidumping et compensatoires, les mesures de sauvegarde, les restrictions discriminatoires), à l'exception des régimes commerciaux qui donnent lieu à l'octroi de préférences tarifaires (tels que le système de préférences généralisées ou la convention de Lomé).

Deux séries de dispositions sont prévues : en premier lieu, une harmonisation sera opérée dans ce domaine dans le cadre de régimes commerciaux non préférentiels ; en second lieu des dispositions concernent l'administration des règles d'origine afin qu'elles ne soient pas utilisées comme instruments de politique commerciale et n'aient pas d'effets restrictifs aux échanges. Enfin l'accord définit précisément les critères de règles d'origine en énonçant positivement ce qui confère une origine (et non ce qui ne la confère pas) ; il prévoit la publication des textes relatifs aux règles d'origine, réaffirme la non-discrimination et l'impartialité, la non-rétroactivité des nouvelles règles en la matière, la protection des renseignements confidentiels.

Une annexe à l'accord contient une déclaration commune concernant l'application des règles d'origine aux marchandises qui sont admises à bénéficier d'un traitement préférentiel.

Au niveau européen, le programme d'harmonisation des règles d'origine nécessitera une négociation complémentaire ; ce n'est donc qu'en 1998 au plus tôt que la législation communautaire devra adapter d'une façon significative, ses dispositions en la matière.

F- ACCORD RELATIF AUX PROCÉDURES EN MATIÈRE DE LICENCES D'IMPORTATION

Même si cette procédure a un caractère plus limité que dans le passé, une licence est encore exigée pour l'importation de produits étrangers. Le nouvel accord renforce les disciplines auxquelles sont soumis les utilisateurs de régimes de licence d'importation et se propose d'accroître la transparence et la sécurité juridique en ce domaine. Obligation est ainsi faite aux administrations de publier des renseignements suffisants concernant la base sur laquelle les licences peuvent être accordées. Des critères sont énoncés au vu desquels une procédure d'octroi d'une licence automatique ne sera pas réputée constituer un obstacle aux échanges. L'accord limite enfin au strict nécessaire les formalités exigées des négociants qui présentent des demandes de licence non automatiques (délai de 60 jours maximum).

G - LE MÉCANISME D'EXAMEN DES POLITIQUES COMMERCIALES (ANNEXE III DE L'ACCORD)

Lors de l'examen à mi-parcours de l'Uruguay Round, un des premiers résultats avait concerné l'établissement d'un mécanisme d'examen des politiques commerciales. Le Conseil du GATT, en avril 1989, avait adopté la décision établissant le MEPC à titre provisoire. Le mécanisme prévoit l'examen par le Conseil, lors de réunions spéciales périodiques, l'incidence de la politique et des pratiques commerciales de chaque membre sur le système commercial multilatéral. Le mécanisme permet aux parties de procéder aux appréciations pertinentes dans une meilleure transparence. L'accord nouveau confère un caractère permanent au mécanisme.

Les quatre premières puissances commerciales (Communauté, Etats-Unis, Canada et Japon) seraient soumises à un examen tous les deux ans, les seize puissances suivantes tous les quatre ans et les autres, essentiellement pays en développement, tous les six ans. Des délais plus longs seront fixés pour les PMA.

III - LES ACCORDS PLURILATERAUX

Sont annexés à l'accord de Marrakech (annexe IV), 4 accords plurilatéraux, signés par quelques Etats seulement, relatifs aux aéronefs civils, à la viande bovine, au lait et aux marchés publics.

L'accord sur les aéronefs civils est la reprise "pour mémoire" d'un document précédent, conclu en 1979 dans le cadre du Tokyo Round. Sa vingtaine de signataires (dont la Communauté, les Etats Unis, le Canada et le Japon) s'engageaient à éliminer les droits de douanes pour les petits, moyens et gros porteurs et interdisait les subventions à l'exportation.

Dans les faits, ce texte a été quelque peu estompé par l'accord euro-américain de 1992, déjà évoqué par votre rapporteur, et qui autorisait sous certaines conditions, l'octroi de financements publics pour le développement de certains types d'aéronefs. Les négociations tendant à multilatéraliser les dispositions de cet accord bilatéral n'ont pas abouti à temps et les nouvelles disciplines qui pourraient être applicables à ce secteur sont encore à définir.

L'accord plurilatéral sur la viande bovine modifie sur des points mineurs un précédent accord conclu en 1979 lors du Tokyo Round. Il constitue essentiellement un forum pour l'échange d'informations sur l'évolution de la situation du marché dans ce secteur. 12 Etats ont signé cet accord sous réserve de ratification, la signature de l'Union européenne étant encore attendue.

Il en va de même de **l'accord plurilatéral sur le lait** qui propose d'établir des contacts permanents sur l'évolution de ce secteur. Il prévoit cependant une disposition économique particulière concernant la fixation de prix minimaux visant à une stabilisation des prix des produits laitiers. Toutefois, à ce jour, cette disposition est suspendue depuis mai 1994, pour une durée d'une année, à la suite d'une requête australienne. Seuls 9 pays ont à ce jour signé cet accord, la signature de l'Union européenne étant imminente.

S'agissant des **marchés publics**, un code (accord plurilatéral) avait été conclu lors du cycle de Tokyo et était entré en

vigueur en 1981. Seuls 12 pays l'avaient signé (1) et il ne traitait pas tous les domaines ou entités susceptibles d'être concernés. Par conséquent, l'accord nouveau a trois objectifs : l'extension de l'accord aux travaux et au services ; l'élargissement du champ d'application de l'accord aux départements et agences d'un gouvernement central ; aux départements et agences de niveau fédéral, régional et local ; enfin à toutes les entités des "secteurs exclus" (transports, eau, énergie), opérant dans un environnement concurrentiel limité. Troisième objectif enfin, l'amélioration du texte existant. En tout état de cause, sur ces bases, des accords ultérieurs se feront au niveau bilatéral (avec le Japon, la Corée ou les Etats-Unis notamment).

La Communauté a déjà procédé à l'ouverture de ces marchés publics y compris dans les secteurs préalablement exclus -télécommunications, eau, énergie et transports-. Une clause de préférence communautaire est toutefois prévue à l'égard des pays tiers n'offrant pas un accès réciproque.

Comme l'a soulevé notre collègue Henri Revol dans une récente proposition de résolution, l'extension des dispositions du présent accord sur les marchés publics à nos "industries de réseaux" (eau, électricité, transports), les contraindrait à réviser leur mode actuel de fonctionnement, notamment en interdisant "le dialogue technique entre industriels" concourant à la réalisation et à l'exploitation des réseaux".

D'après notre collègue, cette extension affecterait particulièrement la France où ces réseaux -notamment l'électricité- relèvent essentiellement d'entités publiques, traitées différemment des opérateurs privés dans le présent accord.

Les négociations engagées ont un impact économique substantiel puisque, en 1991, les achats des administrations publiques élargis à ceux des collectivités locales et entreprises publiques ont représenté 15% du PIB communautaire, soit 900 milliards d'écus,

(1) Etats-Unis, Japon, Canada, pays nordiques, Autriche, Suisse, Israël, Hong-Kong, Singapour et la Communauté.

OBSERVATIONS FINALES

La Communauté et la France en son sein sont désormais placées devant un défi important. Le commerce international est entré dans une ère nouvelle : un bon nombre d'entraves aux échanges, par delà les seules barrières tarifaires, sont ou seront progressivement éliminés ; des secteurs économiques importants, l'agriculture, la propriété intellectuelle, les services, ont été intégrés dans un cadre normatif rénové et géographiquement élargi à quelque 120 pays que devront tôt ou tard rejoindre les grands absents que sont en particulier la Chine, la Russie ou l'Ukraine.

Mais cet accord n'est pas pour autant un blanc seing pour la mise en place d'un libre-échangeisme pur et simple : il précise également les moyens dont les économies disposeront pour se défendre contre les pratiques commerciales déloyales. Surtout il permettra d'encadrer les comportements unilatéraux désormais explicitement considérés comme hors-la-loi.

Mais pour que ces potentialités se traduisent en opportunités concrètes pour nos entreprises, nos agriculteurs, nos prestataires de services, beaucoup reste à faire. Cela nécessitera un engagement politique constant et une vigilance permanente de la part de nos gouvernements et de Bruxelles.

La création d'une Organisation mondiale du commerce est un des résultats importants de l'Uruguay Round. Elle sera désormais l'enceinte unique où les négociations revêtiront un caractère permanent et non plus cyclique, fondées sur un corpus juridique désormais unifié. La sécurité plus grande et la meilleure efficacité qu'elle permettra sont liées à une procédure juridique plus claire : l'accord confèrera à chacun des membres de l'Organisation la possibilité de faire respecter ses droits et les procédures de règlement auront un caractère beaucoup plus automatique qu'auparavant.

La lecture des textes est donc encourageante. Pour l'heure cependant et pendant quelques mois, l'OMC ne sera qu'une "coquille vide" : il lui appartiendra -il appartiendra à ses membres- de se forger une doctrine offensive pour un multilatéralisme des échanges équilibré et loyal, de se donner l'ambition d'appréhender les domaines non traités dans les accords du GATT mais dont l'incidence sur les échanges est décisive. La bonne volonté de ses membres sera donc essentielle et, même si certains n'y voient que des clauses de style, les avertissements de certaines personnalités américaines quant à un retrait éventuel de leur pays et certains aspects de la législation dérivée américaine risquent de peser lourd sur le démarrage de l'Organisation.

Les hommes qui animeront l'OMC auront une grande importance. Il importe donc que les Français soient le plus présents possible au sein de cette organisation, et que le choix des arbitres soit très précisément étudié.

Il faudra ensuite tirer les conséquences de l'application de l'accord au niveau européen, en prenant tout d'abord la mesure des enjeux agricoles.

Globalement, la compatibilité de l'accord de Marrakech avec la PAC réformée n'est pas fondamentalement mise en cause. Il reste que notre agriculture sera confrontée à des données nouvelles : concurrence accrue, vulnérabilité aux évolutions monétaires, difficultés pour certaines filières d'exporter sans aides.

. En confortant ensuite la défense commerciale communautaire

Tels qu'ils ont été récemment modifiés et adaptés aux nouvelles règles du GATT, les instruments de défense commerciale de la Communauté devraient permettre de mieux déjouer les pratiques déloyales des pays tiers.

A condition cependant qu'une cohésion et une détermination politiques soient, le moment venu, au rendez-vous. Or, nous savons d'expérience que sur ces sujets, la Communauté est souvent divisée. Des négociations s'imposeront, des compromis devront être élaborés. Tout cela prendra du temps, alors même que les mesures de sauvegardes ne prennent leurs pleins effets que si elles sont décidées et appliquées promptement, avant que les dommages irréparables soient causés aux branches touchées.

. Il faudra enfin s'efforcer de tirer le meilleur profit possible de la reconnaissance d'une compétence mixte Etat/Communauté.

La reconnaissance explicite, par la Cour de justice des communautés européennes d'une compétence mixte des Etats et de la Communauté met un terme à un débat juridique qui avait opposé l'ensemble des Etats membres à la commission. La Cour a réaffirmé la compétence communautaire exclusive sur le commerce des marchandises, posé le principe d'une compétence partagée pour la propriété intellectuelle et pour les services à l'exception de ceux qui font l'objet d'une fourniture transfrontière qui seront de compétence communautaire. L'avis de la Cour est un avis de sagesse qui permette aux Etats de continuer à légiférer sur les domaines de leurs compétences compte tenu de leur importance et de leur sensibilité sur les économies nationales.

Mais cet arbitrage présente aussi un risque : celui de la division, du chacun pour soi. Si dans le cadre de l'OMC, l'Union européenne apparaît hésitante, ou divisée, c'en sera fini de sa capacité à exercer, dans les débats de fond, l'influence que son rang de première puissance économique mondiale lui permet d'ambitionner.

Il faudra imaginer des mécanismes adaptés, un "code de conduite" acceptable à quinze.

Mais il faut dès à présent se préparer aux échéances futures.

Il faudra en effet poursuivre les négociations sur les domaines qui, faute de propositions satisfaisantes, n'ont pu faire l'objet d'un accord au 15 décembre 1993. Les services financiers, l'aéronautique civile, l'acier, les transports maritimes, certains aspects du transport aérien, la libéralisation des télécommunications de base, les mouvements de personnes physiques : voilà autant de dossiers où la France et l'Europe détiennent des intérêts importants et pour lesquels les négociations vont devoir continuer ou reprendre dans les prochains mois.

. Ainsi conviendrait-il d'élargir la compétence de l'OMC aux problèmes monétaires.

Les fluctuations monétaires ont à court terme des incidences sensibles sur les échanges et confèrent aux pays qui ont recours à des dépréciations volontaires de leur monnaie un avantage évident, au moins à court terme.

Le problème concerne évidemment le dollar et les monnaies de certains pays en développement rapide d'Asie mais il affecte aussi l'Europe où, rappelons-nous, la dévaluation de 35 % de la monnaie finlandaise avait infligé à nos producteurs de pâte à papier un sérieux revers.

Les accords de l'Uruguay Round n'ont pas voulu, ou pas pu, aborder cet aspect essentiel des échanges, le texte portant création de l'organisation mondiale du commerce se limitant à prévoir une coopération entre l'OMC et le FMI. Une inconnue importante continue donc de peser sur l'avenir des échanges et sur leur équité, si progressivement on n'en revient pas à un système de fixation des valeurs monétaires qui représente mieux le véritable état des économies. Notre Communauté peut, si les Etats s'en donnent les moyens politiques et économiques, alléger ce risque. En effet, l'Union économique et monétaire et, à terme, la monnaie unique, seront la réponse la mieux adaptée à la perpétuation de désordres monétaires.

. Il faudra également prendre en compte des incidences sociales sur l'équilibre des échanges.

Pour être malheureuse, l'expression de "dumping social" recouvre pourtant une réalité : l'avantage commercial déloyal obtenu par certains pays en développement du fait d'un coût du travail sans commune mesure avec nos standards, ou tout simplement les standards minimaux qu'à l'aube du XXI^e siècle on est en droit d'attendre de nos différents partenaires commerciaux.

Il s'agit en fait moins de plaider pour une comparaison rapide des salaires, totalement irréaliste et impraticable entre des pays à niveau de développement économique aussi disparates que peuvent l'être certains pays en développement et des puissances commerciales comme les nôtres, que de proposer un socle de protections minimales ayant un caractère plus moral que social. Ces protections concerneraient prioritairement le travail forcé, le travail des enfants ou encore les entraves à la liberté syndicale. Leur mise en cause pourrait alors servir de base juridique à des actions commerciales. C'est dans cette direction que plaide en tout cas la France, qui a obtenu qu'une réflexion s'amorce sur le sujet dans les différentes enceintes concernées que sont l'OCDE, le GATT/OMC et l'OIT.

Enfin, il ne peut exister de véritable équilibre concurrentiel sans une prise en compte, partagée par tous les pays, de l'impératif de **préservation de l'environnement**. C'est sans doute sur ce point que la meilleure avancée a pu être enregistrée lors de la Conférence de Marrakech du 15 avril 1994. A cette occasion, les ministres ont adopté une "Décision sur le commerce et l'environnement" qui fixe un programme de travail précis au sous-comité commerce et environnement du Comité préparatoire à l'OMC auquel succédera un comité ad hoc après l'entrée en vigueur de l'Organisation.

Les ministres se sont ainsi fixé trois objectifs généraux : la promotion du développement durable, la prévention des mesures

protectionnistes et la surveillance des mesures commerciales appliquées à l'environnement.

A terme, il pourrait revenir à l'Organe de règlement des différends de légitimer, le cas échéant, des sanctions commerciales contre des produits dangereux pour l'environnement. La base juridique pourrait provenir des 19 accords multilatéraux qui, sur plus de 200, prévoient des mesures commerciales.

*

* *

Le débat n'est pas clos entre, d'une part, les partenaires d'un protectionnisme régional et, d'autre part, les tenants d'une ouverture équilibrée et réciproque des marchés, associée à des procédures accrues de contrôle et de meilleures disciplines commerciales.

Votre rapporteur est de ceux qui considèrent que cette dernière approche est la mieux appropriée à l'état actuel de l'économie mondiale. Une ouverture équilibrée du marché européen aura comme contrepartie une meilleure pénétration de nos produits et de nos services dans les zones où la croissance économique sera la plus vive à l'avenir en particulier en Asie. Le repliement de l'Europe sur elle-même laisserait à d'autres partenaires puissants le soin de capter pour eux seuls ces opportunités de développement commercial.

Mais cette ouverture suppose que des conditions importantes soient remplies : d'abord mieux prendre en compte des objectifs sociaux dans le développement des échanges, actualiser les politiques de change pratiquées par les pays en industrialisation rapide afin de libérer le commerce mondial des pratiques monétaires qui sont autant de modalités de protection déloyale. Enfin exercer une vigilance permanente pour l'utilisation éventuelle des outils de défense commerciale et le respect des disciplines applicables désormais à tous.

Il est une dernière condition qui dépend de nous seuls : savoir consentir les efforts nécessaires à l'amélioration constante de la compétitivité de notre économie, poursuivre la tendance déjà

engagée par nombre de nos entreprises vers une stratégie de conquête des marchés extérieurs, ménager enfin, pour ceux de nos secteurs qui auront à souffrir d'une concurrence accrue, les marges budgétaires suffisantes pour assurer la reconversion, la formation, la réinsertion rapide des hommes et des femmes concernés, dans une économie qui, inévitablement, se transformera.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur propose à la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui nous est soumis.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Outre les entretiens particuliers du rapporteur, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées avait procédé aux auditions suivantes sur le projet de loi.

Elle a notamment entendu, à plusieurs reprises :

- M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères,
- M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes.

Elle a également procédé à l'audition de :

- M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne,
- M. Jean-Pierre Landau, directeur des relations économiques extérieures.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du rapport au cours de sa séance du jeudi 15 décembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé entre les commissaires.

En réponse à M. Michel d'Aillières, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a fait valoir qu'un refus de la France du projet de loi de ratification placerait notre pays en marge du commerce international et aurait des conséquences économiques particulièrement négatives.

Il a estimé que les attaques les plus virulentes contre l'accord de Marrakech émanaient de milieux politiques minoritaires. S'agissant d'un éventuel retrait des Etats-Unis de l'OMC, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a fait valoir qu'il en résulterait sans doute un grave déséquilibre dans les échanges internationaux. Il a précisé qu'au demeurant tout pays, et pas seulement les Etats-Unis, avait la faculté de se retirer de l'OMC. Enfin, M. Xavier de Villepin a rappelé l'intérêt que représentait le nouveau système de règlement des différends, notamment parce que toute sanction commerciale devrait être autorisée préalablement par l'organe de règlement des différends.

A M. Jacques Golliet, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a précisé les objectifs de l'accord concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires tendant à limiter les normes en la matière à ce qui était réellement nécessaire à la protection de la santé des individus et des animaux, sans que cela se transforme en une nouvelle modalité de défense commerciale détournée.

M. Michel Crucis a interrogé M. Xavier de Villepin sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres en fonction des domaines concernés et sur l'acceptation par

les trois nouveaux pays membres de la Communauté des résultats d'un accord négocié par la Commission avant leur entrée définitive.

Sur le premier sujet, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a rappelé que, dans son avis, la Cour de justice des Communautés avait confirmé la compétence communautaire exclusive sur le commerce des marchandises et reconnu une compétence partagée pour la propriété intellectuelle : celle-ci relevait de la compétence des Etats, à l'exception de certains problèmes concernant la lutte contre les contrefaçons. S'agissant des services, c'est la compétence des Etats qui avait également été établie, à l'exception de certains services faisant l'objet d'une fourniture transfrontière.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a, par ailleurs, indiqué que la Cour avait invité les Etats à coopérer avec les institutions communautaires. Cette modalité de coopération devait être définie dans le cadre d'un code de conduite acceptable à quinze afin que l'Union européenne n'apparaisse pas divisée à l'OMC sur des sujets essentiels.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a enfin précisé à M. Michel Crucis qu'en acceptant d'adhérer à l'Union européenne, les trois nouveaux Etats acceptaient les accords par lesquels l'Union était engagée.

Avec M. Christian de La Malène, M. Xavier de Villepin a reconnu qu'une pression forte s'exerçait sur nos régimes de protection sociale et est convenu avec lui de la nécessité de les préserver.

Il a déclaré partager avec M. Christian de La Malène sa préoccupation quant à la disparité de comportement des Etats-Unis d'une part et de l'Union européenne d'autre part, à l'égard de la tenue de leurs monnaies respectives, source de déséquilibres préoccupants.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a estimé avec M. Christian de La Malène que l'élargissement futur de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ferait peser un risque sur les structures actuelles de la politique agricole commune. Il

a insisté sur la nécessité pour l'Union européenne de ne pas négliger les pays de la rive sud de la Méditerranée, tant leur évolution serait décisive pour l'avenir de la France et de l'Europe.

M. Jean-Paul Chambriard a fait observer que, tout en étant favorable à l'accord, il restait préoccupé par certaines interrogations. Il s'est ainsi demandé si le présent accord et la future OMC, qui n'avaient pour l'heure qu'un caractère théorique, seraient par exemple en mesure de faire évoluer le Japon sur les dispositions encore très protectrices de son marché.

M. Claude Estier s'est déclaré inquiet des effets de la législation américaine adoptée lors de l'examen de l'accord de Marrakech. Il a par ailleurs estimé que, par ses insuffisances l'accord ne serait pas à même de résoudre le grave problème de l'emploi. M. Claude Estier a donc indiqué que le groupe socialiste ne pourrait pas voter le projet de loi.

M. Jacques Habert a par ailleurs fait part de ses très vives craintes quant au comportement futur des Etats-Unis et du Japon à l'égard des nouvelles règles des échanges commerciaux, et estimé probable que ces deux pays ne respecteraient pas intégralement les engagements pris.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a insisté sur la nécessité pour la France et l'Europe d'avoir des ambitions. Dans ce contexte, la mise en place de la monnaie unique servirait, a-t-il estimé, les intérêts européens, pour peu que la volonté et la cohésion politiques des Etats soient au rendez-vous.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a alors adopté le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (ensemble quatre annexes), signé à Marrakech le 15 avril 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi. ⁽¹⁾

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée Nationale n° 1730 (1994-1995)

Wife
P.

ANNEXES

Annexe n° 1

Avis des Assemblées territoriales des Territoires d'Outre-Mer

Source : secrétariat général du Gouvernement

1. Assemblée territoriale de la Polynésie française

- Saisie le 5 octobre 1994.

- L'Assemblée territoriale ne s'étant pas prononcée dans les délais requis (un mois) l'avis favorable est réputé acquis.

2. Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie

- Saisi le 6 octobre 1994.

- Le Congrès ne s'étant pas prononcé dans les délais requis (un mois), l'avis favorable est réputé acquis.

3. Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna

- Saisie le 6 octobre 1994, dans l'absence de réponse dans les délais requis, l'avis favorable est réputé acquis.

Annexe n° 2

Liste des principaux sigles utilisés

AGCS	: Accord général sur le Commerce des services
ALEA	: Accord de libre-échange asiatique
ALENA	: Accord de libre-échange nord-américain
AMF	: Accord multifibre
ASEAN	: Association des Etats d'Asie du Sud-Est
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
NIPC	: Nouvel instrument de politique commerciale
OCM	: Organisation commune de marché
CMC	: Organisation mondiale du Commerce
ORD	: Organisme de règlement des différends
OSDT	: Organisme de supervision des Textiles
PAC	: Politique agricole commune
PMA	: Pays moyennement avancés