

Les accords issus du Cycle d'Uruguay du GATT que le Conseil fédéral soumet à votre approbation sont le résultat de la plus grande négociation commerciale multilatérale de l'histoire. Ils portent sur la plupart des aspects décisifs des échanges, voire de l'activité économique internationale. L'objectif de la négociation était de faire progresser la libéralisation des échanges internationaux, d'élargir le processus de libéralisation à des domaines qui ne relevaient pas jusqu'à présent du GATT (services et investissements), d'assurer une meilleure protection de la propriété intellectuelle et de renforcer les mécanismes de mise en oeuvre des obligations contractées par les partenaires commerciaux. En résumé, il s'agissait d'instaurer dans le monde un système commercial plus équitable et plus transparent. Cet objectif a été largement atteint et les résultats des négociations insuffleront un dynamisme nouveau au commerce international. Par delà sa signification économique, l'aboutissement du Cycle d'Uruguay offre des possibilités de réduire les tensions et l'insécurité qui pourraient pousser au repli sur soi bien des pays et des régions. En cela, il contribuera également à la stabilité des relations internationales.

Pour l'économie suisse qui gagne pratiquement un franc sur deux à l'étranger, les résultats de la négociation revêtent une importance capitale. En effet, la défense et l'extension de ses acquis commerciaux procèdent du respect de règles et disciplines convenues multilatéralement. Un petit pays comme la Suisse, qui est devenu un partenaire commercial important au niveau mondial, n'a que le droit international pour faire valoir ses intérêts. Le Conseil fédéral attend des accords du Cycle d'Uruguay qu'ils renforcent la position concurrentielle de la Suisse sur les marchés extérieurs. Toutefois, les nouvelles conditions-cadre du commerce mondial ne se traduiront par un gain de bien-être en Suisse que dans la mesure où les opérateurs économiques déploieront les initiatives nécessaires pour les mettre à profit.

Tous les secteurs seront appelés à procéder à des adaptations. Celles-ci seront les plus prononcées dans l'agriculture. Dans le cadre de sa politique agricole, le Conseil fédéral a la volonté de

compenser les pertes de revenu des agriculteurs découlant des résultats de la négociation. Les engagements pris au GATT ne remettent pas en cause les principes de base et les objectifs de la politique agricole formulés dans le 7e Rapport sur l'agriculture. Les réformes qui y sont prévues sont dictées aussi bien par des raisons de politique interne que de politique extérieure. La mise en vigueur des résultats du Cycle d'Uruguay encadrera, au niveau international, le processus de réforme interne.

L'impact des résultats du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture suisse doit être envisagé à la lumière de l'ensemble des apports de la négociation. De l'amélioration des conditions-cadre des échanges commerciaux, résulte un gain global. La capacité de financer des transferts de revenu en faveur de l'agriculture (notamment sous forme de paiements directs) est directement fonction de la vitalité de l'ensemble d'une économie fortement tributaire des exportations. On ne peut redistribuer que ce qui a été gagné. Il existe donc une solidarité de fait entre le secteur agricole, essentiellement orienté sur le marché intérieur, et les secteurs économiques dépendant des marchés extérieurs.

Plus précisément, l'économie suisse bénéficiera de la réduction moyenne de plus d'un tiers des droits de douane convenue dans le cadre du Cycle d'Uruguay et de réductions plus poussées dans des domaines qui intéressent directement nos exportateurs comme les produits pharmaceutiques, les produits chimiques, les appareils médicaux et les produits agricoles transformés. Le processus de libéralisation du commerce des services est particulièrement favorable pour notre pays qui occupe le cinquième rang des exportateurs mondiaux de services. L'Accord sur la propriété intellectuelle améliore la protection contre les contrefaçons et la piraterie, notamment des montres, médicaments, logiciels et dessins sur textiles dans de nombreux marchés d'exportation de notre industrie. Ces pratiques occasionnent aujourd'hui des pertes importantes pour notre économie. Figurant au sixième rang mondial des investisseurs directs à l'étranger, la Suisse tirera également profit des premiers efforts entrepris en vue de libéraliser les investissements internationaux.

Avec l'entrée en vigueur des résultats du Cycle d'Uruguay, le GATT sera transformé en une Organisation mondiale du commerce (OMC). La création de l'OMC ne représente pas un changement radical par rapport à la situation actuelle. En fait, l'OMC est une émanation naturelle du GATT, nécessaire pour administrer les accords issus du Cycle d'Uruguay. Il s'agit d'une organisation internationale classique de coopération intergouvernementale. Ses organes directeurs ne seront pas indépendants et n'auront pas le pouvoir d'imposer de nouvelles obligations; ils seront composés des représentants de tous les Membres de l'Organisation agissant sur instructions de leurs gouvernements. L'OMC n'est donc pas une organisation supranationale. L'adhésion à l'OMC implique la ratification de tous les accords commerciaux multilatéraux issus du Cycle d'Uruguay. Elle est soumise au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

Pour tenir compte des éventuels problèmes que les pays en développement les moins avancés pourraient rencontrer dans la mise en oeuvre des résultats du Cycle d'Uruguay, ils ont été exemptés de toutes les obligations incompatibles avec leurs besoins en matière de développement. En outre, les participants à la négociation ont adopté des décisions qui prévoient, au besoin, des mesures de coopération économique additionnelles en faveur de ces pays.

Lors du lancement du Cycle d'Uruguay, le lien entre le commerce et l'environnement n'avait pas été retenu comme un thème de négociation en soi. Néanmoins, les aspects relatifs à l'environnement n'ont pas été laissés de côté; leur importance s'est même accrue au gré de l'avancement des négociations. Le souci de l'environnement est présent dans un certain nombre d'accords du Cycle d'Uruguay. En vertu de la décision sur le commerce et l'environnement adoptée à l'occasion de la conférence ministérielle de Marrakech, les relations entre les politiques commerciales et les politiques de l'environnement constitueront, dans la perspective de la promotion d'un développement durable, une question prioritaire pour l'Organisation mondiale du commerce.

Lors de la conférence de Marrakech, les Ministres sont également convenus d'examiner la possibilité d'inclure de nouveaux thèmes dans

le programme de travail de l'OMC, tels que la relation entre le commerce et les normes de travail internationalement reconnues.

Si la Suisse n'accédait pas à l'OMC, elle devrait non seulement renoncer aux avantages du Cycle d'Uruguay mais elle pourrait également perdre tous ses acquis au titre du GATT actuel. En effet, il est vraisemblable que les Membres de l'OMC dénonceront leurs obligations au titre du GATT actuel. La vulnérabilité de notre pays s'en trouverait considérablement accrue sur les marchés extérieurs, notamment les marchés d'outre-mer. Ses entreprises pourraient voir certains débouchés se fermer arbitrairement et la Suisse en tant que lieu de production serait mise en danger. Une ratification rapide des traités, dans le respect du droit constitutionnel, revêt donc une importance primordiale pour la Suisse.

Le Conseil fédéral soumet également à votre approbation trois accords plurilatéraux issus du Tokyo Round qui ont été révisés parallèlement au Cycle d'Uruguay (accords sur les marchés publics, la viande bovine et le secteur laitier). Ces accords sont dits plurilatéraux car, à la différence des autres accords visés par l'OMC, ils n'engagent que les parties signataires et non pas tous les Membres de l'OMC. C'est la raison pour laquelle leur ratification fait l'objet d'un arrêté fédéral séparé. Ce dernier n'est pas sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux. Alors que des rectifications mineures qui n'affectent pas les droits et les obligations des pays signataires ont été apportées aux Accords sur la viande bovine et les produits laitiers, l'Accord sur les marchés publics a fait l'objet de profondes modifications. Les résultats obtenus dans ce dernier domaine procureront à la Suisse un meilleur accès aux importants marchés publics de ses principaux partenaires commerciaux. De surcroît, les effets matériels de l'Accord révisé sont comparables, dans ce secteur, aux avantages que la Suisse aurait retirés d'une participation à l'Espace économique européen.

1.12 Résultats de la procédure préliminaire

1.12.1 Généralités

Sur les 355 destinataires du matériel de la procédure préliminaire, 205 ont répondu.

Le TF, tous les cantons, les partis gouvernementaux (PDC, PRD, PSS, UDC) et les organisations faîtières (VORORT, USAM, USP, USS, CNG/CSC) ont notamment répondu.

Les tendances générales qui se dégagent sont les suivantes:

- A l'exception des Démocrates suisses (ancienne Action nationale), tous les destinataires de la consultation se sont prononcés en faveur de la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay.
- La majorité des destinataires de la consultation approuvent le principe selon lequel il ne faut apporter à la législation nationale que les seuls amendements nécessaires à la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay.
- De nombreux destinataires demandent des précisions quant aux modalités de mise en oeuvre des accords au niveau des ordonnances (agriculture et achats publics). *Le Message 2 GATT présente les intentions du Conseil fédéral en la matière.*
- Les commentaires relatifs au contenu du présent Message sont en principe favorables. Certains destinataires (milieux écologistes, oeuvres d'entraide, cantons de Vaud et Lucerne) ont toutefois regretté que le matériel de la procédure préliminaire ne contenait pas d'explications détaillées sur des thèmes qui les intéressaient particulièrement (interactions du commerce et de l'environnement, effets du Cycle d'Uruguay sur les pays en développement). *Des chapitres spécifiques consacrés à ces thèmes figurent dans le présent Message (cf. ch.1.9 et 1.10).*

- Les commentaires relatifs au Message 2 GATT portent essentiellement sur le droit *douanier et agricole* (y compris *l'approvisionnement économique du pays*), la *propriété intellectuelle* et les *achats publics*.
- Plusieurs destinataires demandent que la mise en oeuvre des résultats de la négociation soit assortie de *mesures d'accompagnement*. Ainsi, les milieux agricoles requièrent, entre autres, une augmentation substantielle des paiements directs, la mise sur pied d'un programme socio-structurel en faveur de la paysannerie et la suppression des limitations imposées à la culture des betteraves sucrières. Les oeuvres d'entraide, le PSS et les Verts invitent le Conseil fédéral à augmenter de 100 millions de francs le crédit de programme destiné au financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement. Ces requêtes ne relèvent pas des mesures que la Suisse doit prendre pour s'acquitter des engagements contractés dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Le Conseil fédéral, observant en cela le principe qu'il convient de procéder aux seules modifications législatives nécessaires à la ratification des résultats de la négociation, considère que pareilles propositions doivent être traitées dans un autre cadre que celui de la ratification des accords issus du Cycle d'Uruguay. Des décisions en la matière s'inscriraient plutôt - pour autant qu'elles s'avèrent nécessaires - dans le contexte plus global de la réforme de la politique agricole ou du réexamen de nos instruments d'aide au développement.
- Les milieux agricoles et les associations écologistes suggèrent de procéder à la révision des dispositions légales en matière d'*indications géographiques* (sujet de négociation bilatérale entre l'UE et la Suisse) déjà dans le cadre de la mise en oeuvre des résultats du Cycle d'Uruguay. Le PSS et les Verts établissent également un lien entre les modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du Cycle d'Uruguay et le projet de loi sur les *obstacles techniques au commerce* qui fait partie du deuxième train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la régénération de l'économie de marché. Ce faisant, ils expriment la crainte, généralement partagée par les organisations de consommateurs, que le GATT n'entraîne une

harmonisation vers le bas des normes de protection de la santé, de l'environnement, du consommateur et des animaux. Cette dernière préoccupation émane d'un malentendu; aucun des accords issus du Cycle d'Uruguay ne dénie à un pays le droit de soumettre les produits vendus sur son territoire national aux normes qu'il juge appropriées, à condition qu'elles ne soient pas arbitrairement discriminatoires et qu'elles ne constituent pas un obstacle déguisé au commerce. Pour plus de détail sur la question, on se reportera aux chiffres 1.10, 2.2.4 et 2.2.6 du présent message.

- En ce qui concerne les mesures prévues dans le domaine de l'agriculture, la consultation fait apparaître de nettes divergences entre d'une part la position des producteurs et d'autre part celle des importateurs/distributeurs et des consommateurs, dont les points de vue sont partagés par l'Alliance des indépendants, le PSS et les syndicats. Les points controversés sont les suivants :
 - droit d'importer pour les producteurs bénéficiaires de la protection à la frontière (art. 23, 4e al. de la Loi sur l'agriculture); cette question était déjà controversée lors de l'adoption de la loi sur l'agriculture en 1951;
 - niveau de protection effective (droits d'usage, volume des contingents tarifaires) et systèmes de répartition des contingents tarifaires;
 - attribution des compétences: pour la fixation des droits d'usage et pour le déclenchement de la clause de sauvegarde notamment (Parlement, Conseil fédéral, Office fédéral);
 - instances de consultation paritaires ou non pour la réforme agricole.

Le Conseil fédéral veillera à ce que la protection de l'agriculture à la frontière ne dépasse pas le niveau actuel, même si cela serait formellement possible dans certains cas. En outre, il fera en sorte que les instruments de la politique agricole soient gérés de manière à tenir compte des intérêts de l'ensemble des milieux concernés.

- En *matière de marchés publics*, les commentaires portent sur la relation des dispositions de l'Accord sur les achats publics avec la loi sur le marché intérieur, le nombre d'ordonnances d'application (une, deux ou davantage), l'impact de la législation fédérale sur les cantons et les négociations additionnelles avec l'UE visant à compléter l'accord négocié sous les auspices du GATT (cantons GR, BE, ZH, VD, SG; USAM, VORORT, VSM).
- La majorité des destinataires, notamment tous les cantons, ne contestent pas que les accords issus du Cycle d'Uruguay soient soumis au référendum facultatif. Seuls le Parti évangélique suisse (EVP) et quelques associations écologiques demandent le référendum obligatoire.
- Les organisations actives dans les domaines de l'environnement, de la coopération au développement et de la protection des consommateurs demandent un meilleur accès aux mécanismes de consultation des milieux intéressés qui seront mis sur pied en vue de définir la position de la Suisse au sein de l'Organisation mondiale du commerce. *Le Conseil fédéral entend adapter les mandats des diverses commissions consultatives concernées pour tenir compte de la nouvelle dimension que revêtira le système de commerce multilatéral à la suite de l'entrée en vigueur des accords issus du Cycle d'Uruguay.*

1.12.2 Les résultats de la procédure préliminaire auprès des tribunaux fédéraux

Le Tribunal fédéral s'est exprimé sur la Loi fédérale sur les achats publics de la Confédération (cf. Message 2 GATT), tandis que le Tribunal fédéral des assurances s'est abstenu de tout commentaire.

1.12.3 Les résultats de la procédure préliminaire auprès des cantons

Tous les cantons se sont prononcés en faveur de la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay et de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics.

Leur position est motivée par des considérations de portée générale. Dans divers cas, ces considérations sont assorties d'observations portant sur le volet agricole, les achats publics et les services (GR, BE, SO, LU, SG, VD, ZG, VS, AR, NW, GE, ZH, TG, UR, OW, NE, BS, BL), ou encore sur les modifications de la législation agricole et douanière (SH, TG, FR, SZ, JU, AG, AI).

Les cantons qui commentent les modifications de la législation agricole se prononcent généralement pour des modalités d'application qui tiennent étroitement compte des intérêts des producteurs ou insistent sur la nécessité pour la Confédération de mettre en oeuvre une politique de soutien aux régions économiquement défavorisées (GR, TI, VS). (SH) rappelle que l'avenir de l'agriculture suisse dépend aussi de la vitalité de notre industrie alimentaire et estime que ce secteur doit bénéficier de bonnes conditions-cadre. (GL) souligne l'importance d'une solution rapide au problème du trafic de perfectionnement passif des textiles avec l'Union européenne.

Dans le domaine des marchés publics, les cantons ont pris note du fait que leur compétence dans la mise en oeuvre de l'Accord GATT sur le plan cantonal a été pleinement respectée. (BE) souhaite une association étroite des cantons aux négociations bilatérales complémentaires prévues avec l'Union européenne (cf. ch. 2.6.2.2.1).

1.12.4 Les résultats de la procédure préliminaire auprès des partis politiques

Les quatre partis gouvernementaux ainsi que les partis suivants ont répondu à ce jour (par ordre chronologique) : Démocrates suisses, Alliance des indépendants, Parti libéral, Parti suisse de la liberté (ex parti

des automobilistes), les Verts, Parti évangélique, Union démocratique fédérale. Tous, à l'exception des Démocrates suisses (ex Action nationale), se sont prononcés en faveur de la ratification des accords du Cycle d'Uruguay. Seul le Parti évangélique demande que les résultats fassent l'objet d'un référendum obligatoire.

Dans leurs analyses générales, *les partis gouvernementaux* considèrent qu'une ratification des résultats du Cycle d'Uruguay est indispensable, urgente, bienvenue (PRD, PDC, UDC) ou inévitable du point de vue des intérêts suisses (PSS). Les commentaires relatifs à la mise en oeuvre interne des résultats de la négociation concernent avant tout les mesures prévues dans le domaine de l'agriculture. Le PSS et le PDC ont également exprimé leurs préoccupations quant aux effets du Cycle d'Uruguay sur l'environnement et les pays en développement.

Le PDC craint que le Conseil fédéral n'utilise la mise en oeuvre des résultats de la négociation agricole pour réaliser des économies budgétaires. Il demande une transposition interne qui tienne étroitement compte des intérêts des producteurs et requiert la mise sur pied d'un programme d'accompagnement destiné à atténuer les effets de la réforme agricole sur les familles paysannes. L'UDC demande que les besoins particuliers des agriculteurs de montagne soient dûment pris en compte. Ce parti ne partage pas le point de vue que les résultats du Cycle d'Uruguay sont en tous points supportables pour l'agriculture. Il demande notamment la compensation des pertes de gain ainsi que des mesures pour améliorer la compétitivité de l'agriculture. Le PRD souhaite une description complète des effets du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture suisse. Le PSS regrette que le Conseil fédéral ait utilisé tous les moyens pour préserver le protectionnisme inhérent à la politique agricole de l'après-guerre et demande une révision de la Loi sur l'agriculture qui amène un véritable progrès dans la libéralisation, notamment dans le domaine laitier.

Pour le Parti libéral, la ratification par la Suisse des accords du Cycle d'Uruguay offre à notre pays une occasion quasi inespérée de pallier - dans une mesure non négligeable - aux conséquences préjudiciables résultant du vote négatif du 6 décembre 1992 sur le Traité EEE. Il

demande une information large, franche et claire sur les conséquences des résultats de la négociation pour l'économie suisse.

Les Verts considèrent que la création, au plan international, de conditions-cadre dans les domaines écologiques et sociaux est prioritaire. Aussi longtemps que de telles conditions feront défaut, les Verts craignent que l'OMC satisfasse en priorité les objectifs à court terme de l'économie et néglige les intérêts globaux de l'humanité. Ils estiment qu'il convient de lancer immédiatement une négociation sur le commerce et l'environnement. Cette opinion est partagée par le PSS.

Le Parti suisse de la liberté plaide en faveur d'une libéralisation poussée de la politique agricole suisse et exprime l'espoir que les droits de douanes agricoles consolidés au GATT ne soient pas appliqués tels quels.

1.12.5 Les résultats de la procédure préliminaire auprès des associations faitières, et autres associations, organismes ou entités intéressés aux résultats du Cycle d'Uruguay

48 réponses, dont celles des associations faitières de l'économie, à l'exception de l'USP, portent sur les aspects généraux ainsi que sur des aspects spécifiques du dossier.

65 réponses, dont celle de l'USP, se concentrent sur le volet agricole, essentiellement sur la mise en oeuvre interne des résultats de la négociation.

21 réponses, notamment du secteur de la construction, contiennent des commentaires relatifs à l'Accord plurilatéral sur les achats publics et la loi fédérale y relative. 8 réponses se concentrent sur le domaine des services, tandis que 5 associations se prononcent uniquement sur l'accord sur la propriété intellectuelle.

Aucune association ne se prononce contre la ratification par la Suisse des résultats issus du Cycle d'Uruguay. Une très grande majorité est favorable aux modifications de lois proposées en dehors du volet agricole. En

matière agricole, le clivage est très net entre les organisations de producteurs et celles représentant les importateurs, les distributeurs, les consommateurs ainsi que les syndicats, les mouvements écologistes et les oeuvres d'entraide. Tandis que les producteurs revendiquent, dans les limites de la marge de manoeuvre laissée par l'Accord du Cycle d'Uruguay, une protection maximale de l'agriculture, les autres organisations considèrent qu'il convient de tenir également compte des intérêts des autres groupes sociaux. Plusieurs associations s'inquiètent des incidences de la négociation sur l'industrie alimentaire. Pour beaucoup de destinataires, le caractère de droit privé des fonds de garantie doit être absolument maintenu.

Les milieux agricoles revendiquent non seulement une modification des projets de lois dans un sens plus favorable à leur profession, mais souhaitent une compensation intégrale de toute perte de revenu imputable à la mise en oeuvre des accords issus du Cycle d'Uruguay. Ils souhaitent en outre la mise sur pied d'un train de mesures offrant à l'agriculture suisse des perspectives d'avenir concrètes (cf. Message 2 GATT).

D'autres associations économiques mettent en exergue l'importance des résultats du Cycle d'Uruguay non seulement pour l'industrie d'exportation, mais pour l'ensemble de l'économie. Elles relèvent qu'ils renforceront la position de la Suisse en tant que place de production et auront des incidences bénéfiques sur l'emploi. Elles estiment également que ces résultats épauleront utilement le programme de régénération de l'économie de marché et qu'ils contribueront à améliorer la compétitivité de la Suisse. Elles soulignent l'importance pour les petites et moyennes entreprises de la meilleure prévisibilité des conditions de l'échange international qu'apportera la mise en oeuvre des accords du Cycle d'Uruguay. Certaines associations soulignent en outre l'importance des effets économiques positifs du Cycle d'Uruguay sur le financement futur de la politique sociale.

La libéralisation progressive des achats publics de la Confédération et des cantons, ainsi que la perspective de négociations additionnelles entre la Suisse et l'Union européenne emportent l'adhésion générale des milieux intéressés quand bien même ils considèrent que la mise en oeuvre

interne des résultats de telles négociations pourrait créer quelques problèmes. Dans ce contexte, la nécessité de coordonner les activités à l'intérieur de la Confédération (GATT, loi sur le marché intérieur) ainsi que celles de la Confédération et des cantons est mise en évidence.

En ce qui concerne la *Loi fédérale sur les banques*, les milieux intéressés acceptent que le principe de réciprocité puisse être subordonné à une discipline multilatérale. En revanche, il subsiste des divergences de vues quant aux modalités de la transposition de ce principe dans le droit suisse.

1.12.6 Appréciation

En précisant ses intentions quant à la transposition au niveau des ordonnances et en examinant avec soin les résultats de la procédure préliminaire, le Conseil fédéral a cherché à dissiper bon nombre de malentendus. Si elles sont adoptées dans les meilleurs délais, les propositions d'amendements législatifs qui figurent dans le Message 2 GATT permettront au Conseil fédéral de ratifier les résultats issus du Cycle d'Uruguay sans retard préjudiciable pour la Suisse.

En complétant le présent Message par des chapitres relatifs à la relation commerce-environnement, aux effets du Cycle d'Uruguay sur les pays en développement et à la signification des résultats de la négociation pour l'économie suisse, le Conseil fédéral entend répondre à certaines préoccupations qui ont été exprimées lors de la procédure préliminaire.

L'objectif prioritaire du Conseil fédéral est d'assurer la participation de la Suisse au nouveau système commercial multilatéral né du Cycle d'Uruguay de sorte qu'elle bénéficie des avantages qui en découlent.

Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message 1 GATT) du 19 septembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.10.1994
Date	
Data	
Seite	1-994
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 964

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.