

Rapport

sur la politique économique extérieure 92/1+2

et

Messages

concernant des accords économiques internationaux

du 20 janvier 1993

Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs,

Nous fondant sur l'article 10 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201), nous avons l'honneur de vous présenter le rapport suivant.

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport et de ses annexes (chiffres 811 à 815) (art. 10, 1er al. de la loi).

Simultanément, nous fondant sur l'article 10, 2e et 3e alinéas, de la loi, nous vous soumettons deux messages concernant des accords économiques internationaux. Nous vous proposons d'adopter les arrêtés fédéraux relatifs aux accords suivants :

- Accord entre les Etats de l'AELE et Israël (chiffre 821 et appendices);
- Accord entre les Etats de l'AELE et la République de Pologne (chiffre 822 et appendices).

En outre, nous vous proposons de classer le postulat suivant :

1991 P 90.728 Taxe sur le café en faveur du développement
(E 13.3.91, Simmen); (chiffre 517).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,
les assurances de notre haute considération.

20 janvier 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

441.1 Généralités

Les participants au huitième cycle de négociations multilatérales (cycle d'Uruguay) ont accepté le 13 janvier, comme base de négociation, le projet d'Acte final du 20 décembre 1991 réunissant les textes de vingt-six accords. Ils ont décidé de répartir les négociations en quatre groupes principaux. Le premier groupe a été chargé de poursuivre les négociations bilatérales visant une réduction supplémentaire des droits de douane et l'élimination des restrictions aux échanges pour les produits agricoles et les produits industriels. Les participants ont été chargés de déposer leurs offres de négociations avant le 1er mars. A ce jour, cinquante participants sur un total de cent-huit ont déposé leurs offres complètes ou partielles. La Suisse a déposé le 3 avril une offre qui couvre tous les domaines de la négociation (cf. chiffre 441.3). Le deuxième groupe s'est vu confier la poursuite des négociations dans le domaine des services (chiffre 441.4). Le troisième groupe a reçu le mandat de procéder à l'examen juridique des vingt-six projets d'accord et de négocier le statut d'une organisation multilatérale du commerce (chiffre 441.5). Enfin, un quatrième groupe de négociation a été constitué pour procéder à des améliorations du projet d'Acte final et des projets d'accord; il n'a pas encore entamé ses activités.

En raison des divergences de vue entre les Etats-Unis et la CE dans le domaine agricole, les négociations se sont à nouveau trouvées dans une impasse. Le litige portait surtout sur la quantité à réduire des produits agricoles exportés avec des subventions ainsi que sur la formulation d'un moratoire, qui aurait protégé la politique agricole de la CE de toute attaque pendant une période transitoire de six ans. De surcroît, le conflit qui a opposé les deux participants dans le domaine des oléagineux (soja, colza et tournesol) a aussi compliqué la situation. Les Etats-Unis et la CE ont réussi à régler ce différend des oléagineux le 5 décembre et sont tombés d'accord en même temps sur les grandes lignes permettant de conclure la négociation agricole du cycle d'Uruguay. Les conditions étaient ainsi réunies pour relancer l'ensemble des négociations.

Le but de la négociation est toujours de parvenir à une réduction de 30 pour cent environ des droits de douane pour les produits industriels, conformément à la déclaration négociée à Montréal fin 1988. La Suisse a déposé son offre révisée à Genève le 3 avril (cf. chiffre 441.3). Pour l'accès au marché, cette offre correspond largement à celle qui avait été déposée au début de 1990. Elle contient pourtant des améliorations sur plusieurs points, qui tiennent compte des négociations bilatérales conduites avec une cinquantaine de partenaires. Quarante participants environ avaient déposé leurs offres révisées à la fin du mois d'octobre; celles-ci présentent encore des différences qualitatives importantes, qui rendent leur comparaison pratiquement impossible. Ainsi, les documents remis par les Etats-Unis et la CE sont dépourvus de toute indication sur les taux de réduction envisagés.

Les efforts visant à l'élimination des droits de douane dans des secteurs spécifiques (pharmacie, appareils médicaux, machines de construction et acier) ou à la réduction et à la consolidation des droits de douane sur une base harmonisée (chimie, textiles, appareils électroniques, papier, bois et métaux plats) se sont poursuivis. Les négociations dans le secteur de l'acier ont visé à formuler des règles plus strictes sur les subventions.

Aucun progrès sérieux n'a cependant pu être obtenu dans l'ensemble du secteur de l'accès au marché en raison du blocage des négociations dû à la confrontation agricole entre la CE et les Etats-Unis.

Conformément au projet d'Acte final, l'accord multifibre (cf. chiffre 442.5) devrait être remplacé par un accord sur les textiles qui prévoit de soumettre à nouveau ce secteur aux règles ordinaires du GATT, à l'issue d'une période transitoire de dix ans. Entre-temps, les pays importateurs devraient être en mesure de protéger leurs intérêts, en recourant, le cas échéant, à une clause de sauvegarde spéciale.

Le volet agricole du projet d'Acte final contient les éléments essentiels suivants:

- Soutien interne: définition d'une catégorie de mesures de soutien non réductibles ("green box"). Il s'agit de mesures qui ont un effet nul ou minime sur la production et le commerce. Toutes les mesures qui ne respectent pas les critères de la "green box" doivent être réduites de 20 pour cent dans un délai de six ans.
- Accès aux marchés: tarification généralisée, c'est-à-dire transformation en droits de douane de toute mesure non-tarifaire dans le secteur agricole. Réduction des droits de douane dans un délai de six ans de 36 pour cent en moyenne et de 15 pour cent au minimum par ligne tarifaire. Les possibilités existantes d'accès aux marchés doivent en outre être garanties aux conditions actuelles. Les engagements de réduction sont complétés par une clause de sauvegarde spécifique.
- Subventions à l'exportation: liste des subventions à l'exportation à réduire de 36 pour cent dans un délai de six ans. Certaines aides à l'exportation financées par les producteurs ainsi que les restitutions à l'exportation selon la loi fédérale sur les importations et les exportations de produits agricoles ("Schoggigesetz", RS 632.11.72) sont visées. De plus, le volume des exportations subventionnées de matières premières et de produits agricoles transformés au premier degré doit aussi être réduit de 24 pour cent dans un délai de six ans.

Les projets de listes nationales d'engagements dans le secteur agricole devaient également être déposés avant le 1er mars. La Suisse a remis le 3 avril une offre complète pour les produits industriels, les produits agricoles et les services. Cette approche a été choisie afin de souligner le caractère global de la négociation. Les listes agricoles suisses respectent dans l'ensemble les exigences du projet d'Acte final, avec quelques dérogations importantes néanmoins. La Suisse exige surtout une période transitoire de dix ans dans les trois domaines (soutien interne, accès au marché et subventions à l'exportation); elle demande aussi des exceptions limitées dans le temps au principe

de la tarification généralisée pour les produits sensibles tels que le lait et les produits laitiers (sans fromage), pour les principales catégories de viande (volaille non comprise) et pour les fruits et légumes. Elle demande une réduction moindre du soutien interne pour les produits soumis à une limitation stricte des quantités produites. Elle exige aussi une réduction moins importante des restitutions à l'exportation accordées à certains produits agricoles transformés ("Schoggigesetz"). En contrepartie de ces exceptions à la tarification, la Suisse offre pour les produits correspondants de meilleures possibilités d'accès au marché que celles garanties par le projet d'Acte final. D'une façon plus générale, la Suisse insiste pour améliorer les clauses de sauvegarde et pour introduire la notion de multifonctionnalité dans la clause évolutive.

A la fin du mois d'octobre 1992, une trentaine de participants à la négociation avait déposé leurs listes agricoles; on peut classer ces listes, qui présentent de grandes différences entre elles, en trois catégories: la première réunit les listes qui remplissent toutes les conditions posées par le projet d'Acte final; la deuxième regroupe les listes qui présentent des dérogations plus ou moins importantes et la troisième catégorie les listes contenant uniquement les données de base sans fournir d'indications concrètes sur les engagements de réduction. Ces listes doivent toutes être examinées à Genève dans un cadre multilatéral.

441.4 Services

Le projet d'Acte final du cycle d'Uruguay présenté par le Secrétariat du GATT le 20 décembre 1991 contient notamment un projet révisé d'Accord général sur les services ("General Agreement on Trade in Services", GATS) qui est structuré de la manière suivante:

- Le principe d'une libéralisation progressive est fixé dans l'accord-cadre. Cela signifie qu'on peut attendre des cycles de négociation à venir des améliorations supplémentaires dans le domaine de l'accès au marché (réduction des restrictions quantitatives tels que monopole, droits exclusifs, contingents, clause de besoin, etc.) et du traitement national

(création de conditions de concurrence identiques pour les prestataires de services nationaux et étrangers).

Cet accord-cadre crée en outre des obligations générales valables pour tous les services offerts par l'économie privée. Parmi celles-ci on compte en particulier la clause de la nation la plus favorisée, la transparence des règles et la reconnaissance de standards et de qualifications. En outre, l'accord prévoit des obligations limitées à certains types d'activités économiques pour lesquelles une partie aura pris des engagements spécifiques. Cela concerne surtout les règles sur la liberté du trafic des paiements et des capitaux et les réglementations internes des pays membres (objectivité, proportionnalité et impartialité des procédures et des prescriptions nationales).

Enfin, l'accord-cadre prévoit des exceptions aux obligations générales pour les mesures destinées à la protection de l'ordre public, de la sécurité, de la vie et de la santé, de la protection de la balance des paiements et pour les mesures prises dans le cadre de la participation à des intégrations économiques régionales. A titre exceptionnel et ponctuel, les parties contractantes pourront maintenir à certaines conditions, au moment de l'entrée en vigueur du GATS, des exceptions individuelles à la clause de la nation la plus favorisée pour les mesures qui avantagent certains partenaires.

- Les annexes sectorielles à l'accord-cadre contiennent des dispositions particulières qui répondent aux besoins spécifiques des services financiers, des télécommunications et des transports aériens et précisent les conditions fixées pour le séjour temporaire de personnes physiques justifié par des activités de prestation de services.
- Les listes d'engagements des parties contractantes concernent l'accès au marché et le traitement national. Un pays membre ne peut maintenir des restrictions quantitatives à l'accès au marché ou des dérogations au traitement national pour les secteurs compris dans sa liste nationale qu'à la condition d'avoir introduit la réserve correspondante. Les engagements sur l'accès au marché et le traitement national sont négociés

bilatéralement et sont consolidés dans les listes nationales individuelles qui les garantissent à toutes les parties contractantes.

Durant la première moitié de l'année, les participants ont déposé de nombreuses demandes d'exception à la clause de la nation la plus favorisée. Ces requêtes pourraient de fait soustraire des secteurs entiers à la discipline de l'Accord. Il s'agit là d'une question essentielle qui restera au centre de la négociation.

Le travail d'examen technique des négociateurs n'a repris que lentement. Les négociations bilatérales sur les engagements initiaux se sont développées continuellement, sans qu'elles puissent être achevées. Il reste environ quarante offres d'engagements initiaux qui sont nouvelles ou qui ont été remaniées. Les négociations sur les engagements initiaux se sont avérées particulièrement difficiles pour les secteurs de services dans lesquels il fallait tenir compte de réserves de réciprocité fondées sur des accords bilatéraux ou lorsque des différences d'organisation du marché compliquaient une libéralisation fondée sur le principe de la nation la plus favorisée.

441.5 Questions institutionnelles

Les négociations portant sur les questions institutionnelles se sont concentrées sur deux points: l'élaboration des statuts d'une Organisation Multinationale du Commerce (MTO) et la finalisation des dispositions relatives à la procédure de règlement des différends.

On envisage de transposer l'Accord général sur le commerce et les tarifs (GATT) existant dans une nouvelle organisation multilatérale du commerce, afin d'assurer une mise en vigueur et une application cohérente des résultats du cycle d'Uruguay. A cet égard, les compétences des futurs organes de la MTO ne devraient toutefois pas différer fondamentalement de ceux du GATT. La MTO devrait se voir attribuer surtout des fonctions d'organisation. Elle devrait fournir une superstructure institutionnelle entre les trois piliers principaux qui auront été révisés ou renégociés dans le cadre du cycle d'Uruguay, à savoir l'Accord général sur les tarifs et le commerce relatif au commerce des marchandises, l'Accord général relatif au commerce des

services et l'Accord relatif aux aspects de propriété intellectuelle liés au commerce. Un mécanisme de règlement des différends applicable de manière identique pour tous les accords soumis à la MTO devrait assurer une interprétation et une application uniformes des dispositions contractuelles. Des règles de procédure de règlement des différends plus rigoureuses devraient améliorer l'efficacité de cet instrument.

442 Activités ordinaires du GATT

442.1 Mécanisme d'examen des politiques commerciales des Parties Contractantes

Le Conseil du GATT a examiné les politiques commerciales des Parties Contractantes suivantes: Argentine, Autriche, Bangladesh, Brésil, Canada, Corée, Egypte, Etats-Unis, Finlande, Ghana, Philippines, Pologne, Roumanie, Singapour, Uruguay. L'examen des politiques commerciales du Japon, du Canada et des Etats-Unis a permis pour la deuxième fois de constater les modifications et les développements intervenus depuis le premier examen et d'observer ainsi dans quelles mesures ces examens peuvent influencer les politiques commerciales nationales.

Les autres examens ont fourni un aperçu général des objectifs et des instruments de politique commerciale de ces pays. Ils ont été l'occasion de désigner un certain nombre d'obstacles au commerce (p. ex. barrières douanières élevées, obstacles causés par des licences ou des normes techniques discriminatoires); ils ont aussi montré l'influence de certaines politiques nationales sur les échanges internationaux de marchandises, surtout dans le secteur agricole. C'est ainsi que l'examen des politiques commerciales de la Corée a fourni l'occasion à la Suisse de souligner les points critiquables du système coréen qui affectent nos relations bilatérales (propriété intellectuelle, règles d'origine, complexité des prescriptions sur l'étiquetage des marchandises). La tendance croissante de former des blocs régionaux et le recours à des mesures bilatérales et unilatérales ont constitué d'autres thèmes de discussion importants. En procédant pour la première fois à l'examen des politiques commerciales d'un pays parmi les moins avancés (le Bangladesh),

on a pu voir à quelles difficultés ces pays se heurtaient dans leurs efforts d'intégration dans le système du commerce mondial.

442.2 Règlement des différends

Les procédures de règlement des différends prévues par l'Accord général et par les codes du Tokyo Round ont été utilisées par de nombreuses Parties Contractantes. A cet égard, la tendance à ne pas mettre en vigueur les recommandations des groupes spéciaux, en prétextant les négociations en cours du cycle d'Uruguay, est toujours préoccupante. La Suisse n'a jamais participé à ce jour à une procédure de règlement des différends du GATT.

Une des procédures de règlement des différends engagée par les Etats-Unis contre la CE avait trait à des paiements directs liés à la production, accordés par cette dernière aux producteurs communautaires de soja. La solution à ce litige devrait avoir une influence sur l'avenir des politiques agricoles nationales dans le domaine des paiements directs.

Pour la première fois, deux procédures de règlements des différends ont été engagées dans le cadre du code sur les marchés publics (RS 0.632.231.42). Le différend qui oppose la CE et la Norvège porte sur l'interprétation des règles précisant les cas spécifiques d'exception aux procédures de soumission. Le groupe spécial du GATT (Panel) constitué pour ce litige a constaté que les dispositions d'exceptions en question devaient être interprétées de manière restrictive et que le fardeau de la preuve relatif à un marché public non publié revenait à la partie qui invoquait les dispositions d'exceptions. Le litige opposant la CE et les Etats-Unis est encore pendant. Dans un premier rapport, il a cependant été précisé que l'achat de biens dans le cadre d'un contrat de prestation de services devait être mis en soumission conformément au code, dès que la valeur-limite du contrat était atteinte et que l'entité publique en question était soumise au code. Les deux cas sont également intéressants pour la politique suisse en matière de marchés publics, dans la mesure où ils apportent une interprétation de dispositions centrales du code.

Le rapport du groupe spécial chargé de l'examen du "cas Airbus" (voir chiffre 645 du rapport 91/1+2) a jugé que la garantie des risques de change accordée par le gouvernement allemand à la société allemande Airbus constituait une subvention aux exportations qui n'était pas conforme. Pour des questions institutionnelles internes, la CE n'a pas été en mesure jusqu'à présent d'accepter le rapport du panel, bien que la garantie de change ait été entre-temps supprimée.

442.3 Questions douanières

Depuis l'entrée en vigueur du Système Harmonisé (SH) le 1er janvier 1988, 88 des 105 Parties Contractantes ont introduit la nomenclature douanière du SH. En sus des 18 Parties Contractantes (la CE comptant pour une Partie Contractante) qui avaient accompli fin 1991 la transposition de leur consolidation tarifaire au GATT, deux nouveaux pays, à savoir l'Indonésie et les Philippines, ont adapté leurs listes de concessions au SH. 54 autres Parties Contractantes appliquent déjà le SH, bien que les procédures de reconnaissance de leurs listes de concessions ne soient pas encore achevées.

Le 1er janvier 1992, le tarif douanier suisse a été adapté conformément à l'article 11 de la loi sur le tarif douanier (RS 632.10) à la nomenclature révisée du Système Harmonisé. La Suisse a ainsi rempli ses obligations. Les adaptations ne concernaient que la nomenclature douanière; elles n'ont pas apporté de modification aux taux des droits.

442.4 Marchés publics

Les négociations portant sur la révision du code GATT sur les marchés publics (RS 0.632.231.42) sont pour l'essentiel terminées au niveau technique. Elles devraient pouvoir entrer en vigueur avec les résultats du cycle d'Uruguay. La Suisse a déposé une offre de négociation complète le 26 février, qui porte également sur les services et les contrats de construction ainsi que sur l'extension du domaine d'application du code aux cantons et aux

communes. Par cette offre, la Suisse confirme qu'elle est disposée à appliquer également aux membres du code le régime de libéralisation des marchés publics prévus dans le cadre de l'EEE. Lorsque tous les pays industriels auront déposé des offres substantielles, il conviendra de procéder à leur comparaison lors de nouvelles négociations.

442.5 Accord multifibres

La quatrième prorogation de l'accord multifibre (AMF) est venue à échéance le 31 décembre. Le Comité des textiles a décidé lors de la séance du 9 décembre 1992 de proroger l'AMF pour une nouvelle période de 12 mois. Nous vous soumettrons le message relatif au Protocole de prorogation en 1993.

442.6 Code sur le commerce des aéronefs civils

La CE et les Etats-Unis sont parvenus à éliminer leurs divergences d'opinion en ce qui concerne l'application des dispositions sur les subventions et les prescriptions en matière de marché public contenues dans le code sur le commerce des aéronefs civils (RS 0.632.231.8) grâce à un accord bilatéral. Cela permet d'aborder dans le cadre du code sur le commerce des aéronefs civils la question du subventionnement et de l'influence des interventions étatiques sur le développement et la production de marchandises de haute technologie. Un groupe de négociation a été chargé, sous la surveillance du Comité sur le commerce des aéronefs civils, de préparer un projet de texte qui devrait préciser les règles multilatérales de ce code.

442.7 Commerce et environnement

Le groupe de travail "Commerce et environnement" (cf. chiffre 6.410 du rapport 91/1+2) est chargé d'analyser les effets des dispositions contenues

dans des accords internationaux en matière d'environnement et présentant un aspect commercial, d'examiner la transparence des mesures environnementales présentant un aspect commercial et d'étudier les prescriptions d'emballage et d'étiquetage motivées par des objectifs de politique environnementale ainsi que leurs effets sur le commerce. Le groupe de travail a concentré son activité, en se référant aux travaux analogues conduits dans le cadre de l'OCDE, d'une part sur l'analyse des effets des dispositions contenues dans des accords internationaux sur la protection de l'environnement et présentant un aspect commercial, et d'autre part sur l'appréciation juridique de ces dispositions du point de vue du GATT. D'une manière générale, on peut dire que le GATT autorise chaque Partie Contractante à prendre des mesures ambitieuses de protection de l'environnement, si les principes de la non-discrimination, du traitement national et de la proportionnalité sont respectés.

442.8 Examen des restrictions quantitatives maintenues par la Suisse à l'importation de produits agricoles

En vertu du protocole d'accession de la Suisse au GATT, les Parties Contractantes sont tenues d'examiner tous les trois ans si les restrictions quantitatives que la Suisse est autorisée à maintenir dans le cadre de sa législation agricole sont appliquées conformément aux termes dudit protocole.

Le rapport du groupe de travail chargé du huitième examen portant sur la période qui couvre les années 1987 à 1989 a été présenté au Conseil du GATT au mois de novembre. Les représentants de plusieurs pays exportateurs de produits agricoles ont critiqué la réduction constante, depuis 1966, des importations suisses de produits agricoles; elles ont également réitéré leurs critiques à l'encontre des systèmes de la prise en charge et des trois phases. La crainte a également été exprimée de voir la Suisse pouvoir continuer à limiter sérieusement l'accès à son marché pour les produits agricoles après la conclusion du cycle d'Uruguay, en se fondant sur les dispositions protectrices de son protocole d'accession. L'examen s'est achevé par des constatations contradictoires: pour les pays exportateurs de produits agricoles, la Suisse a violé son obligation d'appliquer des mesures à la frontière de la façon la moins dommageable pour les intérêts des Parties

Contractantes. En revanche, la CE, certains pays de l'AELE et le Japon sont parvenus à la conclusion contraire. Le Conseil du GATT a adopté le rapport, mettant ainsi fin au huitième examen.

442.9 Accessions au GATT

Avec l'adhésion du Mozambique et de la Namibie, le GATT comprend désormais 105 Parties Contractantes.

Les négociations d'adhésion avec l'Algérie, la Bulgarie, la République populaire de Chine, le Honduras, la Mongolie, le Népal, le Panama et le Paraguay se poursuivent. Des négociations d'accession ont été engagées avec l'Equateur, la Slovénie et Taïwan. Enfin, les anciennes conditions d'accession de la Pologne, de la Hongrie et de la Roumanie doivent être adaptées à leur nouveau système économique.

45 Organisations des Nations Unies (ONU)

451 Commission de l'ONU des sociétés transnationales

451.1 Réunion annuelle et session extraordinaire sur l'environnement

La réunion annuelle de la Commission des Nations Unies des sociétés transnationales s'est déroulée dans un contexte qui a subi des changements à plusieurs égards au cours des dernières années. En effet, les investissements directs internationaux constituent désormais un facteur-clef du développement et de l'intégration économiques. Les pays du tiers monde ont donc manifesté un intérêt croissant à ce que soient traitées des questions concrètes en matière d'investissement. Cette évolution a coupé court au débat dogmatique sur le rôle des sociétés transnationales dans le processus de développement. Les changements intervenus aux plans politique et économique ont placé de nouvelles questions sur le devant de la scène - par exemple les corrélations entre multinationales et environnement - au détriment de sujets traditionnels comme les activités des sociétés transnationales en Afrique du