

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCÉ
BUREAU VAN DE W

**INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Brussels, November 1975

AIDE-MEMOIRE ON THE MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS IN GATT

Introduction

In October 1973, the Spokesman's Group published an aide-memoire* on the Multilateral Trade Negotiations (MTNs) in the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) which had formally been opened in Tokyo on 12 September 1973. The present Information Note updates the earlier one and attempts to set out the situation reached in the negotiations (often referred to as the "Tokyo Round") in the Autumn of 1975 as seen mainly from a Community viewpoint.

Tokyo Declaration

The declaration issued at the end of the ministerial meeting in Tokyo was adopted unanimously by the more than 100 developed and developing countries represented. It laid down the two main aims of the negotiations as :

- the expansion and ever-greater liberalization of world trade and improvement in the standard of living and welfare of the people of the world through, for example, progressive dismantling of obstacles to trade, and
- securing additional benefits for the international trade of developing countries so as to increase their foreign exchange earnings, diversify their exports, improve conditions of access in foreign markets for their products and attain stable and fair prices for their primary products.

The declaration also stated that the negotiations would be conducted on the basis of the principles of mutual advantage, mutual commitment and overall reciprocity while observing the most-favoured-nation clause (which requires, in general, that all GATT members be treated equally). Another important point was that the developed countries said that they did not expect reciprocity for commitments made by them in the negotiations to reduce or remove tariff and other barriers to the trade of developing countries i.e. the developed countries did not expect the developing countries to make contributions which were inconsistent with their economic needs. The importance of maintaining and improving the Generalised System of Preferences was recognised as well as the importance of the application of differential measures to developing countries in ways which would provide special and more favourable treatment for them in areas of the negotiation where this was feasible and appropriate.

A Trade Negotiations Committee was established which was to be responsible for the overall conduct of the negotiations and which would cover initially six broad headings: tariffs, non-tariff measures, sectoral approach (studying whether it would be possible, as a complementary technique, to remove or reduce all trade barriers in selected sectors), possible improvement of the multilateral safeguard system in GATT, agriculture and, finally tropical products which according to the declaration were to be treated as "a special

* P - 54 of October 1973

and priority sector".

Community Approach

While the Community had along with all the other participants adopted the Tokyo Declaration, it had earlier that year worked out a specifically Community approach to the future negotiations on the basis of a memorandum from the Commission.

It was recalled that the Community since its foundation had always taken an active part in multilateral trade negotiations and had made a decisive contribution to their success. Thus, at the end of the last multilateral trade negotiations (the "Kennedy Round") the Community had on average the lowest customs tariff of any of the major trading powers - approximately half the average of the original tariffs of the Member States - and it also had the most uniform profile i.e. the least fluctuation between high and low tariffs. In addition almost all Community tariff items are bound under the GATT which means that tariffs cannot be increased without re-negotiation and compensation. This is not the case with several other developed countries some of which have only bound a small part of their customs tariff.

The Community's "overall approach" to the MTNs endorsed the same objectives as were later incorporated into the Tokyo Declaration, namely, increased liberalisation of international trade and improved opportunities for the developing countries to participate in the expansion of world trade. At the same time, the Community pointed out that a policy of liberalising world trade could not be carried out successfully unless parallel efforts were made to set up a monetary system which "shields the world economy from the checks and imbalances" which had recently occurred. The trade negotiations, therefore, implied that prospects existed for the establishment of a fair and durable monetary system and the Community would assess progress in the negotiations in the light of progress made in the monetary field.

The Community also stated that while it would take part in the negotiations with an open mind in order to ensure the harmonious development of world trade, it had to be understood from the outset that "neither those elements basic to its unity nor the fundamental objectives of its future development could be called in question". These basic elements included the customs union, the common agricultural policy (CAP) and the common commercial policy.

The "overall approach" then went on to spell out in some detail the Community's negotiating aims in the various sectors - tariffs, non-tariff measures, agriculture etc. etc. These will be dealt with in more detail in a later part of this note.

The actual conduct of the negotiations as far as the Community is concerned is carried out by the Commission, assisted by a standing committee composed of representatives of the Member States (Article 113 Committee). Sir Christopher Soames, as Vice-President of the Commission responsible for External Relations has also the main responsibility for the conduct of the negotiation. At official level the delegation is led by Mr. Theodorus Hijzen, Deputy Director-General for External Relations. The Community also has a permanent delegation at Geneva headed by Mr. Paul Luyten which handles much of the day-to-day work of the negotiations.

Pre-negotiation stage

The Trade Negotiations Committee (TNC) met for the first time in October 1973 and considered allocating the preparatory work between six specialised groups covering the areas listed earlier - tariffs, non-tariff measures, sectoral approach, safeguard system, agriculture and tropical products. These groups were set up in February 1974 to carry out work of an analytical and statistical nature covering about twenty topics. In some cases the group concerned was continuing work which the GATT Committees aided by the secretariat had been doing since the end of the earlier Kennedy Round negotiations.

Thus, in the area of tariffs the information now available far exceeds that assembled for any previous tariff negotiations. Data on current tariff levels, for example have been filed on computer tapes for each of the major developed countries, together with corresponding information on trade flows and all this material has been analysed, with the results portrayed in a series of statistical tables.

In the field of non-tariff measures, much preparatory work has been done since 1968 in drawing up and analysing an inventory of measures which governments have forwarded to GATT as examples of alleged barriers to their trade. About 850 notifications had been listed under five broad headings:

1. Government participation in trade e.g. government procurement, export subsidies, countervailing duties, State trading etc.
2. Customs procedures e.g. customs documentation and valuation, anti-dumping duties, consular formalities etc.
3. Standards for imported and domestic products including packaging and labelling.
4. Import and export limitations e.g. import quotas, voluntary export restraints etc.
5. Import and export limitations through price mechanism e.g. prior deposits, discriminatory taxes etc.

All this material has been discussed in detail and in some cases outline agreement has been reached on the appropriate type of solution to be sought as well as on the best negotiating approach. In some cases where only the measures or practices of one or two countries are being focussed upon, solutions are expected to be reached on a bilateral or plurilateral basis between the countries most concerned and in other cases the solutions will be reached through multilateral negotiations.

Concerning agriculture, a special committee had been set up in 1967 to prepare for the next round of multilateral negotiations. The Committee assembled the necessary basic documentation, identified the principal problems affecting international trade and considered possible solutions. One of the major results of this work was the establishment of a detailed and very comprehensive inventory of measures affecting the agricultural exports and imports of the major trading countries. This inventory has been continuously kept up to date. In the assessment of various suggested solutions, special attention was given to the specific problems of developing countries.

The negotiations begin

The pre-negotiation stage just described was prolonged more than had been envisaged at the time of the Tokyo Declaration, one of the reasons being the lengthy delay entailed in the passage of the United States Trade Bill through both Houses of Congress. This bill setting out the negotiating powers of the U.S. delegation finally became law early in 1975 thus clearing the way for the opening of substantive negotiations in Geneva. The Community itself, synchronizing its internal preparatory work with the progress of the U.S. Congress in enacting the new legislation, worked out a more detailed position on a number of important issues in January 1975.

At its meeting on 11 - 13 February 1975 the Trade Negotiations Committee set up six groups (with provision for sub-groups where necessary) corresponding to the six specialised groups which had been carrying out the preparatory work since the TNC meeting of October 1974, namely, tariffs, non-tariff measures, tropical products, agriculture, safeguard clause and sectoral approach. With the setting up of these groups, the negotiations could be said to have started in earnest.

In his opening address the representative of the Community emphasised the significant changes which had taken place in the international economic situation since February 1972 when the Community and the United States made a mutual commitment to open a new round of multilateral trade negotiations in the framework of GATT. The spokesman cited as examples the continuing uncertainties and fluctuations in the monetary sector, sharp variations in the price of raw materials and especially the steep increase in oil prices, as well as the new preoccupation with assuring supplies of raw materials and energy. In the agricultural sector, the situation had passed from one of over-supply and surpluses to one of shortages of certain products. In view of these changes, the Community spokesman said, it could become necessary to "update" the negotiating framework in a way which did not affect the fundamental aims. In other words, the aim of liberalisation and expansion of trade would be more easily reached if the multilateral trade negotiations were carried on within the broader framework of the various international activities being taken to overcome the present economic crisis in the course of 1975.

As regards the developing countries, the Community was determined to seek solutions which could improve their economic situation and their foreign trade. The recently signed Lomé Convention was a concrete example of the Community's willingness to propose and implement new policies to promote the interests of developing countries.

The work to date in the various groups and sub-groups will now be briefly outlined.

TARIFFS

The lowering of tariffs has, of course, been the main aim of the successive rounds of trade negotiations since 1945 but in spite of the substantial progress achieved and the present comparatively low average levels of tariffs maintained by the industrialised countries these averages conceal the existence of high tariffs on particular products or sectors in certain countries. Moreover, the degree of commitments - in the form of tariff bindings - vary considerably from country to country. The Tokyo Round aims at further tariff cuts by means of formulae of as general application as possible.

Community approach

The Community approach in the tariff field consists of seeking a significant reduction through a harmonisation of the levels of tariffs so that there will be steeper reduction of high tariffs than of low. In other words, the higher the tariff the greater the reduction of the customs duty. The Community has put forward in Geneva as a working hypothesis a formula which would achieve this objective of a harmonised reduction of tariffs. This formula is of the type y (rate of reduction) = x (actual level of tariff) which can be repeated several times. Thus, a tariff of say, 20%, could be reduced either to 16% (1 time), 13.5% (2 times), 12% (3 times), etc.

Certain other delegations would prefer a linear reduction of the type which was applied during the Kennedy Round whereby tariffs are cut by a fixed percentage regardless of how high or low they are. The drawback of this method for the Community and other countries which have a relatively low average tariff is that it would result in reducing some tariffs to such a low level that they would afford no protection and that there would be little leverage left for subsequently obtaining reductions in the higher customs duties which others would still be maintaining.

The Community approach also favours a threshold or floor being set, below which no reductions would be required for the reason just indicated and also to ensure that the developing countries which benefit from the Generalised System of Preferences can continue to have preferential treatment for their exports to the Community. Moreover, there is the possibility, in cases where an economic interest so justifies, to go beyond the general formula or the threshold.

Progress of Negotiations

The Group "Tariffs" held four meetings between March and November 1975. It has discussed about ten different proposals and hypotheses for tariff cutting formulae. These can be grouped into four categories: the harmonisation technique favoured by the Community; the linear, across the board technique; the item-by-item technique involving bilateral requests and offers; and a combination of the above techniques.

Delegations from the developing countries have contended that any tariff reduction plan should include a term ensuring differentiated treatment for the developing countries in the context of protecting and enhancing the generalized preference scheme or of compensation for the erosion of the preferential margins.

Possible lines of agreement on the following issues have been discussed. On basic rates, a solution will be sought which would retain the bound GATT rates for tariffs where they exist. On unbound items there remains a divergence: the Community and other countries favouring the rates actually applied while other countries are in favour of statutory rates (which need not necessarily be the rates actually applied). Concerning years of statistical reference, it was agreed that basic statistical material will cover the years 1970-72, with the option of collating more recent data as soon as it comes to hand. Concerning the unit of statistical reference, the Community has proposed that a more stable unit of account be taken than the current U.S. dollar and that this should be the 1971 U.S. dollar.

At the October meeting of the Group, the United States delegation indicated that it would not be in a position before 1 January 1976 to make any definitive statements about its preferences on a tariff formula or working hypothesis because of the need to review the advice received from the private sector and from Congress.

NON-TARIFF MEASURES

As pointed out in the GATT report on Activities in 1974, attention in multi-lateral trade negotiations has shifted from the pre-Tokyo Round emphasis on tariff reductions to focus increasingly on non-tariff distortions of trade, the effects of which have become increasingly significant as the general level of tariff protection has declined. But it is particularly difficult to negotiate on non-tariff measures and while some, such as quantitative restrictions, have been discussed in GATT since its earliest days, others have never before been the subject of negotiation. Generally, the purpose of such measures is not to hinder or distort trade but to protect public health and safety or national security. However, it is clear from preparatory work already done in GATT that much can and needs to be done to reduce non-tariff distortions of trade.

The Tokyo Declaration calls for the negotiations to reduce or eliminate non-tariff measures or, where this is not appropriate, to reduce or eliminate their trade-restricting or distorting effects, and to bring such measures under more effective international discipline.

The basis for the negotiations is a comprehensive inventory of notifications made by governments of the non-tariff measures which they believe have either hampered their exports or provided unfair advantage to their competitors. This inventory is open-ended and can be added to during the negotiations. As mentioned earlier 850 notifications have been made to date and are classified under five broad headings.

Community Approach

In its "Overall Approach", the Community points out that the diversity of non-tariff barriers makes it unrealistic to seek a solution of a general character. There must, therefore, be a case by case approach bearing in mind that in some cases certain measures are interdependent. The examination should be concentrated initially on the measures which appear to be the greatest obstacles to international trade.

Where similar measures are applied by a large number of countries, multilateral solutions are clearly the most suitable, whether by abolition or amendment of existing practices or by agreement on greater harmonisation of policies and more international discipline. On the other hand, specific solutions can be found where only one or two countries apply the measures complained about. The Community will specify the bilateral non-tariff barriers of its trading partners which it wishes to see dealt with in the negotiations.

Progress of Negotiations

~~The Group on Non-Tariff Measures~~ held three meetings between February and November 1975. Four sub-groups which have been meeting regularly were set up to deal with:

- Quantitative restrictions, including licensing;
- Technical barriers to trade (technical regulations and standards including packaging, labelling etc.);
- Customs matters (valuation, nomenclature, documentation, other formalities);
- Subsidies and countervailing duties.

With regard to quantitative restrictions the Sub-Group Quantitative Restrictions agreed at its meeting in April 1975 that a process of information, examination and dialogue should be undertaken with respect to existing quantitative restrictions.

The Sub-Group also agreed that this process would take place through detailed bilateral or plurilateral consultations between countries notifying a direct trade interest in these restrictions.

By the end of September 1975, 21 countries had notified the GATT Secretariat of their desire to hold consultations. These notifications were made against 42 countries and the EEC. A number of these consultations have been held and are still being held between participants.

The result of these consultations, which have been reported orally by the countries involved at the meeting of the Sub-Group Quantitative Restrictions on October 28, 1975, are relatively modest so far because there is still divergence of view on how to find a procedure for agricultural products, and for textiles products covered by the Multilateral Textile Fibre Agreement.

In the area of technical barriers to trade, considerable work has already been done in elaborating an international draft code on technical regulations and standards. The Community fully accepts the need for more international discipline with a view to preventing obstacles to trade arising from either the application or the adoption of standards or regulations for example, quality or safety standards or measures taken to protect the environment. However, the Community was obliged to point out that the practical application of such a code would certainly create difficulties. Within the Community a substantial effort is being made to do away with national technical barriers to trade and to introduce, where necessary, Community-wide regulations which could be subject to the future international code. At this stage it is not clear, however, if all the Community's negotiating partners would be in the same position to give country-wide effect to such a code; whether federal states, for example, could make an internationally negotiated discipline binding and their **State** governments in the same way as the Community could, or, for that matter, as any signatory country with a centralised system of government.

AGRICULTURE

The Tokyo Declaration laid down that the negotiations concerning agriculture "while in line with the general objectives of the negotiations should take account of the special characteristics and problems in this sector". Previous rounds of negotiations have faced difficulties in the field of agricultural trade mainly because of the variety and complexity of measures and devices applied by governments to imports and exports. National agricultural policies are, naturally enough, usually designed to protect the country's farmers and ensure sufficient national supplies. In addition to purely economic factors, there are usually other aspects involved such as social, environmental, political, all of which make negotiations in this area a difficult and complex matter.

Community approach

The Community's common agricultural policy (CAP) corresponds to the special conditions of agriculture within the Community. Its principles and mechanisms should not be called into question and therefore do not constitute a matter for negotiation. The Community believes that the specific objective of the agricultural negotiations should, therefore, be the expansion of trade in stable world markets, in accordance with existing agricultural policies. The best way of achieving the necessary stability would be by means of appropriate international arrangements. In its "overall approach" drawn up in June 1973, the Community indicated its intention of proposing for products such as grains, rice, sugar and the most homogeneous milk products the negotiation of a price mechanism accompanied where appropriate by storage measures. The carrying out of food aid programmes would thus be made easier. In the case of other products which are not suited to such Agreements, the Community could agree to negotiate joint disciplines such as a system of mutual restraints which would ensure that the operations of the exporting countries on world markets run smoothly. It was further declared that the application of the Community's import mechanisms would be adapted to this new situation to the extent that stability on world markets has been achieved as a result of implementing such international arrangements. Additional action would be taken on products which are of particular interest to the developing countries which would help them improve their export revenue.

Progress of negotiations

The Group "Agriculture" set up negotiation sub-groups for three sectors of products which are widely traded and which, therefore, might lend themselves to multilateral solutions. The three sub-groups set up deal with grains, dairy products and meat and they are dealing with all the elements relevant to trade in these products. Other products can be added later if necessary.

Concerning tariffs and non-tariffs measures relating to agricultural products, the Group agreed that it would treat them. In certain cases of a "global nature" affecting agriculture which would be taken up in a number of contexts within the overall framework of the negotiations, the work of the Agriculture Group would be carried on in conjunction with the work of the "Tariffs" and "Non-Tariffs" Groups. The precise interpretation of this agreement has given rise to difficulties for which solutions are being sought at the time of writing this note.

Grains

At the first meeting of the sub-group on 26 May, the representative of the Community proposed that an international agreement be negotiated on the lines indicated earlier. The essential features of such an agreement would be :

- improved exchanges of information on market prospects and production policies;
- the setting up of mechanisms aimed at stabilising the international grains market in terms of price and supply levels and at isolating the market from any destabilising factors by means of concerted stockpiling policies;
- improvement of the situation of developing countries especially by re-organising food aid structures.

The Community believes that such an international agreement would be a solution covering all the important problems that arise in trade in grains as it offers an answer to the fundamental questions of supplies and outlets as well as the conditions in which trade takes place.

Many governments participating in the MTNs in Geneva are also participating in the work recently begun in the framework of the International Wheat Council in London concerning stocks and food aid. It has been agreed that at the appropriate time, the Grains sub-group shall consider how best to integrate into its work any results of the work going on in the International Wheat Council.

Dairy Products

At its first session in June 1975, the sub-group decided to deal with all dairy products, but in the initial stage to deal with anhydrous milk fat and butter, principal cheeses, dried milk (skimmed milk powder and whole milk powder) and casein. Other dairy products can be introduced into its work at any stage.

The sub-group's work began by carrying out an analysis of the specific characteristics and of the structure and problems of world trade in dairy products, including the direct or indirect impact of trade barriers and trade distorting practices. The next stage will consist of studying all the various proposals which will have been made and assessing their relevance to the problems and the aims of the negotiations.

At the first session of the sub-group, the representative of the Community proposed that for the most homogeneous dairy products one or more international agreements should be negotiated, covering milk powders, butter and butter fats. For these products, a system of minimum and maximum prices, including other conditions of sale, would be brought into operation. The introduction of a maximum price system which is a novelty in comparison with existing arrangements, would afford guaranteed supply conditions for importing countries parties to the agreement.

In the cheese sector, the Community believes that since a general agreement on prices does not seem feasible because of the various products involved, certain rules could be agreed between importers and exporters so as to permit the regularisation and expansion of trade.

As the principal producer, importer and exporter of dairy products, the Community attaches very great importance to the negotiations in this sector.

Meat

The sub-group decided at its first meeting on 16-19 June that it would initially deal with all the relevant aspects of trade in bovine meat (including live animals). A similar approach to future work as that outlined for the dairy products sub-group was adopted. Thus, the first stage would consist in carrying out an analysis of the structure and problems of the world meat trade, including the direct or indirect impact of trade barriers and trade distorting practices. In the second stage, the sub-group will study the various proposals put forward in view of arriving at suitable multilateral solutions.

The representative of the Community in his declaration emphasised that the main aim of the negotiations should be to ensure that producers and consumers are protected from the harmful effects of the recent swings between situations of over-supply and scarcity. The Community approach which he spelled out in detail has the threefold aim of :

- strengthening the existing information and consultation procedures and improving the market forecasting system;
- setting up coordinated action or "disciplines" between importers and exporters to ensure the orderly running of the world market, and
- improving the existing rules and procedures concerning health regulations.

At the October meeting of the sub-group, the representative of the Community submitted a detailed analysis of the main changes which have affected the international meat market over the past decade. One of the main conclusions which he drew from this analysis was that any future rules and disciplines which would be agreed upon with a view to bringing about the orderly running of the world market, should be as flexible as possible.

Community Approach

Community spokesmen have in various declarations emphasised that the sector approach is essentially a "complementary technique" and could not be a substitute for solutions of general application even if in a small number of cases it could supplement such general rules. The eventual use of this complementary technique could only be decided after the negotiations on the general solutions in the tariff and non-tariff fields had sufficiently advanced. At the July 1975 meeting of the Trade Negotiations Committee, Mr. Hijzen alluding to the difficult problem of reciprocity in such an approach, said that the Community was still waiting to be convinced that the sector approach was in the interests of all the participating countries and not just some.

Progress of negotiations

The Group "Sector Approach" held two meetings in April and June. It was agreed that in this area of the negotiations, due account would have to be taken of the specific trade problems of the developing countries and the need to ensure more favourable treatment for them where feasible and appropriate.

The Community supported by some other countries voiced a number of reservations about a Canadian proposal to launch a pilot study in the ores and metals sector but did not block a suggestion that the GATT secretariat would assemble data on trade, tariffs and non-tariff measures and (**where available**) on production and consumption in this sector. It was understood that the data collected would not imply a commitment by any delegation as to the way in which these items would be dealt with in the negotiations. The secretariat was also asked to make a detailed examination of the implications of the sector approach for developing countries including identification of possible sectors of interest to them, the question of differentiated treatment and the possible effect on the Generalised System of Preferences.

At its November session, the group was to carry out a detailed study of the documentation provided by the Secretariat in the areas mentioned above.

SAFEGUARD CLAUSE

The Tokyo Declaration says that one of the aims of the negotiations should be "an examination of the adequacy of the multilateral safeguard system" particularly concerning the application of Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade. This article prescribes when emergency action can be taken against imports injuring domestic producers. It is often referred to as the "safeguard clause" or the "escape clause". However, the freedom of action of the member countries which wish to invoke the safeguard clause is limited in various ways. For example, action has to be taken on a non-discriminatory basis against all supplying countries and the latter can take retaliatory action if consultations do not lead to an agreement.

In its report on Activities in 1974, the GATT secretariat points out that the safeguards question is particularly complex and any changes need to be approached with great caution. It may well be that agreement on changes will only be possible when the participating governments have a clear view of the likely outcome of the rest of the negotiations. Among the questions which have been raised in preliminary discussions are the definition of "material injury" which is the basic justification for introducing safeguard measures, the possibility of applying safeguards on a selective basis, that is, only against the countries whose exports are causing the injury, and the desirability of introducing provisions for multilateral surveillance of any safeguard measures taken.

TROPICAL PRODUCTS

The Tokyo Declaration calls for the treatment of tropical products "as a special and priority sector". These products provide a large proportion of the export earnings of many developing countries. They include major commodities such as cocoa, coffee, tea and certain vegetable oils as well as a very large number of items which are of less significance in world trade. The GATT secretariat and participating governments have assembled all the necessary data concerning trade in these products and a request-offer negotiating procedure has been agreed.

Community Approach

As already indicated, the Community has set as one of the major objectives of the negotiations the improvement of the opportunities for the developing countries to participate in the expansion of world trade. In the field of tariffs on tropical products, the Community is prepared to consider most-favoured-nation concessions, but where developed countries are significant suppliers, it will consider making concessions in the context of its generalised preferences scheme which it established in 1971 and has been improving each year. Concerning tropical products proper, the Community maintains its support for international agreements where appropriate which aim at increasing the export earnings from tropical products. Likewise, when implementing any international arrangements for certain agricultural products, the Community will urge that the interests of the developing countries and especially the least advanced among them should be taken into account.

Progress of negotiations

At its first meeting in March 1975, the Group "Tropical Products" drew up guidelines for the negotiations in this sector. The developing countries concerned were invited to submit lists of initial requests for concessions to other participant countries in whose markets they have an interest as exporters of tropical products. It was agreed that intensive consultations should proceed as rapidly as possible between the countries concerned. These consultations would cover such matters as clarification and discussion of the requests and the preliminary reactions to such requests with a view to the early tabling of offers.

Between May and October, the Community had received about 20 lists of requests for concessions on tropical products from countries in Central and Latin America and Asia. Bilateral contacts between the Community and the countries concerned have been taking place which have clarified the details of the requests some of which have extended to over 150 tariff headings. It was agreed at the October meeting of the Group that the target date of 1 March 1976 would be set for the tabling of offers.

SECTOR APPROACH

The Tokyo Declaration had laid down that one of the aims of the MTNs was "to include an examination of the possibilities for the coordinated reduction or elimination of all barriers to trade in selected sectors as a complementary technique". As pointed out in the GATT Secretariat report on Activities in 1974, the sector approach "is seen by some countries as constituting a particularly effective way of attacking at one time the whole range of obstacles that may be hampering trade in, for example, a particular raw material and in the semi-finished and finished products made from it and thus of achieving maximum trade liberalisation.

It is also pointed out that experience of sectoral-type negotiations is limited and that the techniques and implications need to be carefully studied. It is emphasised that the aim of any sectoral negotiations should be to extend trade liberalisation in the sectors concerned further than would otherwise be achieved through application of the general negotiating formulae to be adopted.

Community Approach

The Community considers that the present provisions of Article XIX should be maintained. It must, however, be recognised that this Article has proved difficult to operate effectively and the Community is prepared to take part in any efforts to try and establish a better practical application of the safeguard clause. While the Community favours a more flexible application of this clause than hitherto, this should not have as result that there would be excessive recourse to safeguard measures.

Progress of negotiations

The Group on Safeguards held meetings in April and June-July and it was agreed that the work would be carried out in two phases :

- examination of how the present system works, and
- if this reveals inadequacies, an examination of what to include in a possible new or revised system. It was agreed that in both phases of work the particular interests and problems of the developing countries would be borne in mind.

A checklist of questions was drawn up which the Group will study at its November meeting. It covers such questions as the desirability or otherwise of selective application of the safeguard clause, of multilateral surveillance, burden-sharing among importing countries, the "automatic exemption" of all developing countries etc.

Conclusion

It is hoped to issue updated versions of this aide-memoire at regular intervals for the benefit of the press for whom it is primarily intended.

STALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Bruxelles, novembre 1975

Aide-mémoire sur les négociations commerciales multilatérales du GATT

Introduction

En octobre 1973, le groupe du porte-parole a publié un aide-mémoire* sur les négociations multilatérales menées dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui avaient été officiellement ouvertes à Tokyo le 12 septembre 1973. La présente note d'information met à jour la précédente et tente de présenter l'état des négociations (souvent appelées "Tokyo Round") à l'automne 1975, essentiellement du point de vue de la Communauté.

Déclaration de Tokyo.

La déclaration publiée à la fin de la réunion ministérielle de Tokyo a été adoptée à l'unanimité par les cent et quelques pays industrialisés et en voie de développement représentés. Elle définit les deux principaux objectifs des négociations :

- réaliser l'expansion et une libération de plus en plus large du commerce mondial et améliorer le niveau de vie et le bien-être des peuples du monde, entre autres par la suppression progressive des obstacles au commerce
- apporter des avantages supplémentaires pour le commerce international des pays en voie de développement, de manière à réaliser un accroissement substantiel de recettes ou devises, la diversification de leurs exportations, améliorer les conditions d'accès aux marchés étrangers pour leurs produits et assurer la stabilité des prix des produits primaires à des niveaux équitables et rémunérateurs.

La déclaration précise aussi que les négociations devraient être menées sur la base des principes de l'avantage mutuel, de l'engagement mutuel et de la réciprocité globale dans le respect de la clause de la nation la plus favorisée (qui stipule que tous les États membres du GATT doivent être traités sur un pied d'égalité). Un autre point important est que les pays développés ont déclaré qu'ils n'attendaient pas de réciprocité pour les engagements pris par eux, au cours des négociations, à l'effet de réduire ou d'éliminer les obstacles tarifaires ou autres au commerce des pays en voie de développement, c'est-à-dire que les pays industrialisés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent des contributions incompatibles avec les besoins de leur développement. L'importance de maintenir et d'améliorer le système des préférences généralisées a été reconnu, de même que l'importance de l'application de mesures différenciées en faveur des pays en voie de développement de manière à leur accorder un traitement spécial plus favorables dans les secteurs de négociation où cela semble réalisable et approprié.

Un comité des négociations commerciales a été créé ; ce comité est chargé de mener les négociations qui devaient couvrir initialement six grands domaines : les tarifs douaniers, les mesures non tarifaires, l'approche par secteurs (étude pour savoir s'il serait possible, en tant que technique complémentaire, de supprimer ou de réduire toutes les entraves aux échanges dans certains domaines choisis), l'amélioration éventuelle du système de sauvegarde multilatéral dans le cadre du GATT, l'agriculture et enfin les produits tropicaux qui d'après les termes de la déclaration devaient être considérés comme "un secteur spécial et prioritaire".

La conception communautaire.

Tandis que comme tous les autres participants, la Communauté avait adopté
* P-54 d'octobre 1973

la déclaration de Tokyo, elle avait précédemment, cette année-là, élaboré une conception spécifiquement communautaire des futures négociations, sur la base d'un mémorandum présenté par la Commission.

Il était rappelé que, depuis sa création, la Communauté avait toujours joué un rôle actif dans les négociations commerciales multilatérales et qu'elle avait toujours apporté une contribution décisive à leur succès. C'est ainsi qu'à la fin des dernières négociations commerciales multilatérales (Kennedy Round), la Communauté avait en moyenne le tarif douanier le plus bas de toutes les grandes puissances commerciales (il était près de la moitié plus bas que la moyenne des tarifs douaniers initiaux des Etats membres). C'est elle qui avait également le profil le plus uniforme, c'est-à-dire l'écart le plus faible entre les tarifs douaniers les plus élevés et les tarifs les plus bas.

En outre, presque toutes les positions tarifaires communautaires sont consolidées au titre du GATT, ce qui signifie que les droits ne peuvent pas être majorés sans renégociation et compensation. Ce n'est pas le cas de certains autres pays industrialisés qui n'ont consolidé qu'une petite partie de leurs positions tarifaires.

La conception globale adoptée par la Communauté à l'égard des négociations commerciales multilatérales retenait les mêmes objectifs que ceux qui ont été définis ultérieurement dans la déclaration de Tokyo, à savoir la libération accrue des échanges internationaux et l'amélioration des possibilités offertes aux pays en voie de développement de participer à l'expansion du commerce mondial. En même temps, la Communauté soulignait qu'une politique de libération du commerce mondial ne pourrait être menée à bien sans que des efforts parallèles soient faits pour mettre sur pied un système monétaire qui protège l'économie mondiale des secousses et des déséquilibres qui s'étaient récemment produits. Elle ajoutait que les négociations commerciales impliquaient donc que des perspectives existaient pour la mise en place d'un système monétaire équitable et durable et qu'elle apprécierait les progrès faits au cours des négociations d'après les progrès réalisés dans le domaine monétaire.

La Communauté déclarait aussi qu'elle participerait à ces négociations avec un esprit ouvert afin d'assurer le développement harmonieux du commerce mondial, mais sans que les éléments constitutifs de son unité, et ses objectifs fondamentaux puissent être mis en cause.

Les éléments constitutifs comprennent l'union douanière, la politique agricole commune et la politique commerciale commune.

La conception globale énumérait ensuite en détail les objectifs que la Communauté fixait aux négociations dans les différents secteurs, tarifs douaniers, mesures non tarifaires, agriculture, etc... Ces objectifs seront examinés plus en détail ultérieurement dans le présent aide-mémoire.

En ce qui concerne la Communauté, les négociations sont conduites par la Commission assistée d'un comité permanent composé de représentants des Etats membres (Comité article 113). Sir Christopher Soames, en tant que Vice Président de la Commission, responsable des relations extérieures, est aussi le principal responsable de la conduite des négociations. Au niveau officiel, la délégation est dirigée par M. Theodorus Hijzen, Directeur général adjoint des relations extérieures. La Communauté a aussi une délégation permanente à Genève qui est dirigée par M. Paul Luyten et qui traite une grande partie des affaires courantes en rapport avec les négociations.

Stade préliminaire à l'ouverture des négociations

Le Comité des négociations commerciales (CNC) s'est réuni pour la première fois en octobre 1973 et il a étudié la répartition du travail préparatoire entre six groupes spécialisés couvrant les domaines énumérés plus haut - tarifs douaniers, mesures non tarifaires, approche par secteur, système de sauvegarde, agriculture et produits tropicaux. Ces groupes ont été constitués en février 1974 pour effectuer un travail de nature analytique et statistique couvrant environ 20 points. Dans certains cas, le groupe concerné a poursuivi le travail que les comités du GATT, assistés du secrétariat, avaient effectué depuis la conclusion des négociations du Kennedy Round.

C'est ainsi que dans le domaine des tarifs douaniers, les informations dont on dispose maintenant sont beaucoup plus abondantes que celles rassemblées pour tout autre négociation tarifaire précédente. Les données sur les niveaux des tarifs douaniers actuels, par exemple, ont été enregistrées sur bandes magnétiques pour chacun des grands pays industrialisés ainsi que les informations correspondantes concernant les courants d'échanges et toutes ces informations ont été analysées, ce qui a permis de dresser une série de tableaux statistiques.

Dans le domaine des mesures non tarifaires, un important travail préparatoire a été effectué depuis 1968; on a dressé et analysé l'inventaire des mesures que les gouvernements ont notifiées au GATT en tant qu'exemples de ce qu'ils considèrent comme des entraves à leur commerce. Quelque 850 notifications ont été classées sous 5 grands titres :

- 1) participation du gouvernement au commerce c'est-à-dire marchés publics subventions aux exportations, droits compensatoires, commerce d'Etat, etc.
- 2) Procédures douanières c'est-à-dire documents douaniers, valeur en douane, droits anti-dumping, formalités consulaires etc.
- 3) Normes en vigueur pour les produits importés et les produits nationaux notamment l'emballage et l'étiquetage
- 4) Limitations des importations et des exportations, c'est-à-dire contingents d'importation, limitations volontaires des exportations, etc.
- 5) Limitations des importations et des exportations, par un mécanisme des prix, c'est-à-dire dépôts-préalables, taxes discriminatoires, etc.

Toutes ces données ont fait l'objet de discussions détaillées et dans certains cas un accord-cadre a été réalisé sur le type de solution qu'il convient de rechercher ainsi que sur la meilleure approche des négociations.

Dans certains cas où l'attention ne se porte que sur les mesures ou pratiques d'un ou deux pays, des solutions peuvent être trouvées sur une bases bilatérale ou multilatérale entre les pays les plus directement concernés et, dans d'autres cas, les solutions seront trouvées par le biais de négociations multilatérales.

En ce qui concerne l'agriculture, un comité spécial avait été mis sur pied en 1967 pour préparer la prochaine série de négociations multilatérales. Le comité a rassemblé la documentation de base nécessaire, défini les principaux problèmes touchant les échanges internationaux et envisagé les solutions éventuelles. L'un des principaux résultats de ce travail a été de dresser un inventaire détaillé et très complet des mesures touchant les exportations et les importations agricoles des grands pays commerciaux. Cet inventaire a tenu à jour en permanence. Dans l'appréciation des différentes solutions proposées une attention particulière a été accordée aux problèmes spécifiques des pays en voie de développement.

Ouverture des négociations

Le stade préliminaire des négociations décrit ci-dessus a duré plus qu'il n'avait été envisagé au moment de la déclaration de Tokyo, en raison notamment du retard avec lequel les deux Chambres du Congrès des Etats-Unis ont adopté le "Trade Bill". Celle-ci qui définit le mandat de la délégation américaine a finalement été adoptée au début de 1975, permettant ainsi l'ouverture des négociations proprement dites à Genève. La Communauté elle-même, synchronisant ses travaux préparatoires internes avec les progrès réalisés par le Congrès américain dans l'adoption de la nouvelle législation, a défini une position plus détaillée sur plusieurs points importants en janvier 1975.

Lors de sa réunion du 11 au 13 février 1975, le comité des négociations commerciales a créé six groupes (la création de sous-groupes étant prévue, le cas échéant) correspondant aux six groupes spécialisés qui avaient effectué le travail préparatoire depuis la réunion du comité des négociations commerciales tenue en octobre 1974, à savoir les groupes tarifs douaniers, mesures non-tarifaires, produits tropicaux, agriculture, clause de sauvegarde, approche par secteurs. Les négociations ont commencé sérieusement avec la constitution de ces groupes.

Dans son discours d'ouverture, le représentant de la Communauté a souligné les transformations importantes survenues dans la situation économique internationale depuis février 1972, date à laquelle la Communauté et les Etats-Unis avaient pris l'engagement d'ouvrir une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT. Le porte-parole a cité comme exemple les incertitudes et les fluctuations permanentes dans le domaine monétaire, les variations brutales des prix des matières premières, et notamment, l'augmentation rapide des prix du pétrole ainsi que les nouvelles préoccupations concernant la garantie d'approvisionnement en matières premières et en énergie. Dans le domaine agricole, on est passé d'une situation caractérisée par une surproduction et des excédents à une situation de pénurie pour certains produits. Compte tenu de ces changements, le porte-parole de la Communauté a déclaré qu'il serait peut-être nécessaire de mettre à jour le cadre des négociations, sans en changer les objectifs fondamentaux.

En d'autres termes, l'objectif de la libération et de l'expansion du commerce serait plus facilement atteint si les négociations commerciales multilatérales étaient conduites dans le cadre plus large des diverses activités internationales visant à surmonter l'actuelle crise économique au cours de 1975. En ce qui concerne les pays en voie de développement, la Communauté s'est déclarée résolue à chercher des solutions qui permettent d'améliorer leur situation économique et leur commerce extérieur. La convention de Lomé signée récemment est un exemple concret de la volonté de la Communauté de proposer et de mettre en oeuvre de nouvelles politiques en vue de favoriser les intérêts des pays en voie de développement.

Voyons maintenant brièvement le travail accompli jusqu'à maintenant par les différents groupes et sous-groupes.

TARIFS DOUANIERS

L'abaissement des tarifs douaniers a été bien sûr le principal objectif des séries successives de négociations commerciales depuis 1945 mais, en dépit des progrès considérables réalisés et du niveau moyen relativement bas des tarifs douaniers en vigueur actuellement dans les pays industrialisés, ce niveau moyen cache, dans certains pays, l'existence de tarifs douaniers élevés pour certains produits ou secteurs. En outre, le degré des engagements pris sous la forme d'obligations tarifaires varie considérablement d'un pays à l'autre. Le Tokyo Round a pour but de réduire davantage encore les tarifs douaniers au moyens de formules d'application aussi générale que possible. ./.

La conception de la Communauté dans le domaine des tarifs douaniers consiste à rechercher une réduction importante par une harmonisation des niveaux tarifaires, de telle sorte qu'il y ait un abaissement plus marqué des tarifs élevés que des tarifs peu élevés. En d'autres termes, plus le tarif est élevé, plus la réduction du droit de douane devra être importante. La Communauté a suggéré à Genève, comme hypothèse de travail, une formule qui permettrait d'atteindre l'objectif d'une réduction harmonisée des tarifs douaniers. Cette formule est du type $y(\text{taux de réduction}) = x$ (niveau réel du tarif douanier) pouvant être répétée plusieurs fois. Ainsi, un tarif disons de 20% pourrait être ramené à 16% (une fois), 13,5% (deux fois), 12% (trois fois), etc.

Certaines autres délégations préféreraient une réduction linéaire, comme celle qui a été appliquée lors du Kennedy round et qui prévoit que les tarifs douaniers sont réduits d'un pourcentage fixe quel que soit leur niveau. Pour la Communauté et d'autres pays qui ont des tarifs douaniers relativement bas cette méthode présente l'inconvénient de ramener certains tarifs douaniers à un niveau si bas qu'ils n'offriraient plus aucune protection et qu'il n'y aurait plus guère de moyen, par la suite, d'obtenir la réduction des droits de douane plus élevés que d'autres pays maintiendraient encore.

La conception communautaire permet aussi la fixation d'un seuil ou d'un plancher au-dessous duquel aucune réduction ne serait demandée pour la raison qui vient d'être indiquée et pour garantir aussi que les pays en voie de développement qui bénéficient du système des préférences généralisées puissent continuer à bénéficier d'un traitement préférentiel pour leurs exportations vers la Communauté. En outre, il est possible, dans les cas où un intérêt économique le justifie, de dépasser la formule générale ou le seuil.

Progrès des négociations

Le Groupe "tarifs douaniers" a tenu quatre réunions entre mars et novembre 1975. Il a discuté d'une dizaine de propositions et d'hypothèses différentes concernant des formules de réduction tarifaire. Elles peuvent être rangées en quatre catégories : la technique d'harmonisation proposée par la Communauté; la technique générale de réduction linéaire; la technique du cas par cas impliquant des demandes et des offres bilatérales et enfin une combinaison de ces techniques. Les délégations des pays en voie de développement ont demandé que tout projet de réduction tarifaire prévoit une clause garantissant un régime différencié aux pays en voie de développement, soit en protégeant et en améliorant le système des préférences généralisées, soit en accordant une compensation pour l'érosion des marges préférentielles.

Les lignes d'accord éventuelles sur les questions suivantes ont fait l'objet de discussions. Sur les taux de base, on cherchera une solution qui garderait les droits consolidés du GATT lorsqu'ils existent. En ce qui concerne les droits non consolidés une divergence subsiste : la Communauté et d'autres pays sont favorables aux taux effectivement appliqués, tandis que d'autres préfèrent des taux officiels (qui ne doivent pas être nécessairement les taux effectivement appliqués). En ce qui concerne les années de référence statistique, il a été convenu que les données statistiques de bases couvriront les années 1970-1972, avec possibilité d'y ajouter des données plus récentes dès qu'elles seront disponibles. En ce qui concerne l'unité de référence statistique, la Communauté a proposé de retenir une unité de compte plus stable que le dollar américain actuel : le dollar américain de 1971.

A la réunion qu'a tenu le groupe en octobre, la délégation des Etats-Unis a fait savoir qu'elle ne serait pas en mesure avant le 1.1.1976 d'indiquer de manière définitive ses préférences quant aux formules tarifaires ou aux hypothèses de travail, compte tenu de la nécessité d'étudier les suggestions reçues du secteur privé et du Congrès.

MESURES NON TARIFAIRES

Comme cela a été souligné dans le rapport d'activité du GATT pour 1974 les négociations commerciales multilatérales ont cessé de porter essentiellement, comme avant le Tokyo-Round, sur les réductions tarifaires pour mettre de plus en plus l'accent sur les distorsions non tarifaires, dont les effets se sont aggravés au fur et à mesure que le niveau général de la protection tarifaire a baissé. Mais il est extrêmement difficile de négocier sur les mesures non tarifaires et, tandis que certaines comme les restrictions quantitatives, ont fait l'objet de discussions au GATT dès sa création, d'autres n'ont jamais fait l'objet de négociations. Généralement le but de ces mesures n'est pas essentiellement d'entraver ou de fausser les échanges, mais de protéger la santé publique ou la sécurité nationale. Néanmoins, les travaux préparatoires déjà effectués au GATT ont montré clairement que beaucoup peut et doit être fait pour réduire les distorsions non tarifaires des échanges.

La déclaration de Tokyo demande que les négociations réduisent ou éliminent les mesures non tarifaires ou, dans les cas où cela ne serait pas approprié, réduisent ou éliminent les effets des restrictions ou des distorsions qu'elles entraînent dans les échanges et demande que ces mesures soient plus conformes aux réglementations internationales.

La base des négociations est constituée par un inventaire complet des notifications adressées par les gouvernements sur les mesures non tarifaires qui, selon eux, ont gêné leurs exportations ou donné un avantage inéquitable à leurs concurrents. Cet inventaire n'est pas définitif et il pourra être complété au cours des négociations. Comme cela a été indiqué précédemment 850 notifications ont été transmises jusqu'à maintenant et elles sont rangées sous quatre titres généraux.

Conception Communautaire

Dans sa conception globale, la Communauté souligne que la diversité des barrières non tarifaires rend utopique la recherche d'une solution de caractère général. Il faut donc adopter une approche cas par cas, sans perdre de vue que dans plusieurs cas certaines mesures sont interdépendantes. L'étude devrait porter initialement sur les mesures qui semblent constituer les principaux obstacles au commerce international.

Lorsque des mesures similaires sont appliquées par un grand nombre de pays, les solutions multilatérales sont évidemment les plus satisfaisantes, que ce soit par la suppression ou par la modification des pratiques en vigueur ou que ce soit par la conclusion d'un accord sur une plus grande harmonisation des politiques et une plus grande discipline internationale. D'autre part des solutions spécifiques peuvent être trouvées lorsqu'un ou deux pays seulement appliquent les mesures ayant fait l'objet d'une plainte. La Communauté indiquera les barrières non tarifaires bilatérales qui existent chez ses partenaires commerciaux et qu'elle voudrait voir examiner au cours des négociations.

Progrès des négociations

Le groupe des mesures non tarifaires a tenu trois réunions entre février et novembre 1975. Quatre sous-groupes qui ont eu des réunions régulières ont été mis sur pied pour traiter les problèmes suivants:

- restrictions quantitatives, y compris les systèmes de licence;
- entraves techniques aux échanges (réglementations et normes techniques y compris l'emballage, l'étiquetage, etc.);
- questions douanières (valeur en douane, nomenclature, documents, autres formalités);
- subventions et droits compensatoires.

En ce qui concerne les restrictions quantitatives, le sous-groupe compétent est convenu, lors de sa réunion d'avril 1975, qu'un processus d'information, d'étude et de dialogue devrait être engagé pour ce qui est des restrictions quantitatives existantes.

Le sous-groupe est convenu aussi que ce processus donnerait lieu à des consultations bilatérales ou multilatérales détaillées entre pays déclarant être directement concernés par ces restrictions.

A la fin de septembre 1975, 21 pays avaient informé le secrétariat du GATT de leur désir d'avoir des consultations. Ces notifications visaient 42 pays et la CEE. Un certain nombre de consultations ont eu lieu et sont en cours entre les participants.

D'après les informations données verbalement par les pays concernés lors de la réunion tenue le 28 octobre 1975 par le sous groupe restrictions quantitatives, les résultats de ces consultations sont relativement modestes jusqu'à maintenant car il subsiste des divergences de vues sur la manière de trouver une procédure pour les produits agricoles ainsi que pour les produits textiles couverts par l'arrangement multifibres.

Dans le domaine des entraves techniques aux échanges, un travail considérable a déjà été accompli par l'élaboration d'un projet de code international sur les réglementations et normes techniques. La Communauté reconnaît pleinement la nécessité d'une plus grande discipline internationale visant à prévenir la constitution d'entraves aux échanges résultant soit de l'application ou de l'adoption de normes ou de réglementations, par exemple des normes de qualité ou de sécurité, soit des mesures visant à protéger l'environnement. Néanmoins, la Communauté a dû attirer l'attention sur le fait que l'application pratique d'un tel code soulèverait probablement des difficultés. A l'intérieur même de la Communauté un effort considérable est accompli pour supprimer les entraves techniques nationales aux échanges et pour introduire, dans les domaines où cela est nécessaire, des réglementations communautaires qui pourraient être subordonnées au futur code international. Toutefois on ne peut pas savoir, au stade actuel, si tous les partenaires de la Communauté seraient également en mesure de faire appliquer un tel code sur l'ensemble de leur territoire, si par exemple des états fédéraux pourraient rendre une réglementation négociée au niveau international contraignante pour leurs gouvernements régionaux, de la même manière que la Communauté ou même tout pays signataire ayant un système de gouvernement centralisé.

.../...

AGRICULTURE

La déclaration de Tokyo affirme qu'en ce qui concerne l'agriculture l'approche des négociations "tout en étant en harmonie avec les objectifs généraux des négociations, devrait tenir compte des caractéristiques spéciales et des problèmes de ce secteur". Les précédentes séries de négociations se sont heurtées à des difficultés dans le domaine des échanges agricoles, principalement en raison de la variété et de la complexité des mesures et dispositifs appliqués par les gouvernements aux importations et aux exportations. Les politiques agricoles nationales sont naturellement conçues en général pour protéger les agriculteurs nationaux et pour garantir des approvisionnement suffisants au pays. En plus des éléments purement économiques, il existe généralement d'autres aspects ayant trait aux problèmes sociaux, politiques ou de l'environnement, qui font des négociations dans ce domaine une affaire difficile et complexe.

Conception communautaire

La politique agricole commune de la Communauté correspond aux conditions particulières de l'agriculture à l'intérieur de la Communauté. Ses principes et ses mécanismes ne devraient pas être mis en question et ils ne font donc pas l'objet de négociations. La Communauté estime que l'objectif spécifique des négociations dans le domaine agricole devrait donc être l'expansion des échanges dans la stabilité des marchés mondiaux et le respect des politiques agricoles en vigueur. Le meilleur moyen de parvenir à la stabilité nécessaire serait de conclure des accords internationaux appropriés. Dans sa conception globale définie en juin 1973, la Communauté indiquait son intention de proposer pour des produits tels que les céréales, le riz, le sucre et les produits laitiers les plus homogènes la négociation d'un mécanisme de prix complété en cas de besoin par des mesures de stockage. La réalisation des programmes d'aide alimentaire en serait donc facilitée. Dans le cas d'autres produits qui ne peuvent faire l'objet de tels accords la Communauté pourrait accepter de négocier des réglementations communes comme un système de limitation réciproque qui garantirait le déroulement sans à-coups des opérations effectuées sur les marchés mondiaux par les pays exportateurs.

La Communauté a déclaré en outre que l'application de ses mécanismes d'importation serait adaptée à cette nouvelle situation dans la mesure où la stabilité aurait été restaurée sur les marchés mondiaux à la suite de l'application de ces accords internationaux. Une action complémentaire devrait être entreprise pour les produits qui présentent un intérêt particulier pour les pays en voie de développement, afin de permettre à ces pays d'accroître le volume de leurs recettes d'exportation.

Progrès des négociations

Le groupe "agriculture" a mis sur pied des sous-groupes de négociations pour trois secteurs de produits qui font l'objet d'échanges importants et qui, par conséquent, pourraient se prêter à des solutions multilatérales. Les trois sous-groupes constitués concernent les céréales, les produits laitiers et la viande et ils s'occupent de tous les éléments ayant trait au commerce de ces produits. D'autres produits peuvent venir s'y ajouter ultérieurement, le cas échéant.

Le groupe est convenu d'examiner les mesures tarifaires et non tarifaires ayant trait aux produits agricoles. Dans certains cas, de caractère global, intéressant l'agriculture et considérés sous plusieurs angles dans le cadre général des négociations, le travail du groupe agriculture serait mené conjointement avec les travaux des groupes mesures tarifaires et mesures non tarifaires. L'interprétation précise de cet accord a donné lieu à des difficultés pour lesquelles on cherchait des solutions au moment où le présent aide-mémoire a été rédigé.

Céréales

Lors de la première réunion du sous-groupe le 26 mai, le représentant de la Communauté a proposé qu'un accord international soit négocié suivant les orientations indiquées précédemment - Les caractéristiques essentielles de cet accord seraient:

- meilleurs échanges d'informations sur les perspectives des marchés et les politiques de production;
- mise en place de mécanismes visant à stabiliser le marché international des céréales en ce qui concerne les prix et les niveaux d'approvisionnement et à protéger le marché contre tout facteur de déséquilibre au moyen de politiques de stockage concertées;
- amélioration de la situation des pays en voie de développement, notamment par la réorganisation des structures de l'aide alimentaire.

La Communauté estime qu'un tel accord international pourrait constituer une solution à tous les problèmes importants qui se posent dans les échanges de céréales puisqu'il apporte une réponse aux questions fondamentales des approvisionnements et des débouchés ainsi qu'aux problèmes des conditions dans lesquelles les échanges ont lieu.

De nombreux gouvernements participant aux négociations commerciales multilatérales de Genève participent aussi aux travaux sur le stockage et l'aide alimentaire qui viennent de s'ouvrir dans le cadre du Conseil international du blé à Londres. Il a été convenu qu'au moment opportun le sous-groupe céréales étudierait la meilleure manière d'insérer dans ses travaux les résultats des travaux en cours au Conseil international du blé.

Produits laitiers

Lors de sa première réunion de juin 1975, le sous-groupe a décidé de s'occuper de tous les produits laitiers, mais de se consacrer dans la phase initiale à la graisse de lait et de beurre déshydratée, aux principaux fromages, au lait déshydraté (poudre de lait écrémé et poudre de lait entier) et à la caséine. D'autres produits laitiers pourront venir s'ajouter à cette liste ultérieurement.

Le sous-groupe a commencé par effectuer une analyse des caractéristiques ainsi que des structures et des problèmes particuliers du commerce mondial des produits laitiers et notamment de l'effet direct ou indirect des entraves aux échanges et des pratiques entraînant une distorsion de la concurrence. L'étape suivante consistera à étudier les différentes propositions qui seront faites et à les apprécier en fonction des problèmes et des objectifs des négociations.

Lors de la première réunion du sous-groupe, le représentant de la Communauté a proposé que, pour les produits laitiers les plus homogènes, un ou plusieurs accords internationaux soient négociés et qu'ils couvrent les poudres de lait, le beurre et les graisses de beurre. Un système de prix minimum et maximum comportant d'autres conditions de vente serait mis en place pour ces produits. L'introduction d'un système de prix-plafonds, qui est une nouveauté par rapport aux régimes en vigueur, donnerait des conditions d'approvisionnement garanties aux pays importateurs signataires de l'accord.

Dans le secteur du fromage, la Communauté estime que, comme un accord général sur les prix ne semble pas possible en raison des différents produits concernés, certaines règles pourraient être adoptées par les importateurs et les exportateurs de manière à permettre la régularisation et le développement des échanges.

En tant que principal producteur, importateur et exportateur de produits laitiers, la Communauté attache une grande importance aux négociations dans ce secteur.

Viande

Le sous-groupe a décidé, lors de sa première réunion tenue du 16 au 19 juin, qu'il traiterait initialement de tous les aspects concernant les échanges de viande bovine (y compris les animaux vivants). Pour les travaux ultérieurs, on a adopté la même approche que celle présentée pour le sous-groupe produits laitiers. Ainsi, la première étape consisterait à effectuer une analyse des structures et des problèmes du commerce mondial de la viande et notamment des effets directs ou indirects des entraves aux échanges et des pratiques entraînant des distorsions. Lors de la deuxième étape, le sous-groupe étudierait les diverses propositions présentées en vue de parvenir à des solutions multilatérales adéquates.

Dans sa déclaration, le représentant de la Communauté a mis l'accent sur le fait que le principal objectif des négociations devrait être de garantir que les producteurs et les consommateurs soient protégés contre les effets néfastes des passages soudains d'une situation d'excédent à une situation de pénurie comme il s'en est produit récemment. La conception de la Communauté qu'il a exposée en détail a trois objectifs:

- renforcement des procédures d'information et de consultation actuelles et amélioration du système de prévision du marché;
- définition d'actions ou de "disciplines coordonnées" entre importateurs et exportateurs pour assurer le bon fonctionnement des opérations sur le marché mondial;
- amélioration des dispositions et procédures en vigueur en matière de réglementations sanitaires.

Lors de la réunion d'octobre du sous-groupe, le représentant de la Communauté a présenté une analyse détaillée des principaux changements qui se sont produits sur le marché international de la viande au cours des dix dernières années. L'une des principales conclusions qu'il a tiré de cette analyse a été que toutes les dispositions et réglementations qui pourraient être ultérieurement adoptées en vue d'assurer le bon fonctionnement des opérations sur le marché mondial devraient être aussi souples que possible.

Conception communautaire

Dans diverses déclarations, les représentants de la Communauté ont souligné que l'approche par secteur constitue essentiellement une "technique complémentaire" et qu'elle ne pourrait pas remplacer des solutions d'application générale même si, dans un petit nombre de cas, elle pouvait compléter les règles générales. Le recours éventuel à des techniques complémentaires ne pourrait être décidé qu'après que les négociations sur l'évolution générale auront suffisamment progressé dans les domaines tarifaire et non-tarifaire. Lors de la réunion tenue par le Comité "Négociations commerciales" en juillet 1975, M. Hijzen, faisant allusion au difficile problème de la réciprocité dans une telle approche, a déclaré que la Communauté attendait encore d'être convaincue que l'approche par secteurs était conforme aux intérêts de tous les pays participants et pas seulement de quelques uns.

Progrès des négociations

Le groupe "Approche par secteurs" a tenu deux réunions en avril et en juin. Il a été convenu que, dans ce domaine des négociations, il faudrait tenir dûment compte des problèmes commerciaux spécifiques des pays en voie de développement et de la nécessité de leur garantir un traitement plus favorable lorsque cela est possible et approprié.

La Communauté, soutenue par certains autres pays, a émis plusieurs réserves sur une proposition canadienne de lancer une étude pilote dans le domaine des minerais et métaux mais elle n'est pas opposée à la suggestion suivant laquelle le secrétariat du GATT rassemblerait des données sur les échanges, les tarifs douaniers, les mesures non-tarifaires et, si possible, sur la production et la consommation dans ce secteur. Il a été entendu que les données rassemblées n'impliqueraient aucun engagement de la part des délégations quant à la manière dont ces questions seraient traitées au cours des négociations. On a aussi invité le secrétariat à étudier en détail les implications de l'approche par secteurs pour les pays en voie de développement et, notamment, les secteurs qui présentent éventuellement un intérêt pour eux, la question du traitement différencié et l'effet possible sur le système des préférences généralisées.

Lors de sa réunion de novembre, le groupe devait procéder à une étude détaillée de la documentation fournie par le secrétariat dans les domaines mentionnés ci-dessus.

CLAUSE DE SAUVEGARDE

La déclaration de Tokyo précise que l'un des objectifs de la négociation devrait être "un examen du degré d'adéquation du système multilatéral de sauvegarde", notamment en ce qui concerne l'application de l'article XIX du GATT. Cet article indique à quel moment une mesure d'urgence peut être prise contre les importations portant préjudice aux producteurs nationaux. Il est souvent appelé "clause de sauvegarde" ou "clause échappatoire". Cependant, la liberté d'action des pays membres qui souhaitent invoquer la clause de sauvegarde est limitée de diverses manières. Par exemple, la mesure prise doit viser sans discrimination tous les pays fournisseurs et ces derniers peuvent prendre des mesures de rétorsion si des consultations ne débouchent pas sur un accord.

Dans son rapport d'activité pour 1974, le secrétariat du GATT souligne que la question des sauvegardes est particulièrement complexe et que toute modification doit être envisagée avec beaucoup de prudence. Il se peut qu'un accord sur ces modifications ne puisse être réalisé qu'au moment où les gouvernements participants auront une vision claire du résultat probable dans les autres domaines de négociations. Parmi les questions qui ont été soulevées dans les discussions préliminaires, figure la définition du préjudice matériel qui constitue la justification fondamentale des mesures de sauvegarde, la possibilité d'appliquer des mesures de sauvegarde d'une façon sélective, c'est-à-dire seulement à l'égard de certains pays dont les exportations entraînent un préjudice et l'opportunité d'introduire des dispositions permettant une surveillance multilatérale de toute mesure de sauvegarde prise.

PRODUITS TROPICAUX

La déclaration de Tokyo prévoit que les produits tropicaux seront traités "comme un secteur spécial et prioritaire". Ces produits fournissent une partie importante des recettes d'exportation de nombreux pays en voie de développement. Ils comprennent des produits importants tels que le cacao, le café, le thé, certaines huiles végétales ainsi qu'un très grand nombre de produits de moindre importance dans les échanges mondiaux. Le secrétariat du GATT et les gouvernements participants ont rassemblé toutes les données nécessaires concernant le commerce de ces produits et une procédure des listes d'offres et de demandes a été adoptée.

Conception communautaire

Comme cela a déjà été indiqué, pour la Communauté, l'un des principaux objectifs des négociations est l'amélioration des possibilités, pour les pays en voie de développement, de participer à l'expansion du commerce mondial. Dans le domaine des tarifs douaniers pour les produits tropicaux, la Communauté est prête à envisager des concessions au titre de la clause de la Nation la plus favorisée, mais, dans les cas où des pays industrialisés sont d'importants fournisseurs, elle envisagera de faire des concessions dans le cadre de son système des préférences généralisées qui existe depuis 1971 et qui a été amélioré chaque année.

Pour ce qui est des produits tropicaux proprement dit, la Communauté reste favorable à la conclusion d'accords internationaux lorsqu'ils sont appropriés et qu'ils visent à accroître les recettes d'exportation des produits tropicaux. De même, dans l'application de tout accord international concernant certains produits agricoles, la Communauté demandera que les intérêts des pays en voie de développement et notamment ceux des plus pauvres d'entre eux soient pris en considération.

Progrès des négociations

Lors de sa première réunion tenue en mars 1975, le groupe "Produits tropicaux" a défini les orientations des négociations dans ce secteur. Les pays en voie de développement concernés ont été invités à présenter une liste de leurs premières demandes de concessions aux autres pays participants, dont les marchés les intéressent en tant qu'exportateurs de produits tropicaux. Il a été convenu que des consultations intensives auraient lieu dès que possible entre les pays concernés. Ces consultations porteront sur des questions telles que la clarification et la discussion des demandes ainsi que les premières réactions à ces demandes en vue de présenter des offres prochainement.

Entre mai et octobre, la Communauté a reçu environ 20 listes de demandes de concessions sur les produits tropicaux provenant de pays d'Amérique Latine et d'Asie. Des contacts bilatéraux ont eu lieu entre la Communauté et les pays concernés, ce qui a permis de clarifier les détails des demandes, dont certaines portent sur 150 positions tarifaires. Lors de la réunion tenue en octobre par le groupe, il a été décidé de fixer la date de présentation des offres au 1er mars 1976.

APPROCHE PAR SECTEURS

La déclaration de Tokyo avait précisé qu'un des objectifs des négociations commerciales bilatérales devait "comporter un examen des possibilités de réduction ou d'élimination coordonnées de tous les obstacles au commerce dans des secteurs déterminés, comme technique d'appoint". Comme cela est indiqué dans le rapport sur les activités du secrétariat du GATT pour 1974, l'approche par secteurs est considérée par certains pays comme un moyen particulièrement efficace d'aborder en même temps toute une série d'obstacles qui peuvent entraver les échanges, par exemple d'une matière première particulière et des produits finis et semi-finis qu'elle sert à fabriquer et de réaliser ainsi une libération maximale des échanges.

Il a souligné également que l'expérience des négociations par secteurs est limitée et que les techniques et implications doivent en être soigneusement étudiées. Il a mis l'accent sur le fait que l'objectif de toute négociation sectorielle devrait être d'élargir la libération des échanges dans les secteurs concernés, au-delà de ce qui serait réalisable par l'application de la formule de négociations générales à adopter.

Conception communautaire

La Communauté considère que les dispositions actuelles de l'article XIX devraient être maintenues. Il faut toutefois reconnaître qu'il a souvent été difficile d'appliquer cet article et la Communauté est prête à s'associer à tout effort visant à permettre une meilleure application de la clause de sauvegarde. La Communauté est favorable à une application de cette clause plus souple que par le passé, mais il ne faudrait pas que cela débouche sur un recours excessif aux mesures de sauvegarde.

Progrès des négociations

Le groupe "Sauvegardes" a tenu des réunions en avril et en juin-juillet et il est convenu que les travaux seraient menés en deux phases :

- examen du fonctionnement de l'actuel système,
- si cet examen révèle des insuffisances, examen de ce qu'il conviendrait d'ajouter à un système nouveau ou modifié. Il a été convenu que dans les deux phases, les intérêts et les problèmes particuliers des pays en voie de développement ne seraient pas perdus de vue.

Une liste de questions a été adressée et le groupe l'étudiera lors de sa réunion de novembre. Cette liste comprend des questions telles que l'opportunité d'une application sélective de la clause de sauvegarde, d'un contrôle multilatéral, d'un partage des charges entre les pays importateurs, l'exemption automatique de tous les pays en voie de développement des mesures de sauvegarde prises par les pays industrialisés, etc.

Conclusion

Nous espérons publier à intervalles réguliers des versions mises à jour du présent aide-mémoire à l'intention de la presse à qui il est destiné en premier lieu.