

06.024

**Message
sur une loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral
concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des
pays en développement**

du 1^{er} mars 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement en vous proposant de l'adopter.

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

1^{er} mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (arrêté sur les préférences tarifaires) est valable jusqu'au 28 février 2007. Pour que la Confédération puisse continuer à accorder des préférences tarifaires à ces pays, il faut renouveler la base légale existante. Conformément à l'art. 163 de la Constitution, l'arrêté sur les préférences tarifaires doit être transformé en loi fédérale.

Afin de favoriser la croissance économique des pays en développement par l'augmentation des recettes tirées des exportations, par la diversification de ces dernières et par l'industrialisation, le Parlement a créé une première base légale en 1971 sous la forme d'un arrêté fédéral de durée limitée et de portée générale. Au cours des années, l'accès aux marchés internationaux s'est avéré être un des facteurs principaux du développement économique. Pour soutenir de manière active l'accès au marché des produits originaires des pays en développement, la Suisse a plusieurs fois prorogé l'arrêté sur les préférences tarifaires tout en l'adaptant aux besoins du moment.

Le projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement garantit le maintien au-delà de 2007 de cet instrument essentiel de la politique de développement liée au commerce, ainsi que la transformation formelle de l'arrêté fédéral en loi fédérale. Matériellement le projet ne modifie pas les dispositions de l'arrêté. Il propose de ne plus limiter la durée de validité de la loi fédérale.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Dans les objectifs du Millénaire pour le développement, les 191 Etats membres des Nations Unies ont exprimé leur volonté de réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015. Pour atteindre ce but il faut entre autres prendre des mesures permettant de renforcer le développement économique en favorisant l'intégration dans l'économie mondiale et en améliorant les conditions-cadre économiques nationales en particulier dans les pays pauvres. Le succès de la lutte contre la pauvreté ne contribue pas seulement à la stabilité et à la sécurité internationales. A long terme, l'économie suisse profitera grâce à lui de nouveaux débouchés ainsi que de nouvelles possibilités d'acquisition et d'investissement. C'est pourquoi cet objectif est un des trois piliers de la politique économique extérieure de notre pays¹.

La Suisse soutient les capacités commerciales des pays en développement et prend des mesures pour améliorer l'accès de leurs produits au marché, tout en contribuant à renforcer les fondements macroéconomiques et les structures de l'économie de marché, à mettre en place des infrastructures de base et à encourager les investissements dans certains pays partenaires.

La résolution 21 (II) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) à New Delhi en 1968 est issue du constat que l'amélioration de l'accès au marché des produits originaires des pays en développement est cruciale pour le progrès économique de ces derniers. Cette résolution a ouvert la voie à la création d'un système de préférences tarifaires non discriminatoire, sans réciprocité et autonome en faveur de ces pays. En Suisse, elle a été concrétisée le 1^{er} mars 1972 par l'introduction d'un Système généralisé de préférences (SGP) fondé sur un arrêté fédéral de portée générale et de durée limitée. Cet arrêté a été prorogé en 1981, en 1991 et en 1996 et adapté aux besoins du moment.

L'arrêté sur les préférences tarifaires est en vigueur jusqu'au 28 février 2007. S'il n'est pas prorogé avant cette échéance, la base légale du SGP suisse disparaîtra. Il ne sera alors possible ni de conserver les préférences tarifaires en faveur des pays en développement ni d'en accorder de nouvelles.

L'amélioration de l'accès au marché des pays en développement correspond à un objectif de politique du développement et constitue par conséquent une des requêtes principales en particulier des pays les moins avancés (PMA) dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Pour pouvoir continuer de garantir l'accès préférentiel au marché des produits originaires des pays en développement, un renouvellement de la base légale s'avère nécessaire. C'est également une condition de la mise en œuvre des engagements pris par la Suisse lors de la 6^e conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (décembre 2005). Les Etats membres de l'OMC se sont engagés dans la déclaration ministérielle, d'une part, à garantir sur le long terme l'accès des PMA au

¹ Rapport du Conseil fédéral du 12 janvier 2005 sur la politique économique extérieure 2004 (FF 2005 993).

marché en franchise de droits et sans contingent d'ici 2008 et pour au moins 97 % de leurs lignes du tarif douanier et, d'autre part, à baser cet accès sur des règles d'origine simples et claires.

1.2 Etat de l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement

1.2.1 La Suisse

Dans le cadre du SGP, la Suisse accorde aux pays en développement des préférences tarifaires pour des produits industriels et, en partie, des produits agricoles. Dans le but de soutenir davantage l'accès au marché des pays les moins avancés, le Conseil fédéral a décidé le 27 juin 2001, d'accorder en outre progressivement aux PMA², tels qu'ils sont définis par le Conseil économique et social des Nations Unies, l'accès au marché agricole en franchise de droits. Dans le droit fil de cette décision, les PMA ont obtenu en deux étapes (à partir du 1^{er} janvier 2002 et du 1^{er} janvier 2004) une réduction de 55 à 75 % des droits de douane par rapport aux tarifs normaux pour tous les numéros tarifaires du domaine agricole (chapitres 1 à 24 du tarif des douanes).

Les importations en provenance des pays en développement n'ont cessé d'augmenter ces cinq dernières années. La part de ces pays dans le total des importations est passée de 5,5 % (6,5 milliards de francs) en 1999 (total 120 milliards de francs) à 6,6 % (9,2 milliards de francs) en 2004 (total 138.8 milliards de francs). Par contre, la part des PMA est restée constante stagnant à 0,12 % (156 millions de francs soit 167,5 millions francs).

En 2004, 57 % des produits des pays en développement sont entrés en Suisse en franchise de droits de douane. La part des marchandises originaires des PMA importées en franchise de droits a même atteint 67 %. Au total 31 % des importations originaires des pays en développement et 14 % de celles provenant des PMA sont exemptes de droits de douane selon le tarif normal et ne sont donc pas imputables aux préférences tarifaires.

Il n'a pas encore été nécessaire de recourir à la clause de sauvegarde du SGP suisse, qui autorise le Conseil fédéral à intervenir en cas d'atteinte aux intérêts économiques de la Suisse ou de perturbation des flux commerciaux.

² Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Erythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Laos, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Samoa, Sao-Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen, Zambie (état du 1^{er} février 2005).

1.2.2

L'Union européenne (UE)

L'UE accorde également un accès préférentiel aux produits des pays en développement. Le SGP de l'UE, adopté en juin 2005³, prévoit trois régimes de préférence différents. Le régime général fixe les préférences tarifaires octroyées en général aux pays en développement. De plus, dans le cadre de l'initiative «Tout sauf les armes», les PMA se voient accorder des préférences tarifaires additionnelles sous forme d'accès en franchise de droits et sans contingents. Le troisième régime prévoit un nouveau SGP Plus basé sur les incitations. Ce régime spécial vise les pays bénéficiaires du SGP, qui ont ratifié et mis en œuvre des traités internationaux essentiels dans le domaine du développement durable, du droit du travail et de la bonne gouvernance.

1.2.3

Les autres pays

Neuf Etats OCDE ou communautés d'Etats⁴ accordent actuellement des préférences tarifaires en faveur des pays en développement et des PMA dans le cadre d'un système autonome généralisé de préférences. Chaque système national a sa structure propre et les champs d'application diffèrent quant aux pays et aux marchandises favorisés.

Certains pays en transition⁵ ainsi que quelques pays en développement ayant une économie déjà avancée⁶ accordent également un accès préférentiel aux produits d'autres pays en développement et surtout des PMA.

1.3

Appréciation du contexte

La stratégie d'intégration des pays en développement et des PMA au système commercial mondial est un élément central de la politique économique extérieure de la Suisse. La facilitation de l'accès au marché des produits de ces pays contribue largement à la promotion du commerce, à l'accroissement des recettes de l'exportation et donc au développement économique des pays bénéficiaires du système.

Jusqu'à présent, le système de préférences suisse n'a pas mené à une augmentation massive des importations depuis les pays en développement. La statistique de l'importation révèle toutefois que les préférences tarifaires ont un effet stimulant et utile sur le commerce: le volume des importations depuis les pays en développement se consolide et les échanges commerciaux sont favorisés. 20 à 25 % des produits originaires des pays en développement sont importés par le biais de l'accès préférentiel au marché. D'un point de vue matériel, le SGP suisse s'est donc révélé concluant. La crainte d'une divergence potentielle entre les objectifs de politique du

³ Règlement (CE) n° 980/2005 du Conseil du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées, JO L 169 du 30 juin 2005, p.1.

⁴ Australie, Canada, Etats-Unis d'Amérique (USA), Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse (y compris Lichtenstein), Turquie, Union européenne (UE).

⁵ Bélarus, Bulgarie, Russie

⁶ P.ex. Brésil, Inde

développement du SGP et la politique agricole suisse ne s'est pas confirmée jusqu'à présent et la clause de sauvegarde est toujours là pour y parer.

La transformation de l'arrêté sur les préférences tarifaires, valable jusqu'au 28 février 2007, en une loi de durée illimitée permettra à la Suisse de conserver un système de préférences autonome. Cette approche correspond à l'évolution internationale et représente la condition de la mise en œuvre de l'engagement pris par la Suisse lors de la 6^e conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (décembre 2005) de garantir, sur le long terme, à tous les produits originaires des PMA l'accès en franchise de droits et sans contingent au marché d'ici 2008.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Modification du titre

La Constitution du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) ne prévoit plus la forme de l'arrêté fédéral de portée générale pour les actes législatifs contenant des règles de droit. Or la transformation en loi fédérale requiert une adaptation du titre de l'acte législatif.

2.2 Modification du préambule

La législation sur les droits de douane relève de la compétence de la Confédération selon l'art. 133 Cst.

2.3 Article 5

La limitation de la durée de validité de l'arrêté sur les préférences tarifaires avait des raisons historiques. Elle a été introduite en conformité avec la limitation de la clause d'exception (clause d'habilitation) au principe de la nation la plus favorisée de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT; RS 0.632.21). Sur le plan international, cette limitation a déjà été supprimée en 1979. En attendant qu'à moyen terme l'ordonnance autonome sur les préférences tarifaires en faveur des pays en développement devienne superflue en raison des efforts de libéralisation multilatéraux, la limitation du SGP suisse a été maintenue. Les résultats les plus récents des négociations dans le cadre de l'OMC (voir ch. 1.1) se basent cependant toujours sur les systèmes de préférences autonomes en faveur des pays en développement et ne vont pas dans le sens d'une initiative multilatérale.

En renonçant à la limitation de la nouvelle loi sur les préférences tarifaires, la Suisse tient compte de cette évolution et signifie aux pays en développement, et surtout aux PMA, qu'elle s'engage en leur faveur par des mesures à long terme. Cela crée en plus un climat de prévisibilité et de fiabilité pour les exportateurs des pays en développement et pour les importateurs suisses.

Il n'y a pas d'autre raison qui permettrait de justifier une limitation. La validité de la nouvelle loi sur les préférences tarifaires ne doit donc pas être limitée.

3 Conséquences

Ni la Confédération ni les cantons ne doivent s'attendre à des conséquences dans le domaine des finances ou du personnel.

4 Programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035). Vu que la validité de l'arrêté sur les préférences tarifaires s'éteint le 28 février 2007, sa transformation en loi fédérale doit être proposée à l'Assemblée fédérale durant la législature en cours.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le présent projet se fonde sur l'art. 133 Cst. Celui-ci établit la compétence législative de la Confédération relative aux droits de douane et aux autres redevances perçues à la frontière sur le trafic des marchandises.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'octroi unilatéral de préférences tarifaires en faveur des pays en développement est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. La clause d'habilitation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de l'OMC autorise notamment l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement sous la forme d'une dérogation illimitée à la clause de la nation la plus favorisée.

Le projet n'est pas non plus contraire aux engagements de la Suisse découlant des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux.

La Suisse est liée à l'UE et à la Norvège par des accords réciproques⁷. En les signant, les Etats contractants se sont engagés à reconnaître comme produits originaires d'un pays favorisé au titre du SGP les produits industriels qui en proviennent et pour la fabrication desquels des produits semi-finis en provenance de la CE, de la Norvège ou de la Suisse ont été utilisés. La transformation de l'arrêté sur les préférences tarifaires en une loi fédérale demandée par le présent projet constitue la base nécessaire à la mise en œuvre des obligations découlant de ces accords.

⁷ Accord sous forme d'échange de lettres du 14 décembre 2000 entre la Communauté européenne et chacun des pays de l'AELE donneurs de préférences tarifaires dans le cadre du système de préférences généralisées (accord réciproque; RS **0.632.401.021**) et Accord des 19/23 janvier 2001 sous forme d'un échange de lettres entre la Suisse et la Norvège dans le cadre du Système généralisé de préférences (RS **0.632.315.981**).

5.3 Forme de l'acte à adopter

La Constitution du 18 avril 1999 ne reconnaît plus la forme de l'arrêté fédéral de portée générale pour les actes législatifs contenant des règles de droit. Puisque l'octroi de préférences douanières est constitutif de règles de droit et que l'acte législatif prévoit que le Conseil fédéral reste compétent dans ce domaine, la modification doit prendre la forme d'une loi fédérale (voir art. 163, al. 1, et art. 164, al. 2, Cst.).

Matériellement l'arrêté fédéral restera tel quel. La reconduction de l'arrêté sur les préférences tarifaires, qui arrive à échéance, est présentée au Parlement en tant que révision partielle (acte modificateur).

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de modification de la réglementation des compétences prévue par l'arrêté sur les préférences tarifaires. Le Conseil fédéral pourra continuer de déterminer à quel pays et pour quelles marchandises des préférences tarifaires seront accordées. Il pourra également ajuster le système suisse de manière indépendante dans le cadre des dispositions d'exécution, si cela s'avère nécessaire pour des raisons touchant au développement, au commerce, à l'économie ou à l'agriculture. Dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur les mesures tarifaires, l'Assemblée fédérale aura toujours la possibilité de prendre position concernant les mesures du Conseil fédéral et de décider si celles-ci restent en vigueur ou si elles doivent être complétées ou modifiées.

5.5 Renonciation à la procédure de consultation

L'arrêté sur les préférences tarifaires est en vigueur jusqu'au 28 février 2007. Sa transformation en une loi fédérale, proposée en même temps que sa reconduction, est une adaptation relevant de la technique législative et réalisée sur la base de l'art. 163 Cst.. Matériellement les dispositions de l'arrêté ne sont pas modifiées. Par ailleurs, l'arrêté est un instrument de politique du développement qui a été plusieurs fois confirmé par le Parlement et qui n'a plus un caractère provisoire. Cela justifie la proposition d'abroger la limitation de la durée de validité.

Le projet ne contient aucune disposition légale au sens de l'art. 164, al. 1, let. a à g, Cst.. Pour cette raison et sur la base de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061), il a été possible de renoncer à la procédure de consultation.

5.6 Mesures au niveau des ordonnances

Conformément à l'art. 2 de l'arrêté sur les préférences tarifaires, qui ne sera pas modifié, il appartient au Conseil fédéral de déterminer à quel pays et pour quelles marchandises des préférences tarifaires seront accordées. De plus, en vertu de l'art. 3 de l'arrêté, le Conseil fédéral doit examiner périodiquement si, et, le cas échéant,

dans quelle mesure des préférences tarifaires accordées pour des produits en provenance de pays bénéficiaires déterminés continuent à être justifiées compte tenu du niveau de développement et de la situation financière et commerciale de ces pays.

En vertu de ces articles, l'examen des dispositions d'exécution⁸ a débuté en décembre 2005. Grâce à la révision subséquente, le SGP suisse devra mieux se concentrer sur les besoins des pays les moins avancés. Il devra intensifier son aide aux pays en développement pour qu'ils puissent atteindre un degré de compétitivité qui leur permette de devenir autonomes sur le plan économique et qui les élève au rang de partenaires à part entière dans le commerce mondial. Dans ce contexte, l'introduction et les modalités de la troisième étape de la réduction des droits de douane devront mener à la réalisation de l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent des produits originaires des PMA. Au cours de cette étape, il faudra également tenir compte des mesures correspondantes de l'UE en ce qui concerne certains produits agricoles.

Par ailleurs, pour ce qui est des groupes de marchandises les plus compétitifs provenant de certains pays bénéficiaires, il faudra examiner si les préférences sont nécessaires et justifiées.

La révision des ordonnances se fait parallèlement au présent projet, en étroite consultation avec les milieux intéressés. Sur la base de l'art. 151 de la loi sur le Parlement, la commission parlementaire compétente peut demander que les projets d'ordonnance lui soient soumis pour consultation. En outre, conformément à l'art. 4, al. 2, de l'arrêté sur les préférences tarifaires et dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur les mesures tarifaires⁹, le Parlement devra décider si les mesures prises par le Conseil fédéral restent en vigueur ou si elles doivent être complétées ou modifiées.

⁸ Ordonnance du 29 janvier 1997 fixant les droits de douane préférentiels en faveur des pays en développement (Ordonnance sur les préférences tarifaires), RS **632.911**.

⁹ La loi fédérale relative à la nouvelle réglementation concernant le rapport sur la politique économique extérieure amène une modification de l'art. 4, al. 2, de l'arrêté sur les préférences tarifaires (voir le message publié dans le rapport du Conseil fédéral du 11 janvier 2006 sur la politique économique extérieure 2005; FF **2006** 1635). Selon cette modification, le rapport ne doit plus être élaboré qu'une fois par an dans le cadre du rapport sur la politique économique extérieure.

Message sur une loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	06.024
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.2006
Date	
Data	
Seite	2875-2884
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 439

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.