

91.017

**Message
concernant la prolongation de l'arrêté fédéral
du 9 octobre 1981 sur l'octroi de préférences tarifaires
en faveur des pays en développement
(Arrêté sur les préférences tarifaires)**

du 20 février 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de prolonger de cinq années la validité de la compétence d'accorder des préférences tarifaires aux pays en développement. Cette compétence nous avait été conférée en 1972 puis renouvelée en 1981 jusqu'à la fin du mois de février 1992.

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

20 février 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Depuis 1972, la Suisse octroie des préférences tarifaires douanières en faveur des pays en développement. L'arrêté fédéral du 9 octobre 1981 sur les préférences tarifaires (RS 632.91) arrive à échéance le 29 février 1992. Cet arrêté confère au Conseil fédéral la compétence d'accorder aux pays en développement des préférences sur les droits de douane. Le présent message demande la prolongation de cinq années de la durée de validité de cet arrêté. La situation économique des pays en développement a évolué de façon fort diverse au cours des dix dernières années. Il convient par conséquent de suivre de près cette évolution, notamment en ce qui concerne le statut que les pays en développement avancés auront au sein de la communauté internationale (GATT, OCDE, ONU), et de revoir le cas échéant les critères qui déterminent l'éligibilité de ces pays aux préférences tarifaires. Cependant, le Conseil fédéral n'envisage pas une modification immédiate de ces critères. Par contre, en ce qui concerne les pays les moins avancés, il est prévu d'étendre les avantages qui leur sont octroyés afin de tenir compte du niveau de développement modeste et du degré de diversification économique toujours très faible de ces pays ainsi que de leur intégration encore peu poussée dans le système commercial mondial.

Message

1 Le système généralisé de préférences et la promotion du commerce extérieur des pays en développement

11 Le système généralisé de préférences tarifaires (SGP)

La notion de préférences tarifaires a été présentée pour la première fois dans une enceinte internationale lors de la première CNUCED (Genève, 1964) par le Secrétaire général Raul Prebisch. La justification donnée était qu'il fallait promouvoir les exportations de produits manufacturés des pays en développement afin que ces derniers puissent se libérer de leur dépendance à l'égard des produits de base, dont le faible dynamisme et les fluctuations de prix importantes provoquent des déficits chroniques de balance courante. Après plusieurs années de discussion, l'adoption par la CNUCED II, en 1968 à La Nouvelle Delhi, de la résolution 21 (II) annonce l'instauration à une date rapprochée d'un «système mutuellement acceptable et généralisé de préférences tarifaires, sans réciprocité ni discrimination». Ses objectifs devaient être d'augmenter les recettes d'exportation des pays en développement, de favoriser leur industrialisation et d'accélérer le rythme de leur croissance économique.

La création d'un système unifié par lequel tous les pays industrialisés accorderaient des concessions identiques se révéla impossible. La solution retenue, qui permet à la fois de tenir compte des intérêts et des systèmes de protection douanière différents des pays donateurs, envisage le système généralisé de préférences tarifaires (communément appelé SGP) comme un ensemble de schémas nationaux basés sur des objectifs et des principes communs. La base légale du système a été établie en juin 1971 lorsque les parties contractantes du GATT ont approuvé une dérogation à l'Article I de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (traitement dit de la nation la plus favorisée, cf. ch. 11). Cette dérogation accordée, le système a été rapidement mis en place avec l'instauration, le 1^{er} juillet 1971, du premier schéma, celui de la CEE. Les Etats-Unis ont été les derniers, en 1976, à mettre en place leur SGP. Aujourd'hui, pas moins de 17 schémas différents sont en vigueur. Suite à une décision de la 1^{re} Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (Paris, 1981), un régime plus favorable pour ce groupe de pays a été introduit par la plupart des pays donateurs de préférences, y compris la Suisse (cf. ch. 23).

Les différents schémas ont été conçus comme une mesure *unilatérale et autonome*; unilatérale, car les pays industrialisés n'exigent pas de réciprocité pour l'exportation de leurs produits; autonome, car l'avantage tarifaire est octroyé et non pas négocié. Pour déterminer les pays bénéficiaires, il a été décidé que tout pays en développement qui se présente comme tel peut être mis au bénéfice des préférences tarifaires (principe de l'*auto-élection* conformément à la pratique des Nations Unies). Ce principe n'a toutefois pas été appliqué par certains pays donateurs importants, tels les Etats-Unis.

En ce qui concerne la couverture par produits et l'étendue de l'avantage octroyé, le seul principe reconnu est celui du «burden sharing», c'est-à-dire que les prestations accordées par les pays industrialisés aux pays en développement

doivent être comparables. Tous les schémas contiennent des clauses de sauvegarde et de graduation (cf. ch. 4). Dans la pratique, seules les grandes puissances commerciales (CEE, Etats-Unis, Japon) utilisent fréquemment ces dispositions. Elles ont élaboré des systèmes complexes d'exclusions et de limitations des avantages octroyés. D'autres pays comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont exclu les pays en développement les plus avancés de leur schémas nationaux. Une analyse comparative des avantages des différents schémas en vigueur fait apparaître que celui de la Suisse figure parmi les plus libéraux (pas de limitations quantitatives, franchise douanière accordée à la plupart des produits industriels, peu d'exceptions pour les pays en développement les plus avancés).

12 Liens entre le système généralisé de préférences et le système multilatéral d'échanges

L'instrument juridique régissant le commerce mondial est l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Tout instrument juridique s'appuie sur une expérience passée et porte la marque de la situation de l'époque, même si les objectifs des instruments envisagés visent précisément à modifier cette situation. Le GATT n'échappe pas à cette règle; il a été conçu pour éviter une répétition du chaos commercial des années 1930. Il repose sur un nombre limité de principes, objectifs et disciplines dont les trois principaux sont:

- Le principe de non-discrimination, au terme duquel chaque pays membre du GATT doit traiter de manière égale le commerce de tous les autres membres du GATT, que ce soit dans les cas où il accorde des concessions (principe de la *nation la plus favorisée*) ou dans ceux où il prend des mesures de protection temporaire.
- L'objectif d'ouverture des marchés qui se traduit par des concessions réciproques visant à faciliter les échanges et qui sont accordées à l'occasion de cycles de négociation, tels que le Kennedy Round, le Tokyo Round et l'Uruguay Round pour ne mentionner que les plus récents.
- La poursuite de pratiques commerciales transparentes et loyales qui interdisent, pour les produits industriels, toute forme de protection à l'exception des tarifs douaniers, c'est-à-dire toute restriction quantitative ou subvention à l'exportation.

Le GATT a permis d'abaisser substantiellement les tarifs sur les produits manufacturés des pays industrialisés. En 1947, les tarifs étaient en moyenne pondérée par le commerce des divers pays participants de 40 pour cent, alors qu'aujourd'hui ils sont inférieurs à 5 pour cent. L'efficacité du GATT comme instrument de promotion du commerce international peut être illustrée par la comparaison suivante: entre 1950 et 1975, le commerce mondial s'est accru de plus de 500 pour cent, alors que la production mondiale totale n'augmentait que de 220 pour cent.

Des dérogations au principe de la non-discrimination ont été accordées d'une part pour les zones de libre-échange (p. ex. AELE) et d'unions douanières (p. ex. CEE), d'autre part pour le commerce avec les pays en développement. A ce titre, en 1966, le GATT a été complété par des dispositions - la partie IV de l'Accord

général – qui reconnaissent la nécessité d'accorder des avantages commerciaux aux pays en développement. Il s'agissait en fait d'adapter le GATT à la nouvelle situation internationale, de nombreux pays en développement n'étant indépendants que depuis quelques années.

Le système généralisé de préférences tarifaires conçu à la CNUCED a été rattaché au système commercial multilatéral par une dérogation aux règles du GATT qui autorisait, en 1971 et pour une durée de dix ans, les pays industrialisés à accorder des préférences tarifaires aux produits provenant des pays en développement. La relation existant entre le SGP et le GATT a été modifiée lors du Tokyo Round (1973–1979; RS 0.632.231.62) par l'adoption de la *clause d'habilitation* qui autorise les pays développés à accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes. Cette clause s'applique aux préférences tarifaires, à certaines mesures non-tarifaires et aux mesures préférentielles supplémentaires en faveur des pays les moins avancés.

La clause d'habilitation a permis de placer le système généralisé de préférences tarifaires sur une base permanente; en d'autres termes, ce système, tout en dérogeant aux règles de l'Accord général, ne doit plus faire l'objet d'une décision spéciale d'une durée limitée soumise à l'approbation des parties contractantes du GATT.

Il faut toutefois relever que le *traitement différencié et plus favorable* ne garantit pas un développement du commerce extérieur des pays bénéficiaires et qu'à long terme l'objectif, sur le plan institutionnel, doit rester *l'intégration totale des pays en développement dans le système commercial international*. Parmi les désavantages du traitement différencié et plus favorable, il faut mentionner que celui-ci limite la prise en compte des intérêts des pays en développement lors des cycles de négociation. En effet, les pays en développement bénéficient de tous les droits et avantages que le GATT offre, tandis que des dérogations à la plupart des disciplines requises des parties contractantes leur sont permises. En ce sens, les préférences tarifaires et les autres avantages qui leur sont offerts les empêchent de défendre leurs intérêts dans une négociation réelle: ne pouvant offrir de concessions véritables (puisqu'ils pourraient les retirer sans encourir des sanctions sérieuses), ils ne se voient guère accorder des améliorations importantes dans l'accès de leurs produits principaux aux marchés des pays industrialisés. Les conditions de cet accès sont en effet exprimées non seulement par le niveau des droits de douane, mais souvent par un éventail de barrières non-tarifaires protégeant généralement l'économie domestique du pays qui a recours à ces barrières. Il est vrai que, par le biais de la clause de la nation la plus favorisée, les pays en développement bénéficient, à l'instar de toutes les parties contractantes, de la libéralisation progressive du commerce par l'échange de concessions entre les membres du GATT. En même temps et alors que ces mêmes pays ont, dans leur grande majorité, entrepris des efforts de libéralisation autonome considérables, le bénéfice des concessions négociées revient avant tout aux pays ayant fait ces concessions. De ce fait, les pays en développement assistent à la fois à l'érosion des marges préférentielles par l'effet des réductions tarifaires générales et à l'érosion du système de préférences entier par le retrait, par certains pays donateurs, d'une partie des avantages octroyés. Devant cette situation, une meilleure intégration des pays en développement dans le système commercial

multilatéral – par ailleurs l'un des motifs ayant conduit au lancement de l'Uruguay Round – répond à leurs attentes aussi bien qu'aux intérêts des pays développés. Cela signifie, dans le domaine tarifaire, l'acceptation d'obligations en matière de consolidation et de réduction progressive des tarifs. Il est réjouissant de constater que pour la première fois dans l'histoire du GATT, un certain nombre de pays en développement participent activement aux négociations sur l'accès au marché (tarifs, mesures non tarifaires), ceci, bien entendu, dans la mesure de leurs possibilités.

13 Les mesures de promotion du commerce extérieur des pays en développement autres que le SGP

Les préférences tarifaires peuvent être considérées comme le premier instrument de la coopération internationale visant spécifiquement à promouvoir les exportations et la diversification des économies des pays en développement. Depuis les années 1960 et pour tenir compte de l'évolution des besoins de ces pays, d'autres instruments ont été créés ou renforcés dans le but de favoriser leur participation au commerce international et aux avantages qu'il procure. Pour une analyse détaillée des mesures aujourd'hui déployées à ce titre, nous vous renvoyons au message du 21 février 1990 concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris de désendettement, en faveur des pays en développement et à notre tout récent Rapport sur les relations commerciales de la Confédération avec les pays en développement¹⁾.

Dans la perspective de la promotion du commerce extérieur, les différentes mesures de la Confédération au titre de la coopération au développement se présentent comme il suit:

- Au titre de l'*aide directe aux exportations* des pays en développement figure en premier lieu le SGP, puis les mesures de promotion commerciale. Concernant ces dernières, deux volets peuvent être distingués: le premier concerne le soutien à des programmes visant la promotion des exportations d'un pays donné; dans le cadre de ce volet, la Suisse finance des actions directes et participe aussi à des programmes de plus grande envergure exécutés par des organisations internationales comme le Centre du commerce international CNUCED/GATT; le second volet porte sur l'accroissement des importations suisses en provenance des pays en développement. A ce titre, la Confédération finance un service de promotion des importations des pays en développement géré par l'OSEC. Les activités de ce service visent à faciliter les contacts entre importateurs et exportateurs. Elles comprennent également des campagnes de promotion de produits spécifiques et des actions ciblées en faveur de pays sélectionnés au préalable.
- Parmi les mesures de soutien commercial indirect, on peut mentionner la *compensation des pertes de recettes d'exportation* des produits de base, introduite en 1988 en faveur des pays les moins avancés. Ces mesures visent à maintenir les revenus des pays en développement pendant des périodes de crise et d'ajustement consécutif.

¹⁾ Cf. Annexe 15 au Rapport sur la politique économique extérieure 90/1 + 2 du 9 janvier 1991.

- Enfin, les *aides à la balance des paiements*, les mesures de *désendettement*, les *crédits mixtes* et, de façon générale, la *coopération technique* ont également pour but de permettre aux pays bénéficiaires le maintien d'un niveau suffisant d'importation pour assurer au secteur productif les intrants et l'équipement nécessaires à la croissance de la production, ainsi que le développement de leurs capacités d'exportation.

14 Les mesures de promotion du SGP

Pour promouvoir une meilleure utilisation du système généralisé de préférences, la CNUCED (de même que certains grands pays donateurs de préférences) organise des séminaires dans les pays en développement. Ainsi, les exportateurs et les fonctionnaires des administrations concernées peuvent se familiariser avec les règles, souvent complexes, régissant la certification de l'origine et avec la couverture par produits des différents schémas. La Suisse soutient financièrement ce programme et met périodiquement des experts à disposition.

2 Les relations commerciales avec les pays en développement

L'évolution du commerce mondial, qui a vu en 1987, 1988 et 1989 le groupe des pays en développement connaître des taux de croissance plus élevés que les pays industrialisés, ne témoigne pas d'une progression homogène, mais bien de situations inégales. Les pays africains ont enregistré des taux de croissance minimales, voire négatifs, alors que les pays du sud-est asiatique ont vu leurs exportations augmenter fortement, avec des taux annuels d'environ 10 pour cent. En ce qui concerne la composition des exportations des pays en développement, celle-ci témoigne d'une profonde mutation. La part des exportations de produits de base (y compris les hydro-carbures, minerais et métaux), qui était de 82 pour cent en 1965, ne représente plus, en 1988, que 42 pour cent des exportations totales de biens. A l'inverse, les exportations de produits industriels ont connu une forte croissance, passant de 18 pour cent des exportations totales en 1965 à 58 pour cent en 1988. Cette évolution est générale, bien que plus marquée dans les pays à revenu moyen d'Asie.

21 Evolution du commerce Suisse – pays en développement

Le commerce de la Suisse avec les pays en développement (total des importations et des exportations) a passé de 16,3 milliards à 20,3 milliards de francs entre 1980 et 1989. Pendant la période 1979-1989, les importations suisses des pays bénéficiaires du SGP ont enregistré un taux de progression moyen de 4,5 pour cent, soit un taux nettement inférieur aux 9,3 pour cent de croissance des importations totales. Ainsi, la part des pays bénéficiaires de préférences tarifaires dans nos importations totales a baissé de 9,9 pour cent en 1979 à 7,4 pour cent en 1989. L'excédent de balance courante de la Suisse envers les pays en développement est important, puisqu'il dépasse 6,8 milliards de francs en 1989. Il est vrai que les importations indirectes de la Suisse en provenance des pays en développement ne

son pas comptabilisées par ce chiffre. Par ailleurs, il ressort des statistiques d'exportation que la Suisse exporte vers les pays en développement, outre quelques produits de consommation, surtout des biens d'équipement permettant de renforcer les capacités de production et d'exportation.

L'évolution par régions de notre commerce avec les pays en développement a été, elle aussi, très inégale:

- L'Afrique représentait, en 1983, 35 pour cent de nos importations en provenance des pays en développement, alors qu'en 1988 cette part n'était plus que de 12 pour cent et qu'elle a encore fortement chuté en 1989 à 8 pour cent. Ce recul est essentiellement dû à la chute des prix du pétrole et d'autres produits de base, tels le café, le coton, ou encore le cacao. En 1983, l'Afrique absorbait 17 pour cent de nos livraisons vers le Tiers monde, 11 pour cent en 1988 et seulement 9 pour cent en 1989.
- L'Amérique latine qui, en 1983, fournissait 19 pour cent de nos importations en provenance des pays en développement, est parvenue à augmenter sa part à 30 pour cent en 1988 et 1989. Une grande partie de cet accroissement est cependant due à l'importation d'un seul produit d'un seul pays (pierres précieuses, Bermudes). La part de l'Amérique latine dans nos exportations est restée stable pendant la même période, elle a oscillé entre 16 et 18 pour cent.
- La part de l'Asie dans nos importations en provenance des pays en développement s'est accrue de 42 pour cent en 1983 à 55 pour cent en 1988 et à 58 pour cent en 1989. Quant à nos exportations, une progression de 62 à 66 puis 68 pour cent a été enregistrée pendant cette période.

22 Le commerce préférentiel 1972-1989

Nos *importations préférentielles* (c'est-à-dire celles qui ont effectivement bénéficié de droits de douane préférentiels) se sont multipliées par 7,5 entre 1972 et 1989, cela sans tenir compte de l'évolution des prix. Pendant cette même période, nos importations totales en provenance des pays bénéficiaires du SGP se sont multipliées par 2,6 et nos importations totales par 2,9. Cette croissance du commerce préférentiel doit cependant être assortie de sérieuses réserves, le schéma ayant été l'objet de nombreuses modifications en ce qui concerne la couverture tant par produits (modification importante en 1977 p. ex.) que par pays (p. ex. retrait de l'Espagne, du Portugal; inclusion de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Chine). Comme déjà mentionné, les préférences tarifaires n'auront pas permis d'augmenter la part des pays en développement dans nos importations totales, puisque celle-ci, après une période de croissance entre 1972 et 1978, a décliné de 9,9 pour cent en 1979 à 7,3 pour cent en 1989. Le graphique 1 montre une croissance du commerce préférentiel jusqu'en 1980, suivie d'une stagnation jusqu'en 1985 et d'une forte reprise depuis 1987. Entre 1975 et 1985, la part de nos importations préférentielles dans nos importations totales en provenance des pays en développement est restée constante entre 16 et 18 pour cent. Depuis, cette part est à la hausse et a atteint, en 1989, 26 pour cent. Un quart de nos importations en provenance des pays bénéficiaires du schéma entre donc en régime préférentiel.

Les diverses améliorations apportées à la couverture par produits du schéma suisse ont permis d'augmenter substantiellement la part des importations admissible au titre des préférences (*taux de couverture*). En 1972, seuls 36 pour cent des exportations des pays bénéficiaires étaient admissibles, alors qu'en 1989, cette part était de 70 pour cent (cf. graphique 1). Le schéma suisse est de ce point de vue l'un des plus libéraux, puisque ce même taux oscille entre 25 et 50 pour cent dans les cas du Japon, des Etats-Unis et de la Communauté européenne.

Le *taux d'utilisation*, c'est-à-dire la part des importations éligibles au titre du SGP pour laquelle les préférences sont effectivement demandées et accordées (importations préférentielles), est un indicateur souvent utilisé pour comparer le succès remporté par les différents schémas préférentiels auprès des pays en développement. Un taux d'utilisation bas indique que les exportateurs profitent mal des possibilités offertes. Les raisons d'une mauvaise utilisation sont à rechercher d'une part dans des droits de douane très bas pour certaines positions tarifaires et pour lesquelles les exportateurs n'estiment pas utile de demander le traitement préférentiel et de l'autre, dans une méconnaissance du SGP, notamment des exigences de certification de l'origine.

La colonne 5 du tableau 1 montre l'évolution du taux d'utilisation global et des taux spécifiques pour les produits agricoles (chap. 1 à 24 du tarif douanier) et industriels (chap. 25 à 99). Si l'on excepte l'année de mise en vigueur du schéma (1972), le taux d'utilisation est resté stable entre 35 et 40 pour cent. Ce taux décevant, le plus bas parmi les pays de l'OCDE, s'explique d'une part par l'importance de nos importations de pierres et métaux précieux qui peuvent bénéficier d'un droit de douane préférentiel, qui n'est toutefois que très rarement demandé (taux d'utilisation de 3 à 5% pour le chap. 71 du tarif douanier) compte tenu de l'incidence tarifaire insignifiante (moins d'un demi % en moyenne); si l'on ne tient pas compte de ces importations, le taux d'utilisation oscille aux alentours de 65 pour cent, un taux comparable à celui de la majorité des pays de l'OCDE. D'autre part, la Suisse possède le taux moyen pondéré le plus bas des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'ensemble des produits industriels (2,2% avant l'Uruguay Round).

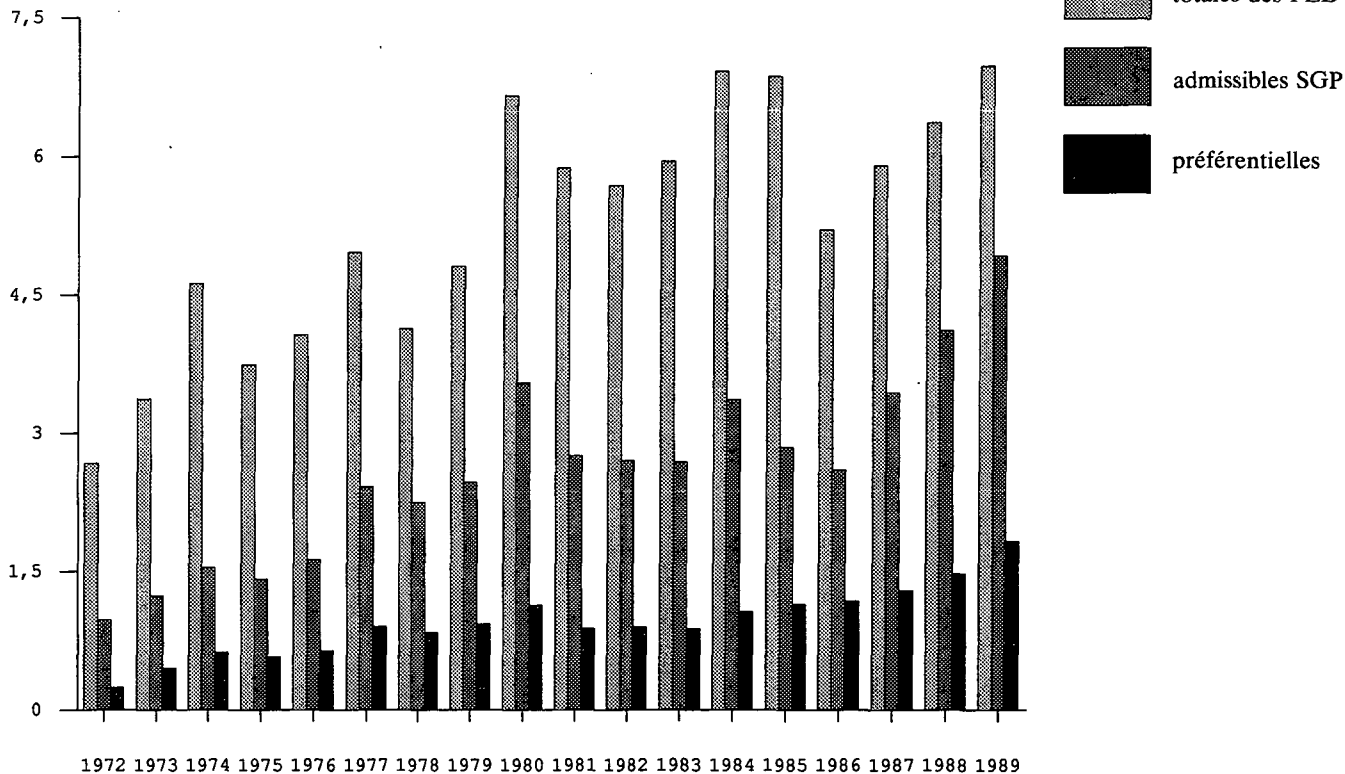
Le tableau 2 indique les 20 premiers pays bénéficiaires exportateurs vers la Suisse, selon les importations préférentielles d'une part et les importations totales de l'autre. Des dix premiers pays du classement des importations préférentielles, huit figurent également parmi les dix premiers pour ce qui est des importations totales. Si l'on ne tenait pas compte des Bermudes et de Panama (deux pays qui ne figurent dans ce tableau qu'à cause de leurs exportations considérables de métaux et pierres précieux), les dix mêmes pays seraient représentés. Les cinq principaux bénéficiaires, selon ce tableau, totalisent 50 pour cent des importations préférentielles (Corée du Sud: 16,5%), les dix premiers 76 pour cent et les 20 pris ensemble 89 pour cent, alors que leur part dans nos importations totales en provenance des pays en développement est respectivement de 23, 54 et 63 pour cent.

De cette analyse, il ressort que les bénéficiaires principaux (surtout les cinq premiers) profitent nettement plus des préférences tarifaires que la moyenne des autres pays. Cette conclusion est confirmée par les taux d'utilisation très élevés de pays tels que la Corée du Sud, l'Inde et la Turquie. Il faut relever que cette concentration des bénéfices sur un petit nombre de pays peut être également

Importations en provenance des pays en développement

Graphique 1

(Milliards de francs)



1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989

Source: Statistique du commerce extérieur de la Suisse.

observée dans d'autres schémas. Les Etats-Unis ont par exemple vu les quatre «tigres» d'Asie (Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, Taïwan) totaliser, en 1988, 54 pour cent des importations préférentielles. Les raisons de cette concentration des bénéficiaires sont à rechercher essentiellement dans la composition des exportations des pays concernés. En effet, le système généralisé de préférences a été conçu pour favoriser les exportations de produits industriels et non de produits agricoles. Les pays à revenu moyen possèdent une base économique diversifiée dont l'un des éléments moteurs est justement l'industrie d'exportation. Celle-ci ne manque pas d'utiliser les avantages offerts par le SGP.

23 Commerce avec les pays les moins avancés

Un traitement préférentiel différencié et plus favorable a été adopté en 1982 au bénéfice des pays les moins avancés. La franchise douanière a été introduite pour près d'une centaine de produits agricoles ainsi que pour certains produits industriels sensibles (textiles p. ex.). En 1982, 31 pays étaient considérés comme moins avancés, ils sont aujourd'hui 42. Parmi les onze pays qui ont été ajoutés, deux sont des exportateurs réguliers vers la Suisse. Il s'agit du Togo et de la Birmanie. Le tableau 3 montre l'évolution des importations suisses en provenance des pays les moins avancés¹⁾. La part de ce groupe de pays dans nos importations

Importations en provenance des pays bénéficiaires du schéma suisse de préférences tarifaires

(en milliers de francs et en %)

Tableau 1

	Importations totales de la Suisse (1)	Importations en provenance des PED (2)	Importations		Taux d'utilisation (4)/(3) (5)	Taux de couverture (6)
			admissibles (3)	préférentielles (4)		
1972 1-24	4 361 744	1 134 921	89 009	41 394	46,5	2,0
25-99	28 352 171	1 538 399	888 478	202 024	22,7	3,1
Total	32 713 915	2 673 320	977 487	243 418	24,9	3,0
1973 1-24	5 109 585	1 375 228	126 348	59 763	47,3	2,5
25-99	31 476 791	1 990 032	1 107 218	394 503	35,6	3,5
Total	36 586 376	3 365 259	1 233 566	454 266	36,8	3,4
1974 1-24	5 542 828	1 320 817	139 612	75 798	54,3	2,5
25-99	37 386 530	3 302 657	1 403 958	548 061	39,0	3,8
Total	42 929 359	4 623 474	1 543 570	623 859	40,4	3,6
1975 1-24	4 763 520	1 104 178	98 350	59 889	60,9	2,1
25-99	29 504 305	2 639 507	1 316 087	515 435	39,2	4,5
Total	34 267 825	3 743 685	1 414 438	575 323	40,7	4,1
1976 1-24	4 745 306	1 249 901	103 578	65 222	63,0	2,2
25-99	32 125 910	2 811 831	1 521 532	576 735	37,9	4,7
Total	36 871 216	4 061 732	1 625 110	641 957	39,5	4,4
1977 1-24	5 285 902	1 715 147	544 778	194 243	35,7	10,3
25-99	37 740 196	3 245 245	1 873 422	710 883	37,9	5,0
Total	43 026 097	4 960 392	2 418 201	905 126	37,4	5,6

¹⁾ Ce tableau doit être analysé avec circonspection, n'étant pas pondéré pour tenir compte des inclusions successives de nouveaux pays dans la catégorie des PMA.

	Importations totales de la Suisse	Importations en provenance des PED	Importations		Taux d'utilisa- tion (4)/(3)	Taux de couverture
			admissibles	préféren- tielles		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1978 1-24	4 702 049	1 333 200	485 281	183 756	37,9	10,3
25-99	37 597 879	2 794 840	1 759 796	659 918	37,5	4,7
Total	42 299 928	4 128 040	2 245 077	843 674	37,6	5,3
1979 1-24	4 618 663	1 354 946	467 729	186 136	39,8	10,1
25-99	44 111 628	3 452 035	1 995 884	742 449	37,2	4,5
Total	48 730 291	4 806 980	2 463 613	928 585	37,7	5,1
1980 1-24	5 268 296	1 475 138	537 088	168 345	31,3	10,2
25-99	55 591 054	5 179 538	3 005 372	962 613	32,0	5,4
Total	60 859 350	6 654 677	3 542 460	1 130 958	31,9	5,8
1981 1-24	5 790 048	1 240 267	473 159	127 135	26,9	8,2
25-99	54 304 260	4 632 732	2 282 168	756 365	33,1	4,2
Total	60 094 308	5 872 999	2 755 327	883 500	32,1	4,6
1982 1-24	5 659 086	1 188 454	411 801	125 715	30,5	7,3
25-99	52 400 724	4 497 730	2 291 596	770 817	33,6	4,4
Total	58 059 810	5 686 184	2 703 397	896 532	33,2	4,7
1983 1-24	5 571 711	1 209 023	391 129	110 899	28,4	7,0
25-99	55 492 471	4 736 925	2 294 547	770 345	33,6	4,1
Total	61 064 182	5 945 947	2 685 676	881 244	32,8	4,4
1984 1-24	6 107 961	1 384 932	468 713	152 934	32,6	7,7
25-99	62 916 471	5 539 670	2 900 826	911 526	31,4	4,6
Total	69 024 431	6 924 603	3 369 538	1 064 459	31,6	4,9
1985 1-24	6 537 784	1 581 382	193 910	160 681	82,9	3,0
25-99	68 247 083	5 289 716	2 656 061	978 637	36,8	3,9
Total	74 784 867	6 871 102	2 849 974	1 139 321	40,0	3,8
1986 1-24	6 212 450	1 397 606	208 774	174 519	83,6	3,4
25-99	67 300 005	3 805 808	2 391 369	1 002 319	41,9	3,6
Total	73 512 456	5 203 409	2 600 142	1 176 840	45,3	3,5
1987 1-24	6 105 571	1 201 659	184 290	148 248	80,4	3,0
25-99	69 065 265	4 699 542	3 253 382	1 142 427	35,1	4,7
Total	75 170 836	5 901 201	3 437 667	1 290 672	37,5	4,6
1988 1-24	6 273 537	1 152 706	199 389	148 730	74,6	3,2
25-99	76 125 133	5 212 679	3 915 590	1 326 076	33,9	5,1
Total	82 398 670	6 365 372	4 114 973	1 474 800	35,8	5,0
1989 1-24	6 725 884	1 213 186	312 257	259 111	83,0	4,6
25-99	88 482 757	5 772 901	4 613 367	1 564 979	33,9	5,2
Total	95 208 640	6 986 067	4 925 607	1 824 078	37,0	5,2

Source: Statistique du commerce extérieur de la Suisse.

totales reste stable à environ 1 pour mille (108 mio. de fr. en 1989). Une autre comparaison simple montre à l'évidence l'insignifiance commerciale des pays les moins avancés: ils ne représentent que 1,5 pour cent des importations suisses des pays en développement. Il convient de signaler que la participation des pays les moins avancés au commerce mondial n'est guère plus importante; elle s'est réduite d'environ 1 pour cent en 1970 à 7 pour mille des importations et 3 pour mille des exportations totales en 1987.

Comme mentionné plus haut, il est évident que les préférences tarifaires constituent un instrument de promotion commerciale plus efficace pour les pays en

20 Premiers exportateurs préférentiels vers la Suisse en 1989 (en milliers de francs)

Tableau 2

Pays	Importations			Taux d'utilisa- tion %	Taux d'utilisa- tion (chap. 71 exclu) ¹⁾ %		Pays	Importations totales
	préférentielles	admissibles	totales					
Corée du Sud	301 853	347 500	443 846	86	87		Hong Kong	1 091 185
Inde	177 199	228 360	247 106	77	88		Bermudes	979 921
Thaïlande	159 837	304 353	319 464	52	72		Corée du Sud	443 846
Chine	147 408	221 358	386 715	66	68		Israël	389 015
Turquie	132 696	160 310	228 418	82	82		Chine	386 715
Brésil	126 867	187 684	356 371	67	75		Brésil	356 371
Yougoslavie	124 839	149 567	176 530	83	83		Thaïlande	319 464
Hong Kong	97 071	662 310	1 091 185	14	18		Inde	247 106
Israël	82 099	262 020	389 015	31	70		Turquie	228 418
Singapour	42 601	183 497	190 121	23	35		Panama	197 267
Pakistan	39 514	49 482	49 648	79	79		Singapour	190 121
Philippines	27 300	35 094	36 161	77	87		Yougoslavie	176 530
Indonésie	25 468	32 298	55 856	78	78		Arabie Saoudite	163 548
Iran	22 080	60 020	73 479	36	36		Libye	124 006
Mexique	21 763	45 986	61 788	47	47		Argentine	115 558
Malaisie	20 730	70 477	75 310	29	30		Liban	89 158
Pérou	20 219	23 968	29 487	84	84		Malaisie	75 310
Argentine	19 519	46 389	115 558	42	42		Iran	73 479
Colombie	19 122	40 299	72 680	47	86		Colombie	72 680
Népal	18 311	19 981	20 002	91	91		Mexique	61 788
Total 20 pays	1 626 496	3 130 953	4 418 740	52	61		Total 20 pays	5 781 486
Total 10 premiers	1 392 470	2 706 959	3 828 771	51	62		Total 10 premiers	4 639 308
Total 5 premiers	918 993	1 261 881	1 625 549	73	80		Total 5 premiers	3 290 682
Total PED	1 824 078	4 925 607	6 986 067	37	65		Total PED	6 986 067

¹⁾ Pierres et métaux précieux.

Source: Statistique du commerce extérieur de la Suisse, 1989.

développement à revenu moyen que pour les pays les moins avancés. Parmi ces derniers, ce sont l'Afghanistan, le Bangladesh et le Népal, c'est-à-dire des exportateurs traditionnels de produits manufacturés, qui profitent le mieux des préférences tarifaires. Il faut toutefois signaler que les pays les moins avancés d'Afrique semblent mieux utiliser les préférences tarifaires qu'il y a quelques années; c'est en tout cas ce qu'indique une comparaison des taux d'utilisation pour les années 1987 et 1989 (p. ex., en 1987, seuls trois des pays les moins avancés d'Afrique affichaient un taux d'utilisation supérieur à 50%, alors qu'en 1989 ils sont dix). Si l'on compare notre commerce préférentiel avec les pays les moins avancés à celui d'autres pays de l'OCDE, la Suisse est, en termes relatifs, un grand importateur de produits des pays les moins avancés et le taux d'utilisation des préférences, de 65 pour cent, est excellent.

3 Effets du schéma suisse de préférences tarifaires

31 Impact du système généralisé de préférences

De nombreuses études ont été consacrées à l'analyse du système généralisé de préférences tarifaires en tant qu'instrument de promotion des exportations des pays en développement. Si les méthodes utilisées diffèrent, les résultats de ces études sont largement similaires: *seuls 1 à 3 pour cent des exportations totales* des pays en développement seraient dus aux préférences tarifaires.

Toutefois, si l'on ne tient compte que des *importations préférentielles, entre 7 et 22 pour cent* de celles-ci sont attribuables à l'octroi de préférences tarifaires. Ce pourcentage représente, à l'échelle mondiale, de 2,4 à 7,6 milliards de dollars (1984) d'exportations de produits originaires des pays en développement. Les recettes douanières perdues par les pays industrialisés seraient de l'ordre de 1,6 à 1,9 milliard de dollars. Les cycles successifs de négociations du GATT ont diminué substantiellement les bénéfices que retirent les pays en développement du système généralisé de préférences. Ces cycles ont abouti à une baisse marquée des droits de douane, donc à une diminution de l'avantage tarifaire dont jouissent les pays au bénéfice des préférences. Les analyses faites après le Tokyo Round sont concordantes au sujet de l'impact de cette négociation: elle aurait réduit de moitié les effets d'expansion commerciale du système généralisé de préférences tarifaires.

32 Impact du schéma suisse

Au préalable, il faut remarquer que sur le plan pratique, les préférences équivalent, pour la plupart des produits, à mettre sur pied d'égalité les pays en développement et les pays de la CEE et de l'AELE en matière de traitement tarifaire. Les pays en développement ne bénéficient donc sur le marché suisse d'un accès préférentiel effectif que par rapport aux Etats-Unis, à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande, au Canada, au Japon et aux pays d'Europe de l'Est. (A rappeler toutefois que contrairement aux pays de la CEE et de l'AELE avec lesquels la Suisse a conclu un accord de libre-échange, les pays en développement ont obtenu les préférences sans contre-prestation de leur part). Dans ces conditions, et en tenant compte également de la réduction des droits de douane qui a

Importations des pays les moins avancés
(en milliers de francs et en %)

Tableau 3

		Importations				Taux d'utilisa- tion (6)	Taux de couverture (3)/(2)	
		totales de la Suisse (1)	en provenance des PED (2)	en provenance des PMA (3)	admis- sibles (4)			préféren- tielles (5)
1981	1-24	5 790 048	1 240 267	36 469	3 909	1 791	45,8	2,9
	25-99	54 304 260	4 632 732	38 782	30 481	15 506	50,9	0,8
	<i>Total</i>	<i>60 094 308</i>	<i>5 872 999</i>	<i>75 250</i>	<i>34 387</i>	<i>17 297</i>	<i>50,3</i>	<i>1,3</i>
1982	1-24	5 659 086	1 188 454	38 749	4 451	2 906	65,3	3,3
	25-99	52 400 724	4 497 730	54 100	36 986	17 107	46,3	1,2
	<i>Total</i>	<i>58 059 810</i>	<i>5 686 184</i>	<i>92 848</i>	<i>41 436</i>	<i>20 013</i>	<i>48,3</i>	<i>1,6</i>
1983	1-24	5 571 711	1 209 023	31 585	2 684	1 259	46,9	2,6
	25-99	55 492 471	4 736 925	52 772	36 051	14 853	41,2	1,1
	<i>Total</i>	<i>61 064 182</i>	<i>5 945 947</i>	<i>84 356</i>	<i>38 737</i>	<i>16 114</i>	<i>41,6</i>	<i>1,4</i>
1984	1-24	6 107 961	1 384 932	49 565	3 866	2 416	62,5	3,6
	25-99	62 916 471	5 539 670	45 001	43 255	13 870	32,1	0,8
	<i>Total</i>	<i>69 024 431</i>	<i>6 924 603</i>	<i>94 570</i>	<i>47 124</i>	<i>16 287</i>	<i>34,6</i>	<i>1,4</i>
1985	1-24	6 537 784	1 581 382	65 211	5 601	4 699	83,9	4,1
	25-99	68 247 083	5 289 716	42 755	42 173	14 996	35,6	0,8
	<i>Total</i>	<i>74 784 867</i>	<i>6 871 102</i>	<i>107 967</i>	<i>47 776</i>	<i>19 697</i>	<i>41,2</i>	<i>1,6</i>
1986	1-24	6 212 450	1 397 606	44 589	1 937	1 265	65,3	3,2
	25-99	67 300 005	3 805 808	35 001	33 380	15 143	45,4	0,9
	<i>Total</i>	<i>73 512 456</i>	<i>5 203 409</i>	<i>79 588</i>	<i>35 316</i>	<i>16 408</i>	<i>46,5</i>	<i>1,5</i>
1987	1-24	6 105 571	1 201 659	41 204	1 885	1 103	58,5	3,4
	25-99	69 065 265	4 699 542	41 551	40 500	20 555	50,8	0,9
	<i>Total</i>	<i>75 170 836</i>	<i>5 901 201</i>	<i>82 758</i>	<i>42 385</i>	<i>21 657</i>	<i>51,1</i>	<i>1,4</i>
1988	1-24	6 273 537	1 152 706	42 449	1 713	1 141	66,6	3,7
	25-99	76 125 133	5 212 679	66 633	39 850	22 440	56,3	1,3
	<i>Total</i>	<i>82 398 670</i>	<i>6 365 372</i>	<i>109 082</i>	<i>41 562</i>	<i>23 579</i>	<i>56,7</i>	<i>1,7</i>
1989	1-24	6 725 884	1 213 186	43 912	8 334	8 049	96,6	3,6
	25-99	88 482 757	5 772 901	64 299	42 612	26 445	62,1	1,1
	<i>Total</i>	<i>95 208 640</i>	<i>6 986 067</i>	<i>108 209</i>	<i>50 945</i>	<i>34 494</i>	<i>67,7</i>	<i>1,5</i>

Source: Statistique du commerce extérieur de la Suisse.

résultat du Tokyo Round, il n'est pas étonnant que l'impact du SGP soit minime. L'Uruguay Round devrait encore accentuer la tendance à la marginalisation des préférences tarifaires. La principale étude réalisée sur le schéma suisse, l'évaluation indépendante de 1985 sur mandat de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, montre que l'impact des préférences tarifaires sur nos importations en provenance des pays en développement est limité. Les conclusions de l'analyse sont les suivantes:

- La croissance de nos importations préférentielles a été plus forte que celle de nos importations non-préférentielles originaires des pays bénéficiaires du SGP.
- L'expansion enregistrée était forte pour la période 1972 à 1976 et moindre entre 1977 et 1984. Les motifs de cette diminution des bénéfices du SGP sont à rechercher dans la baisse de la marge préférentielle résultant du Tokyo Round et dans l'Accord de libre-échange CEE-AELE.

- Les effets bénéfiques du SGP se concentrent sur les exportations de produits industriels «traditionnels» des pays en développement pour lesquelles la protection tarifaire est importante, c'est-à-dire les textiles (chap. 50 à 63 du tarif douanier), les peaux et cuirs (chap. 41 à 43), les matières plastiques et le caoutchouc (chap. 39 et 40), les ouvrages en pierre, en céramique, et en verre (chap. 68 à 70).
- La marge préférentielle réelle moyenne était de 2 pour cent ad valorem en 1984. Entre 1972 et 1984, la perte cumulée de recettes douanières (qui équivaut à la somme, en termes monétaires, de toutes les préférences accordées) provoquée par le SGP s'est élevée à 295,5 millions de francs. En 1984, la perte enregistrée ne correspond qu'à 1 pour cent des recettes douanières totales.

Cette analyse mentionne également que l'inclusion de nouveaux produits dans le schéma suisse n'accroîtrait pas de manière spectaculaire son impact, les barrières à l'importation des produits exclus (produits agricoles essentiellement) étant surtout de caractère non-tarifaire (suppléments de prix, surtaxes à l'importation, restrictions quantitatives). Cette appréciation devra être revue à la lumière des modifications apportées en matière de tarification des produits agricoles résultant éventuellement de l'Uruguay Round.

4 Modalités d'application

L'arrêté fédéral du 9 octobre 1981 concernant l'octroi de préférences tarifaires dans le cadre du système généralisé de préférences en faveur des pays en développement est entré en vigueur le 1^{er} mars 1982 pour une durée de dix ans (RS 632.91). Il confère au Conseil fédéral la compétence de déterminer les marchandises qui peuvent faire l'objet d'un tarif préférentiel, les pays bénéficiaires ainsi que le taux d'abaissement des droits de douane. L'arrêté fédéral définit également la *clause de sauvegarde*, qui permet de modifier ou de suspendre les avantages accordés si «des intérêts économiques suisses essentiels s'en trouvent ou risquent de s'en trouver affectés, ou si des courants d'échanges sont fortement perturbés». La *clause de graduation* stipule que le Conseil fédéral examine périodiquement «si et le cas échéant dans quelle mesure, des préférences tarifaires accordées à 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». Cette clause permet donc de retirer les avantages octroyés si ceux-ci ne sont plus justifiés par le niveau de développement du pays concerné. Jusqu'à présent, nous n'avons pas jugé opportun de recourir à cette possibilité.

Avant d'envisager des changements au schéma de préférences, le Conseil fédéral consulte la Commission d'experts douaniers. Deux fois par an, l'Assemblée fédérale est informée, par le rapport concernant les modifications du tarif d'usage des douanes suisses, des dispositions qui ont été prises. Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons des pays bénéficiaires, des produits pris en considération et finalement de l'évolution des règles d'origine.

41 Pays bénéficiaires

La liste des pays bénéficiaires du schéma suisse de préférences tarifaires se fonde sur le principe de l'auto-élection mentionné au chiffre 11 et comprend la quasi-totalité des pays en développement. Depuis 1981, cette liste n'a été que peu modifiée, puisque seules la Mongolie et la Namibie ont été ajoutées (à partir du 1^{er} déc. 1990). Par contre, un traitement plus favorable a été accordé en 1982 aux pays les moins avancés, suite à une décision de la 1^{re} Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. Ce groupe de pays, dont la composition est déterminée par l'Assemblée générale des Nations Unies, comprend 42 pays à fin 1990, alors qu'en 1981 ils n'étaient que 31. Nous ne prévoyons pas pour l'instant de modifier la politique d'éligibilité. En tout état de cause, celle-ci devrait rester à la fois conforme aux principes agréés sur le plan multilatéral, simple et transparente.

42 Produits pris en considération

Conformément aux objectifs généraux du système, le schéma suisse de préférences tarifaires s'applique essentiellement aux *produits industriels* des chapitres 25 à 99 du tarif d'usage des douanes. Le principe général de l'octroi de préférences est la franchise douanière. Certains produits de ces chapitres font cependant l'objet d'exceptions. Il s'agit de produits pour lesquels les pays en développement sont particulièrement compétitifs, tels que les textiles et l'habillement, les chaussures à semelles en cuir, les parapluies, l'aluminium brut et les piles électriques. Pour ces marchandises, le taux préférentiel correspond à 50 pour cent du droit normal. Il mérite d'être relevé que la Suisse est le seul pays ne prévoyant pas dans son régime préférentiel de restrictions quantitatives ou d'exclusions de produits dans le secteur des textiles et de la confection.

Dans certains cas, le schéma suisse a été adapté au niveau de développement du pays bénéficiaire. Ainsi, la Bulgarie, la Chine, les deux Corées, Hong Kong, Macao, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie ont été exclus des préférences pour quelques produits spécifiques ou ne bénéficient que d'un taux préférentiel réduit.

Des préférences sont accordées à un nombre limité de *produits agricoles* (ch. 1 à 24 du tarif douanier). Parmi les produits introduits dans la liste depuis 1981, on peut noter certains produits tropicaux, les fleurs coupées ainsi que le sucre.

Les *pays les moins avancés* bénéficient de la franchise douanière pour tous les produits industriels, à l'exception de quelques produits grevés de droits fiscaux (combustibles, films, etc.) et qui sont exclus pour cette raison. La franchise douanière a également été accordée à une centaine de produits agricoles pour lesquels les autres pays en développement ne bénéficient d'aucune préférence ou d'une préférence partielle. Parmi les produits concernés, l'on peut noter les ananas, les pamplemousses, les melons, les fèves de soja, les graines de lin et de tournesol ainsi que le cacao en poudre. Pour d'autres produits, des préférences partielles sont octroyées; c'est par exemple le cas pour le café. Nous étudierons, à la lumière des résultats du cycle de négociations de l'Uruguay Round, la possibilité d'octroyer la franchise douanière à des produits agricoles supplé-

mentaires. L'objectif de cette démarche est de limiter à quelques produits particulièrement sensibles l'exclusion des préférences tarifaires en faveur des pays les moins avancés. Cet élargissement des avantages octroyés à ces pays devrait leur permettre de profiter autant, si ce n'est plus, des préférences tarifaires que les pays en développement à revenu moyen.

43 Evolution des règles d'origine

Les règles d'origine doivent garantir que seuls les produits obtenus dans un pays en développement bénéficient des préférences. Les règles d'origine sont largement harmonisées entre les pays de l'AELE et de la CEE. Notre liberté d'action pour introduire des modifications autonomes sont par conséquent limitées. Toutefois, pour les exportateurs des pays en développement, les avantages de l'harmonisation dépassent largement ses inconvénients; elle signifie en effet une mise en œuvre simplifiée des règles et une transparence accrue des procédures administratives. Les efforts d'harmonisation ont conduit à l'adoption de l'ordonnance du 7 décembre 1987 relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement (RS 946.39).

De manière générale, les mesures prises depuis 1981 en matière de réglementation des règles d'origine visent soit à simplifier celles-ci, soit à faciliter la certification. A ce titre, l'on peut noter l'adoption de dispositions autorisant le *cumul régional de l'origine* (pour des produits manufacturés dans plusieurs pays formant une association de libre-échange): la Suisse a déjà accordé cet avantage aux pays de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (ANASE). Deux autres groupements économiques régionaux ont d'ores et déjà fait valoir leur intérêt à un tel traitement, à savoir les pays de l'Afrique australe et ceux du Pacte andin. Une autre possibilité de faciliter l'utilisation des règles d'origine consiste à octroyer des dérogations en faveur des *pays les moins avancés* en accordant par exemple une dérogation provisoire à des industries naissantes, même si celles-ci ne remplissent pas toutes les conditions pour un tel traitement (du fait d'une transformation ou d'une plus-value locales insuffisantes).

44 L'arrêté fédéral concernant la prolongation du schéma de préférences tarifaires

Aucun pays industrialisé ne songe à court terme à supprimer les préférences tarifaires. Bien que leur impact soit limité en termes de création de courants commerciaux, les préférences tarifaires facilitent l'accès au marché suisse des produits exportés par les pays en développement. De plus, un retrait serait particulièrement inopportun au moment où la plupart de ces pays s'efforcent depuis quelques années à libéraliser leurs économies et en particulier leur commerce extérieur. De manière générale, les importations préférentielles ne représentent pas pour l'industrie suisse une concurrence dont elle aurait à pâtir. La simplicité du schéma suisse présente en outre l'avantage de maintenir au minimum le personnel chargé de surveiller le fonctionnement du système, y compris le contrôle de l'origine.

Une comparaison entre le schéma suisse et ceux des autres pays industrialisés met en évidence son caractère libéral et sa simplicité. Cette constatation nous incite à ne pas réviser les grandes lignes du schéma suisse. Par contre, un ajustement que nous estimons nécessaire concerne la réduction de la durée de validité de l'arrêté fédéral de dix à cinq ans. De cette façon il sera possible, si cela devient nécessaire, d'opérer des modifications au niveau des grandes lignes (pays et produits couverts, par exemple) avec votre accord préalable et formel. Mise à part l'amélioration du traitement spécial dont bénéficient les pays les moins avancés, nous ne prévoyons pas non plus d'introduire prochainement des changements dans l'exécution du schéma suisse relevant de la compétence du Conseil fédéral. En revanche, il sera nécessaire de revoir l'étendue des préférences à l'issue de l'Uruguay Round et, le cas échéant, des négociations pour un Espace économique européen; dans la mesure du possible, nous entendons maintenir la marge préférentielle dont bénéficient les pays en développement, surtout les moins avancés.

Nous vous proposons de reconduire le schéma suisse de préférences tarifaires tel qu'il se présente à ce jour.

Conformément à l'article 4 de l'arrêté sur les préférences tarifaires, le Conseil fédéral consulte la Commission d'experts douaniers avant de prendre les mesures en la matière. Comme par le passé, nous vous en informons dans nos rapports semestriels concernant les mesures tarifaires prises. Vous aurez ensuite à décider si ces mesures restent en vigueur.

Compte tenu de ces considérations, nous vous proposons de prolonger la validité de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1981 (RS 632.91) de cinq années, soit du 1^{er} mars 1992 jusqu'au 28 février 1997. L'arrêté portant cette prolongation est limité à cinq ans et est soumis au référendum facultatif.

5 Conséquences

51 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'octroi de préférences entraîne une diminution des recettes douanières. Entre 1972 et 1984, la perte cumulée de recettes provoquée par les préférences tarifaires s'est élevée à 295,5 millions de francs. En 1984, la perte enregistrée ne correspond qu'à 1 pour cent des recettes douanières totales. Par rapport à l'état actuel, la prolongation du schéma de préférences tarifaires n'impliquera cependant aucune diminution supplémentaire des recettes douanières. De même, cette prolongation n'entraîne pas d'augmentation de l'effectif du personnel.

52 Répercussions sur les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral sur les préférences tarifaires incombe exclusivement à la Confédération et ne représente aucune charge pour les cantons et les communes.

6 Programme de la législation

Le projet figure dans le programme de la législation 1987-1991 (FF 1988 I 353, appendice 2).

7 Rapports avec le droit européen et avec l'Europe

71 Préférences

L'aide au développement ne fait pas partie de l'acquis communautaire pertinent défini dans le cadre des négociations pour la création d'un Espace économique européen. L'autonomie de décision de la Suisse en matière d'octroi de préférences tarifaires n'est donc pas touchée par les négociations en cours.

La Communauté européenne pratique deux systèmes de préférences tarifaires en faveur de pays en développement. Le *SGP général* est d'application universelle, mais de nombreuses restrictions existent quant à son utilisation (produits et pays en développement exclus, plafonds quantitatifs, limitations dans l'admission en franchise de droits). Au titre de la *Convention de Lomé* conclue entre la Communauté et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la CEE accorde la franchise douanière à tous les produits industriels; à quelques exceptions près, aucune restriction quantitative n'est prévue. Si le premier système est plus restrictif que le SGP suisse, le deuxième est de nature plus libérale. La Convention de Lomé revêt toutefois, contrairement au SGP, le caractère d'un accord de nature globale. A ce titre et pour des raisons largement historiques, il couvre l'ensemble des relations commerciales (y compris certains aspects financiers) entre les pays signataires et ne saurait être comparé avec les schémas autonomes et non-discriminatoires des autres pays industrialisés.

72 Règles d'origine

Les règles d'origine que nous appliquons au titre des préférences tarifaires sont largement harmonisées entre les pays de l'AELE et de la CEE (cf. ch. 43). Si cette harmonisation limite notre liberté pour introduire des modifications autonomes en faveur des pays en développement, elle a également l'avantage de la simplicité et de la transparence pour les exportateurs de ces pays.

Il est possible que la CEE décide dans un avenir prévisible de modifier ses règles d'origine afin de permettre par exemple l'octroi de «l'élément du pays donneur», c'est-à-dire l'introduction du cumul bilatéral. Concrètement, cela signifie qu'un produit originaire d'un pays de la CEE qui fait l'objet d'ouvrages ou de transformations dans un pays en développement sera considéré, au titre des préférences, comme originaire d'un pays en développement précis lui conférant le traitement préférentiel dans ses exportations vers la Communauté. Pour la Suisse et pour la plupart des autres pays de l'AELE, l'introduction de cette possibilité ne poserait pas de problème majeur. Par conséquent, dans l'éventualité où la CEE procéderait à cette modification, en introduisant l'élément du pays donneur sur une base bilatérale, nous pourrions également envisager de l'introduire de façon autonome (ou de concert avec nos partenaires de l'AELE) par le biais d'une

modification de l'ordonnance du 7 décembre 1987 relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement (RS 946.39).

8 Bases légales et forme juridique

Aux termes de l'article 28 de la constitution «ce qui concerne les péages relève de la Confédération». L'octroi de préférences constitue une mesure tarifaire qui relève par conséquent exclusivement de la Confédération.

L'arrêté fédéral traite la répartition des attributions entre les divers organes de la Confédération. Il attribue au Conseil fédéral la compétence de légiférer, compétence dont il définit le contenu, l'objet et la portée. Au surplus, il détermine, dans les grandes lignes, la réglementation à adopter. Ainsi donc, les principes touchant la délégation de compétence et les limites de cette délégation sont respectés. L'arrêté fédéral établit des règles de droit au sens de l'article 5, 2^e alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils et sa durée est limitée à cinq ans. Il doit donc revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale et doit être soumis au référendum.

34288

**Arrêté fédéral
concernant l'octroi de préférences tarifaires
en faveur des pays en développement**
(Arrêté sur les préférences tarifaires)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 février 1991¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté du 9 octobre 1981²⁾ sur les préférences tarifaires est modifié comme il suit:

Article premier Principe

Le Conseil fédéral est autorisé à accorder aux pays en développement des préférences généralisées sur les droits de douane du tarif d'usage du 9 octobre 1986³⁾ (tarif d'importation).

Art. 5, 3^e al. (nouveau)

³ La durée de validité du présent arrêté est prolongée jusqu'au 28 février 1997.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} mars 1992.

34288

¹⁾ FF 1991 I 1342

²⁾ RS 632.91

³⁾ RS 632.10 annexe

Message concernant la prolongation de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1981 sur l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (Arrêté sur les préférences tarifaires) du 20 février 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.04.1991
Date	
Data	
Seite	1342-1363
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 528

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.