

**Message
sur la prorogation de l'arrêté fédéral
sur les préférences tarifaires**

du 29 mai 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de prolonger de dix années la durée de 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 et 1991 jusqu'à la fin du mois de février 1997.

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

29 mai 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Depuis 1972, la Suisse fait bénéficier les pays en développement de préférences tarifaires. L'arrêté sur les préférences tarifaires en vigueur (RS 632.91), qui arrive à échéance le 28 février 1997, autorise le Conseil fédéral à réserver aux pays en développement des droits de douane préférentiels, qu'il peut aussi réduire, voire supprimer, selon le niveau de développement atteint par ces pays et leur situation financière et commerciale.

Le présent message demande de proroger de dix ans cet arrêté fédéral. Quant à son application, les mesures proposées tiendront compte des nouvelles conditions-cadre du commerce mondial. Il convient notamment d'intégrer les effets du cycle d'Uruguay (érosion des marges préférentielles) et d'assurer dans la mesure du possible aux pays en développement un traitement identique en matière de tarifs douaniers à celui accordé aux pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de libre-échange. En outre, il faut accorder aux pays les moins avancés des avantages supplémentaires, qui leur donnent la possibilité de profiter mieux que les autres des préférences tarifaires. Il est aussi prévu de procéder à une plus nette différenciation par rapport aux économies qui, d'une manière générale ou dans certains secteurs précis, ont atteint un degré de développement comparable à celui des pays industrialisés. Ces pays ne devront plus pouvoir bénéficier de préférences tarifaires. La Suisse essaiera de conclure avec eux des accords réciproquement contraignants afin d'améliorer les relations commerciales; soit dans le cadre de l'OMC, soit par le biais d'accords de libre-échange.

Message

1 Partie générale

11 L'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement

111 Le système généralisé de préférences (SGP)

Le schéma suisse de préférences tarifaires fait partie du système généralisé de préférences (SGP) dans le cadre duquel les pays industrialisés et certains pays de l'Europe centrale et orientale accordent aux exportations des pays en développement des droits de douane préférentiels susceptibles de renforcer l'intégration de ces pays dans le commerce mondial.

Les préférences tarifaires ont pour but d'accélérer la croissance économique des pays en développement par le biais de l'augmentation du produit de leurs exportations et de la promotion de leur industrialisation.

Le concept des préférences tarifaires en faveur des pays en développement a été présenté à la première conférence de l'ONU pour le commerce et le développement (CNUCED), à Genève, en 1964. Lors de la conférence suivante de la CNUCED, une résolution a été votée, recommandant la mise en route prochaine «d'un système mutuellement acceptable et généralisé de préférences tarifaires, sans réciprocité ni discrimination». Les pays industrialisés ne pouvaient cependant s'entendre sur un système uniforme impliquant des concessions identiques. La solution retenue, qui permet à la fois de tenir compte des intérêts et des systèmes de protection douanière différents des pays donneurs, envisage le système généralisé de préférences tarifaires comme un ensemble de schémas nationaux basés sur des objectifs et des principes communs. Les schémas nationaux prévoient des *mesures unilatérales* – en ce sens que les pays industrialisés ne demandent pas la réciprocité pour leurs exportations – et *autonomes* – en ce sens que les préférences tarifaires ne font pas l'objet de négociations, elles sont octroyées.

Cette mesure de politique commerciale en faveur des pays en développement contrevient au principe de la nation la plus favorisée affirmé dans le GATT. Il a donc fallu dans le même temps y introduire une base (dite «waiver») sur laquelle édifier cette réglementation d'exception. Celle-ci a été définitivement instituée dans le cadre du Tokyo Round (RS 0.632.231.62).

112 La politique suisse de préférences tarifaires

Les préférences tarifaires suisses au profit des pays en développement remontent à 1972. En raison de ses conceptions de politique économique, la Suisse n'avait adhéré qu'avec réticence, au début, au principe des préférences tarifaires conçu par la CNUCED. Echaudé par certaines autres tentatives de promotion empirique sur le marché, on craignait que cette mesure aboutisse moins à une extension du commerce qu'à un détournement des flux commerciaux, qui refléterait insuffisamment la structure des coûts de production spécifique aux pays. A plus ou

moins long terme, les producteurs des pays en développement bénéficiant de préférences tarifaires en souffriraient également, parce que des capacités se développeraient ou se confirmeraient dans des secteurs ou des domaines où les pays en question n'auraient pas de réels avantages. Après la conclusion de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'ancienne CEE, cet argument a perdu de son importance, puisqu'une réduction des droits à grande échelle en résultait. Pour tenir compte des différences de situations entre pays en développement, la Suisse a fait sien depuis 1982 la recommandation de l'ONU et elle accorde aux pays en développement les moins avancés¹⁾ des exonérations de droits de douane supplémentaires sur de nombreux produits agricoles notamment et sur tous les produits industriels.

Les préférences tarifaires se sont révélées un instrument de promotion des exportations moins efficace que prévu, cela pour trois raisons. Premièrement, les pays industrialisés n'ont pu s'entendre sur un système commun de préférences et chacun a choisi ses propres critères d'application, ce qui fait que les pays en développement ont eu plus de difficultés à utiliser les préférences. Deuxièmement, depuis l'introduction du système des préférences tarifaires il y a plus de vingt ans, les tarifs douaniers et leur progression, soit l'application de taux toujours plus élevés en fonction de l'augmentation du degré de transformation, ont considérablement baissé pour tous les pays, dans le cadre du GATT ou grâce à des accords de libre-échange, ce qui a pour conséquence une érosion de la marge des préférences. Après l'aboutissement du cycle d'Uruguay, les droits de douane moyens appliqués par les pays industrialisés aux produits finis ne sont plus que de 4 pour cent. Les restrictions quantitatives, dans le secteur des textiles et des vêtements, par exemple, tout particulièrement important pour les pays en développement, ont été englobées dans le système du commerce mondial et seront supprimées progressivement dans les dix prochaines années. Précisons que la Suisse n'est pas touchée par cette suppression, parce qu'elle n'a jamais pratiqué de restrictions quantitatives dans ce secteur. Troisièmement, les droits de douane ne sont qu'un obstacle au commerce parmi d'autres, lequel tend à perdre de son importance alors que les autres en prennent, et ce sont ces derniers qui empêchent le plus souvent la percée sur les marchés des pays industrialisés. En l'absence de restrictions quantitatives, quand les produits sont relativement homogènes, le marché réagit immédiatement aux modifications de prix; quand les produits sont moins homogènes – et ils sont alors infiniment plus importants pour le développement d'un pays –, d'autres instruments de marketing et les relations entre vendeur et acheteur jouent un rôle prépondérant. Cependant, une condition doit également être remplie pour que l'utilisation des préférences tarifaires ait un succès

¹⁾ L'ONU estime à 48 le nombre des pays qu'elle considère comme les plus pauvres («PMA» = pays les moins avancés): Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap Vert, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Kiribati, Laos, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen, Zaïre, Zambie.

W durable dans le commerce extérieur, et cette condition est de supprimer les distorsions qui affectent les économies dans les pays en développement.

L'érosion de la marge préférentielle ainsi que l'importance d'autres obstacles non tarifaires au commerce amènent à se poser la question de la justification du maintien d'un système de préférences tarifaires. Après avoir étudié attentivement le problème, nous sommes arrivés à la conclusion que *les préférences tarifaires se justifiaient du point de vue de la politique du développement, mais qu'elles devaient être mieux ciblées sur les pays les moins avancés et se voir renforcées par la création de nouveaux instruments de promotion du commerce*. D'autres mesures complémentaires – l'accent étant mis sur la promotion des capacités institutionnelles aussi bien au niveau des gouvernements (amélioration des structures de politique économique extérieure) que des organisations para-étatiques et privées (services de contrôle de la qualité, chambres de commerce, etc.) – seront présentées dans le Message sur la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale (crédit-cadre V).

Dans les «Lignes directrices Nord-Sud» (FF 1994 II 1217), portant sur les relations de la Suisse avec les pays en développement dans les années nonante, on souligne que la distinction habituelle entre la politique commerciale et la politique de développement est inappropriée quand il s'agit d'apporter une solution aux problèmes internationaux tels qu'ils se présentent à l'heure actuelle. Dans le rapport sur la politique économique extérieure 1995 (FF 1996 I 617), nous avons également plaidé pour une réorientation de la politique économique extérieure de la Suisse, suite à la globalisation croissante de l'économie mondiale, et nous avons également indiqué divers champs d'action. Dans l'exécution de l'arrêté sur les préférences tarifaires, nous voulons accorder une attention toute particulière à la cohérence entre ces mesures et au stade de développement atteint par chaque pays à l'intérieur du groupe des pays en développement.

113 Le système suisse de préférences

La CNUCED confirme que le schéma suisse actuel de préférences tarifaires est exemplaire en comparaison internationale sur deux points importants pertinents pour le commerce: simplicité et prévisibilité. En outre, il accorde des concessions généreuses à tous les pays en développement dans le domaine industriel. Mais l'évaluation montre aussi que ce sont quelques pays en développement avancés ou de grande taille qui profitent surtout du système suisse. D'autres pays industrialisés en sont arrivés aux mêmes conclusions quant à leurs propres schémas.

Des préférences tarifaires ne sont accordées que sur une part modeste de notre commerce extérieur. D'abord, les importations suisses en provenance des pays en développement représentent moins de 7 pour cent des importations totales de la Suisse et la tendance est à la baisse depuis 1991. Ensuite, les chiffres relatifs à l'utilisation des préférences, c'est-à-dire le recours effectif à ces préférences, n'atteint que 50 pour cent environ. Ce chiffre a pourtant régulièrement augmenté entre 1988 et 1994 (de 35,93 % à 55 %), puis il a baissé en 1995 (à 51 %). (Cf. tableau 1, annexe 1).

L'utilisation des préférences tarifaires par les pays en développement est bien moindre dans le domaine industriel qu'elle ne l'est pour les produits agricoles. Les taux peu élevés appliqués aux produits industriels ne justifient guère les frais administratifs d'une demande de préférences tarifaires. En outre, la preuve de l'origine des produits agricoles est plus facile à apporter puisqu'il s'agit de produits homogènes. L'augmentation du taux d'utilisation indique que les pays en développement et les importateurs suisses sont mieux au fait de l'existence et du fonctionnement des schémas de préférences tarifaires, ce qu'ils doivent notamment aux efforts d'information déployés par les pays donneurs et en particulier la Suisse.

La meilleure utilisation du schéma s'est traduite par une diminution croissante du produit des droits de douane, le calcul de la perte étant effectué sur la base du tarif normal. En 1992, la perte ainsi calculée se montait à près de 70 millions de francs suisses; en 1993, à 72 millions et en 1994, elle atteignait 82,6 millions de francs. Les deux plus grands pays en développement, à savoir la Chine et l'Inde, jouissaient, en chiffres absolus, de près de la moitié des concessions octroyées par la Suisse en vertu du SGP¹⁾ (cf. tableau 2, annexe 2). Les pays à même de profiter des préférences tarifaires se signalent en règle générale par un certain potentiel de production et une intégration relativement avancée de leur économie dans le commerce mondial.

L'arrêté fédéral du 9 octobre 1981 concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (arrêté sur les préférences tarifaires, RS 632.91) arrive à échéance le 28 février 1997. Sa durée de validité, de dix ans, avait déjà été prolongée de cinq ans en 1991. Cette prolongation jusqu'en 1997 avait été voulue pour permettre d'examiner les critères d'application à la lumière des résultats du cycle d'Uruguay et, le cas échéant, des négociations sur la création de l'Espace économique européen (EEE). Depuis lors, le cycle d'Uruguay a abouti (Message GATT; FF 1994 IV 1) et la participation de la Suisse à l'EEE a été refusée par le peuple et les cantons lors de la votation du 6 décembre 1992.

12 La prorogation de l'arrêté sur les préférences tarifaires

121 Point de la situation

Eu égard à la politique économique extérieure, il s'est produit dans les pays en développement au cours des dernières années un changement radical, qui n'a pas encore déployé partout tous ses effets. La partition politique et idéologique du monde en deux blocs appartient au passé; la croissance impressionnante des investissements et des flux commerciaux internationaux, le rapide développement des marchés financiers, l'irruption des nouvelles technologies de l'information, la baisse des prix des transports sont autant de facteurs qui ont jeté les bases d'une meilleure intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. La

¹⁾ Les onze pays qui profitent le mieux du SGP suisse en économisant des droits de douane (1994) sont, dans l'ordre: 1. la Chine, 2. l'Inde, 3. la Thaïlande, 4. la Corée du Sud, 5. le Brésil, 6. l'Indonésie, 7. la Malaisie, 8. le Pakistan, 9. les Philippines, 10. Singapour, 11. le Viêt-nam.

part des pays en développement aux exportations mondiales de produits industriels est passée entre 1980 et 1993 de 11 pour cent environ à 24 pour cent. Ces chiffres réjouissants ne doivent cependant pas occulter le fait que l'essor général recouvre une réalité très différenciée selon les régions. La part des pays asiatiques est celle qui a le plus fortement augmenté (passant de 8 à 20 %); celle des pays d'Amérique latine, beaucoup moins (de 1,4 à 2,7 %); quant à celle des pays de l'Afrique subsaharienne, elle a stagné à 0,4 pour cent environ. Selon les renseignements fournis par la CNUCED, la part du groupe des 48 pays les moins avancés aux exportations mondiales a même diminué pendant les dix dernières années de 0,6 à 0,3 pour cent environ; quand bien même pour ce groupe de pays, les exportations ont également augmenté en chiffres absolus. Il est important que ces pays renforcent leur secteur des exportations, qui constitue l'une de leurs principales sources de devises, partant, le moyen d'augmenter leur revenu.

La division mondiale du travail a été confortée par la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La majorité des pays en développement sont devenus membres de l'OMC ou ont entrepris les démarches d'adhésion, ce qui doit améliorer sensiblement les conditions d'un développement fondé sur le commerce global. Les pays en développement ont perdu des avantages tarifaires par rapport à la Suisse en conséquence du cycle d'Uruguay. Cette érosion des préférences n'est cependant pas aussi grave que le traitement tarifaire moins favorable que la Suisse accorde aux pays en développement par rapport aux pays avec lesquels elle a signé des accords de libre-échange.

122 Nouvelles priorités dans l'exécution de l'arrêté fédéral

Nous entendons appliquer l'arrêté fédéral de manière à octroyer autant que possible aux pays en développement les concessions tarifaires accordées aux Etats partenaires dans le cadre d'accords de libre-échange. De plus, les pays en développement les moins avancés doivent bénéficier au maximum du schéma suisse de préférences tarifaires. Ce sont eux qui ont le plus besoin d'aide pour pouvoir s'intégrer dans l'économie mondiale. Dans le même sens, lors de la signature des accords GATT/OMC à Marrakech, en 1994, une décision a été adoptée sur les mesures en faveur des pays les moins avancés par laquelle les pays qui octroient des préférences tarifaires sont invités à améliorer encore le SGP pour les produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les pays les moins avancés (Message GATT; FF 1994 IV 952). Les pays en développement les plus avancés sont déjà compétitifs. Ils pourront dorénavant se passer d'un traitement de faveur dérogeant aux règles générales de l'OMC, parce qu'ils sont en mesure d'organiser leurs relations commerciales sur la base de conventions multilatérales ou bilatérales mutuellement contraignantes.

Bien que le schéma de préférences tarifaires de l'Union européenne (UE) ne soit pas comparable au nôtre (cf. ch. 5), nous étudions la possibilité d'incorporer à notre schéma certains éléments de celui de l'Union pour en renforcer l'effet en matière de politique du développement. D'autre part, en mettant en œuvre l'arrêté sur les préférences tarifaires, nous veillerons à ne pas susciter de tensions entre les négociations bilatérales en cours avec l'UE et les modifications apportées dans l'exécution de l'arrêté sur les préférences tarifaires.

13 Adaptations prévues dans l'exécution de l'arrêté sur les préférences tarifaires

131 L'accès des pays en développement aux préférences tarifaires

L'arrêté sur les préférences tarifaires autorise le Conseil fédéral à (a) désigner les pays bénéficiaires, (b) déterminer les marchandises susceptibles de bénéficier d'un traitement préférentiel et (c) fixer l'échelle des réductions tarifaires.

Quand elle a commencé d'appliquer des préférences tarifaires, dans les années septante, la Suisse a décidé que tous les pays qui se considéraient eux-mêmes comme des pays en développement pouvaient bénéficier du système de préférences (principe de l'auto-désignation pratiqué à l'ONU). Les Etats-Unis tout comme l'UE ont cependant inclus dans leurs schémas des dispositions leur permettant de fermer totalement ou en partie l'accès aux préférences tarifaires à certains Etats, qui s'auto-désignent comme pays en développement mais ont atteint un stade de développement relativement élevé. Cette procédure de suppression des préférences tarifaires, appelée «graduation», se justifie en raison des différences dans l'état de développement que présentent ces pays et des efforts déployés pour améliorer les conditions faites aux moins avancés d'entre eux. A l'avenir, nous avons l'intention d'appliquer également un mécanisme de graduation et, dès lors, nous ne nous référerons plus au principe de l'auto-désignation appliqué jusqu'ici pour déterminer les pays bénéficiaires du schéma suisse. Le fondement juridique de l'introduction de la graduation se trouve déjà dans l'arrêté fédéral (art. 3), selon lequel «le Conseil fédéral examine 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».

Il convient de distinguer, dans le domaine de la graduation, les notions de *graduation intégrale*, qui entraîne pour un pays ayant atteint un degré de développement comparable à celui d'un pays industrialisé le retrait du droit à toutes les préférences tarifaires, et la *graduation partielle*, qui entraîne la suppression des préférences tarifaires pour un segment de produits pour lesquels le pays est capable d'affronter sans elles le marché international. Le schéma suisse tenait déjà compte dans certains cas de la compétitivité des pays bénéficiaires: la Chine, les deux Corée, Hong-kong et Macao, entre autres, ne jouissaient plus d'un traitement préférentiel pour certains de leurs produits (les textiles en particulier).

L'application de la *graduation intégrale* dans le schéma suisse de préférences doit reposer sur des critères objectifs reconnus internationalement, qui rendent compte aussi fidèlement que possible du stade de développement. Nous avons l'intention de nous baser sur les critères du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, que celui-ci utilise pour calculer l'aide publique au développe-

ment (liste du CAD)¹⁾. Adopter ces critères signifie que certains pays ne bénéficieront plus du tout de préférences tarifaires de la part de la Suisse²⁾ (cf. annexe 1 et les explications afférentes). En revanche, conformément à la liste du CAD, notre schéma s'étendra à certains pays de la CEI³⁾, qui sont comparables aux pays en développement à revenu moyen. Les indicateurs principaux (produit intérieur brut par habitant, qualité et disponibilité des facteurs de production, infrastructure, croissance et niveau de formation) les situent à des niveaux très modestes en comparaison internationale. Nous ne disposons que de données lacunaires sur le commerce transfrontalier de marchandises des pays de la CEI, étant donné que ceux-ci commercent surtout entre eux.

Nous prévoyons d'exclure en tout cas du schéma de préférences, outre les pays déjà cités de la liste CAD, tous les pays en développement avec lesquels la Suisse a conclu des accords de libre-échange et ceux qui, comme le Mexique, deviennent membres de l'OCDE. La suppression des préférences se fera uniquement à moyen terme et d'une manière prévisible, afin que les flux commerciaux puissent s'adapter.

Une *graduation partielle* du droit aux préférences tarifaires se justifie pour deux raisons. Premièrement, les préférences tarifaires sont conçues comme des aides au décollage, qui deviennent superflues une fois atteinte une compétitivité élevée. Secondement, ce système permet de transférer les marges préférentielles des pays les plus développés vers les pays moins développés. Nous examinerons l'introduction d'un mécanisme de graduation partielle en tenant compte des concessions que nous pourrions véritablement offrir dans notre schéma de préférences. En outre, les critères d'application permettront que dans certains cas les préférences tarifaires seront maintenues dans des secteurs où un pays en développement est compétitif si cela peut faire bénéficier toute l'économie de ce pays. Pour mettre en œuvre la graduation partielle, il faudrait prendre pour unité de mesure la compétitivité sur le marché mondial des exportations de pays en développement. Actuellement, nous ne disposons pas de suffisamment de données chiffrées à ce propos. Nous devrions donc fixer provisoirement une valeur limite obtenue sur le marché suisse. L'exiguïté de notre marché intérieur nous oblige à ne faire usage de la graduation partielle que lorsque la part d'un pays à nos importations totales d'un produit donné représente un pourcentage élevé sur trois ans. Il faut encore préciser que ce retrait du droit aux préférences se ferait également progressivement.

¹⁾ Les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour déterminer quels sont les pays qui bénéficieront des «fonds de développement» se sont achevés en 1995. Les transferts de fonds au profit d'autres pays tiers ayant le statut de pays en développement ne seront plus considérés comme partie intégrante de l'aide publique au développement, attendu que ces pays ont déjà atteint un niveau de développement qui permet de les ranger dans les pays en développement avancés.

²⁾ Pays qui seront gradués: Chypre, Malte, Gibraltar, Lybie, Arabie saoudite, Qatar, Bahreïn, Emirats arabes unis, Oman, Koweït, Singapour, Hong-kong, Corée du Sud, Iles Caïman, Bahamas, Bermudes, Barbade, Iles Vierges britanniques, Antilles néerlandaises, Aruba, Brunéi, Argentine, Iles Malouines, Polynésie française, Océanie américaine.

³⁾ Communauté des Etats indépendants (CEI): les Etats issus de l'ex-Union soviétique.

Les produits industriels des *pays en développement les moins avancés* bénéficient d'ores et déjà d'une *franchise douanière* totale, que nous voulons étendre à la *plupart des produits agricoles*. Les produits pour lesquels il existe des contingents (produits sensibles pour l'agriculture suisse) n'en bénéficieraient toutefois que dans les limites du contingent. Cette restriction n'a cependant qu'une portée limitée, car les pays les moins avancés produisent en règle générale d'autres biens que ceux de l'agriculture suisse.

Vu que d'importantes concessions ont déjà été faites dans le secteur industriel pour le reste des pays en développement, la révision du schéma de préférences se concentre sur des améliorations spécifiques dans le domaine agricole. Nous entendons dans un premier temps, dans la mesure du possible, traiter ces pays sur un pied d'égalité avec les Etats membres de la zone de libre-échange européenne. Des *améliorations ponctuelles* doivent ensuite être apportées aux droits préférentiels sur les produits d'intérêt particulier pour les pays en développement (sucre de canne brut, figues, ananas, melons). Enfin, *nous leur accorderons si possible, et avec effet immédiat, les concessions tarifaires définitives arrêtées lors du cycle d'Uruguay pour les produits agricoles*. Ce traitement de faveur temporaire devrait leur permettre de s'adapter plus facilement au nouvel environnement de politique commerciale qui s'est créé après la conclusion du cycle d'Uruguay. Ces concessions ne vont d'ailleurs pas au-delà de ce que la Suisse est prête à accorder à tous les membres de l'OMC dans un avenir proche.

En étendant ces concessions, nous nous efforcerons de réduire la *progressivité des tarifs douaniers* frappant les produits des pays en développement. Les tarifs douaniers suisses sont calculés en fonction du poids et non de la valeur de la marchandise, si bien que les produits transformés où se concentrent des matières premières apparaissent être plus taxés que les matières de base. Dès lors, la progressivité tarifaire ne ressort pas clairement du tarif douanier. Les produits agricoles transformés, soumis à un mécanisme de compensation du handicap des prix pour les produits agricoles de base, font aujourd'hui l'objet d'un droit de douane composé d'un élément mobile et d'un élément fixe. Le premier correspond au tarif douanier appliqué aux produits agricoles de base alors que le second constitue la protection industrielle, à laquelle nous avons renoncé pour les pays de la zone de libre-échange européenne. Nous continuons toutefois de l'appliquer aux importations des pays en développement. La révision du schéma de préférences devrait corriger cette inégalité de traitement.

Les pays en développement ont de la peine à exporter au taux du contingent (taux bas appliqué à tous les pays tiers) les produits agricoles pour lesquels il existe des contingents. C'est pourquoi nous étudions les moyens d'améliorer leur *accès aux contingents tarifaires*, indépendamment de leur situation privilégiée au niveau des droits de douane. Les parts de contingents attribuées sur la base de la prise en charge indigène (quantité moindre de marchandise indigène à prendre en charge pour les importations en provenance des pays en développement) et l'attribution de contingents sur la base des statistiques des importations (pondération majorée des importations en provenance des pays en développement) pourraient offrir une certaine marge de manœuvre.

133 Concessions sur des parts de droits de douane à affectation spéciale et sur certaines contributions

Certains produits agricoles sont frappés de taxes à affectation spéciale pour financer l'organisation du marché des produits concernés, par exemple le sucre. Actuellement, seulement 2,6 pour cent des importations du sucre proviennent des pays en développement. Le sucre brut de canne est pour beaucoup de pays un important produit d'exportation, qui, dans les conditions actuelles, ne concurrence que marginalement la production suisse de betterave à sucre, la consommation de sucre brut étant limitée dans notre pays. Nous entendons *abaisser le tarif douanier d'usage pour une quantité de sucre brut de canne en provenance des pays en développement qui sera déterminée par le Conseil fédéral de manière à englober la part actuelle à affectation spéciale.*

Nous demandons un élargissement de compétences (nouvel art. 1^{er}, 2^e al.) afin d'éviter que les nouveaux accents donnés à l'arrêté sur le système des préférences tarifaires (améliorations en faveur des pays les plus pauvres et principe de la graduation pour les Etats les plus avancés) ne désavantagent ces pays dans leur ensemble et ne portent atteinte à la neutralité fiscale. Ainsi, le Conseil fédéral devrait obtenir la possibilité d'édicter des règles afin de pouvoir rembourser aux importateurs par des fonds prélevés sur la caisse fédérale tout ou partie des contributions perçues par les organismes de gestion des stocks obligatoires sur les importations agricoles en provenance des pays les moins avancés¹⁾. Une telle mesure équivaldrait à une réduction des droits de douane additionnelle et ne pèserait pas sur les finances de la Confédération puisque le financement serait assuré dans le cadre des recettes supplémentaires engendrées par la graduation.

134 Des préférences tarifaires pour soutenir la politique sociale et environnementale dans les pays en développement

Les clauses sociale et environnementale permettraient de pratiquer des sanctions dans le domaine des préférences tarifaires (leur retrait) ou d'y ajouter des incitations (octroi de préférences tarifaires supplémentaires). Hormis les Etats-Unis dans le domaine des «droits des travailleurs» et l'UE, si des produits d'exportation sont fabriqués dans des conditions d'esclavage ou sont le résultat du travail effectué dans des établissements pénitentiaires, aucun pays donneur ne menace de supprimer des préférences en cas de violation des normes de la politique sociale. L'UE projette d'appuyer la politique sociale et environnementale (bois tropicaux) par le biais d'incitations. La Suisse juge inadaptée une

¹⁾ En vertu de l'article 8 de la loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays, le Conseil fédéral peut instaurer le stockage obligatoire de certains biens d'importance vitale pour lesquels la production nationale est insuffisante, voire nulle, afin d'assurer la constitution de stocks obligatoires (loi sur l'approvisionnement du pays, LAP; RS 531). Cette obligation de stockage peut être allégée, financièrement parlant, par un fonds de garantie dont les cotisations ne sont pas considérées, selon le droit suisse, comme des droits de douane; elles sont néanmoins perçues par rapport aux importations. Nous examinerons donc également les allègements possibles dans ce domaine, en tenant compte de la nature privée de ce système de fonds.

procédure de sanctions. Nous sommes de l'avis que des sanctions commerciales manquent ici leur but et que seules des mesures appliquées dans le pays en cause sont aptes à modifier fondamentalement les choses. En outre, un système de «malus» se paie cher en politique extérieure, et la Suisse, avec son marché intérieur réduit, n'a pas vraiment les moyens de faire pression sur un pays tiers.

L'incitation – ou système de «bonus» – de l'UE nous semble cependant mériter un examen, encore que le point de départ ne soit pas le même dans l'UE et en Suisse. L'UE se montre très généreuse à l'égard des Etats de l'ACP¹⁾ auxquels elle octroie des préférences; par contre, les concessions tarifaires qu'elle accorde aux autres pays en développement au titre des «seules» préférences tarifaires vont nettement moins loin que celles de la Suisse (cf. ch. 5). Elle dispose donc d'une marge qui lui permet d'accorder des «boni préférentiels» substantiels. Ce système de «bonus» ne serait au contraire concevable que d'une manière limitée en Suisse, puisque notre pays applique aux pays en développement, dans le domaine industriel, des droits de douane déjà très bas, voire nuls. Vu que ceux qui exportent vers l'Europe font généralement l'amalgame entre le marché suisse et celui de l'UE, notre pays pourrait augmenter l'efficacité des mesures prises par l'UE en matière de politique de développement en appliquant des procédures similaires.

Nous suivrons dès lors attentivement la manière dont l'UE mettra en œuvre ses clauses écologique et sociale (cf. ch. 5). Nous nous réservons le droit d'accorder ultérieurement de nouvelles concessions tarifaires pour autant que dans le schéma de préférences suisse il existe des droits de douane à réduire.

135 Retrait momentané de préférences tarifaires

L'arrêté sur le système de préférences tarifaires contient une clause de sauvegarde permettant de modifier ou de supprimer les avantages si les intérêts économiques de la Suisse sont touchés ou les flux commerciaux sont perturbés durablement (art. 2). La levée d'un droit de douane préférentiel entraîne automatiquement l'entrée en vigueur du tarif douanier général que la Suisse applique normalement aux pays tiers.

Indépendamment de la clause de sauvegarde, nous suspendrons momentanément tout ou partie des préférences tarifaires accordées à un pays qui violerait de manière manifeste ses engagements internationaux, et de ce fait serait soumis à des sanctions au plan international.

136 Amélioration des règles d'origine

Les règles d'origine doivent garantir que seuls les produits entièrement obtenus ou ayant subi une transformation ou un traitement suffisants dans un pays en développement bénéficiaire puissent obtenir un traitement préférentiel à l'impor-

¹⁾ Il s'agit de quelque 70 pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et de la région du Pacifique, qui, grâce à la Convention de Lomé, ont obtenu un très large accès au marché de l'Union. Cette Convention ne contient pas de clause environnementale ou sociale.

tation en Suisse. Les règles d'origine se référant aux préférences douanières du SGP sont largement harmonisées entre l'UE, la Norvège et la Suisse. En 1995, l'UE a ajouté deux nouveaux éléments dans sa réglementation en la matière; la Suisse les a incorporés dans sa nouvelle ordonnance relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement (RS 946.39, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996).

Premièrement, la nouvelle ordonnance améliore le régime existant en introduisant la part du pays donneur. Cette règle permet d'utiliser des matériaux ou des produits semi-finis d'origine suisse et de les considérer comme originaires du pays en développement concerné dans le cadre de la détermination de l'origine. Sur le plan économique, cette mesure devrait inciter les pays en développement à utiliser des produits semi-finis suisses et favoriser la coopération industrielle entre entreprises suisses et entreprises des pays bénéficiaires du SGP suisse. Deuxièmement, une règle générale de tolérance a également été intégrée. Selon cette règle, des produits semi-finis non couverts par les règles d'origine peuvent néanmoins être utilisés jusqu'à concurrence de 5 pour cent du prix du produit fini au départ de l'usine; les textiles et les habits sont exclus de cette libéralisation. La règle de tolérance générale offre aux pays en développement une plus grande flexibilité et un plus grand potentiel pour remplir les règles d'origine.

137 Préférences dans le commerce des services

L'accès au marché dans le domaine des services fut traité pour la première fois lors du cycle d'Uruguay. Suite à ces négociations, les pays en développement ont exigé que le principe des préférences tarifaires soit également étendu à ce secteur. Le concept des préférences ne peut toutefois pas être repris de manière automatique pour les services. Les préférences ne portent que sur des droits de douane; or ils sont inexistants pour les services. En outre, il n'est juridiquement pas possible d'octroyer des préférences sans modifier au préalable l'Accord général sur le commerce des services (GATS; RO 1995 2418). Il n'existe dans le GATS – contrairement au GATT – aucune clause d'habilitation qui autorise les parties à octroyer aux pays en développement un traitement préférentiel. A ce jour, d'ailleurs, aucun pays donneur n'a exprimé l'intention d'accorder des préférences dans un domaine autre que celui des marchandises. Le GATS ménage en revanche une flexibilité à l'égard des pays en développement dans le domaine des concessions concrètes d'accès au marché dans les listes nationales d'engagement (art. 4 GATS).

Une extension des préférences aux services n'est pas d'actualité pour des considérations liées à la réglementation OMC mais aussi pour des raisons d'ordre pratique. Vu l'importance croissante du secteur des services également pour les pays en développement, nous envisageons dans le cadre du cinquième crédit-cadre pour le financement des mesures de politique économique et commerciale les possibilités d'élargir la coopération technique à ce domaine.

138 Mesures d'accompagnement visant à augmenter l'effet du schéma suisse de préférences

Les préférences tarifaires des pays industrialisés varient grandement entre elles. Ni leur orientation, ni la couverture des produits ni encore les règles d'origine ne sont harmonisées au plan international (à l'exception du système de libre-échange européen). Les pays en développement ont un besoin énorme d'information pour demander et utiliser au mieux les préférences offertes. Beaucoup de pays et notamment les plus pauvres ont de la peine à se la procurer et à la traiter.

La Suisse soutient depuis des années un programme de coopération technique de la CNUCED concernant les préférences tarifaires. Elle a également organisé plusieurs séminaires bilatéraux et poursuivra ce type de mesures d'accompagnement. Comme nous l'avons déjà mentionné au chiffre 112, d'autres mesures économiques plus poussées sont envisagées pour soutenir le développement de ces pays, qui sont exposées dans le Message concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale (crédit-cadre V).

14 Résultat de la procédure préliminaire

En vertu de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre b, de l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062), une consultation est organisée pour les actes législatifs d'une portée considérable sur les plans politiques, économiques et financiers. En l'occurrence, une telle procédure n'a pas été mise en route, vu que les préférences tarifaires constituent depuis 25 ans un instrument de la coopération économique suisse au développement et que la poursuite de cette mesure n'est pas contestée par les milieux concernés. En revanche l'Office fédéral des affaires économiques extérieures a procédé à une consultation informelle des milieux directement intéressés et concernés (entre autres la Communauté de travail des œuvres d'entraide suisse, l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union suisse des paysans, l'Union syndicale suisse, la Fédération suisse de importateurs et du commerce de gros, la Fédération textile suisse, Swissfashion, la Fédération des industries alimentaires suisses, la Société suisse des industries chimiques, l'Association suisse des fabricants de cigares, la Communauté de l'industrie suisse de la cigarette, l'Association suisse pour la défense des petits et moyens paysans, le Konsumentinnenforum Schweiz et la Fédération romande des consommatrices).

Douze organisations se sont prononcées dans le cadre de la consultation informelle quant à la prolongation de l'arrêté fédéral sur les préférences tarifaires. La prolongation de l'arrêté est incontestée. La Communauté de travail des œuvres d'entraide suisse demande cependant que soient accordées au Conseil fédéral des nouvelles compétences. D'abord, pour lui permettre d'octroyer des préférences dans les secteurs des services, des investissements et de la propriété intellectuelle, dans la mesure où les accords pertinents de l'OMC dans ces domaines (GATS pour les services, TRIMS pour les investissements et TRIPS pour la propriété intellectuelle) l'autorisent. Ensuite, le Conseil fédéral devrait également avoir la compétence d'accorder des préférences additionnelles aux

biens importés qui ont été produits en respectant les conditions de travail et la protection de l'environnement, ceci indépendamment de la suppression éventuelle de l'accès aux préférences (graduation). Il manque une base légale dans tous les trois accords de l'OMC pour accorder des préférences dans les «nouveaux domaines» du commerce mondial (services, investissements et propriété intellectuelle). En outre, la transposition du principe des préférences n'est guère concevable, car les obstacles à l'accès au marché dans les «nouveaux domaines» ne sont pas de nature tarifaire. Le Conseil fédéral peut cependant déjà, s'il le juge opportun, donner suite à la deuxième demande de la Communauté de travail sur la base des dispositions existantes.

La plupart des avis concernent toutefois la mise en œuvre de l'arrêté fédéral. Les œuvres d'entraide demandent entre autres l'adaptation automatique des droits de douanes appliqués aux pays en développement dès que des nouvelles concessions tarifaires sont accordées dans le cadre d'accord de libre-échange. Pour les pays les moins avancés, elles exigent la franchise douanière sur tous les produits agricoles, y compris les droits à affectation spéciale et ceci indépendamment des contingents tarifaires. Par ailleurs, elles se prononcent en faveur de l'introduction de la graduation intégrale, mais s'opposent à l'introduction d'une graduation partielle, dont elles craignent qu'elle puisse se transformer en mesure protectionniste. L'Union suisse du commerce et de l'industrie salue l'introduction de mécanismes de graduation intégrale et partielle. A son avis, l'alignement tarifaire des pays en développement sur nos partenaires de libre-échange ne pourra se faire que lors de la mise en œuvre de l'arrêté et suite à une analyse produit par produit. Dans le domaine des textiles et de l'habillement, des exceptions paraissent nécessaires. La Fédération textile suisse et Swissfashion ne voient aucune possibilité d'accorder des concessions supplémentaires dans leur domaine. L'Union suisse des arts et métiers, l'Association suisse des fabricants de cigares ainsi que la Communauté de l'industrie suisse de la cigarette se sont prononcées contre des concessions sur les produits du tabac. En outre, l'Union suisse des arts et métiers s'oppose à ce qu'on accorde en anticipation les concessions tarifaires définitives arrêtées lors du cycle d'Uruguay pour les produits agricoles. De plus, elle doute de l'opportunité d'introduire dans le schéma des préférences des mécanismes d'encouragement de politiques sociales ou environnementales. Pour la Fédération des industries alimentaires suisses, l'attribution des contingents dans le domaine agricole ne devrait pas être rendue encore plus compliquée par l'introduction d'un mécanisme en faveur des pays en développement. Compte tenu de la libéralisation de la politique agricole, les contingents tarifaires devraient à long terme disparaître. La Société suisse des industries chimiques est de l'avis que l'introduction de clauses sociales ou environnementales n'aura du sens que si elle pourra se baser sur des critères internationalement reconnus. Les milieux directement intéressés et concernés seront consultés ultérieurement sur les changements concrets qui seront adoptés au niveau de l'ordonnance d'exécution.

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.

- 2** **Partie spéciale**
- 21** **Commentaire article par article**
- 211** **Remboursement de cotisations aux fonds de garantie**
(art. 1^{er}, 2^e al.)

Certaines importations sont non seulement frappées de droits de douane au sens strict du terme, mais également par l'obligation faite à l'importateur de cotiser à des fonds de garantie pour financer des stocks obligatoires. Cette obligation relève du droit privé selon le droit suisse; mais selon le droit de l'OMC, ces cotisations constituent des mesures tarifaires. Elles renchérissent les produits étrangers. Les cotisations aux fonds de garantie sont perçues par les organismes de gestion des stocks obligatoires, à la charge des importateurs. Afin d'inciter ces derniers à s'approvisionner dans les pays les moins avancés, le Conseil fédéral doit avoir à l'avenir la compétence d'autoriser le remboursement aux importateurs des contributions qu'ils ont versé au fonds de garantie. L'extension de l'arrêté proposée aurait pour les pays les plus pauvres le même effet qu'une réduction supplémentaire des droits de douane. Les dépenses entraînées par cette mesure seraient couvertes par des fonds prélevés sur la caisse fédérale, mais ne devraient toutefois pas dépasser les recettes supplémentaires engendrées par la suppression de préférences tarifaires suite à l'introduction du mécanisme de graduation. Pour permettre le remboursement de cotisations aux fonds de garantie, un crédit-cadre spécifique serait demandé. La compétence de délégation en faveur du Conseil fédéral pour l'application du mécanisme de remboursement de cotisations aux fonds de garantie correspond à la solution retenue pour l'octroi de préférences tarifaires (cf. art. 1^{er}, 1^{er} al.).

212 **Adaptation de la clause de sauvegarde**
(art. 2, 2^e al.)

Une adaptation de la clause de sauvegarde figurant à l'article 2 de l'arrêté s'impose en complément à l'introduction d'un mécanisme de remboursement des cotisations au fonds de garantie.

213 **Prolongation de la durée de validité de l'arrêté**
(art. 5, 2^e al.)

Nous sommes d'avis que du point de vue de la politique de développement, la continuation du schéma de préférences est une mesure judicieuse (cf. ch. 112). Elle est une nouvelle fois limitée dans le temps, car le régime des préférences constitue une exception par rapport aux efforts de libéralisation multilatérale du commerce. A moyen terme, ce régime devrait perdre sa raison d'être. La prorogation de l'arrêté pour dix ans prouve cependant aux pays en développement la volonté de la Suisse de s'engager par des mesures à long terme en leur faveur. L'extension du schéma pour une décennie augmente la prévisibilité pour les exportateurs des pays en développement et pour les importateurs suisses, ce qui est particulièrement important vu les changements prévus dans la mise en œuvre de l'arrêté.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Pour la Confédération

L'octroi de préférences ne va pas sans une diminution des recettes douanières qui, selon le schéma de préférences actuel, a atteint 82 millions de francs suisses en 1994. Les modifications prévues dans le cadre de la révision de ce schéma auront à court terme des répercussions limitées sur les finances mais ne devraient pas entamer la neutralité fiscale à moyen terme. Les nouvelles concessions se traduiront par une baisse des recettes douanières à raison de huit millions de francs au maximum en 1997. La mise en œuvre du principe de graduation intégrale à partir de 1998 devrait cependant générer un surplus de recettes équivalent.

Côté dépenses, seulement les réductions tarifaires, qui vont au-delà des concessions consenties par la Suisse aux pays tiers dans le cadre du cycle d'Uruguay, grèveront au-delà du court terme le budget de la Confédération. Les mesures prévues visent surtout à améliorer la position des pays en développement les plus pauvres. Les concessions accordées aux autres pays en développement consistent principalement à anticiper les réductions tarifaires inscrites au calendrier de mise en œuvre des résultats du cycle d'Uruguay. Le fait d'exempter de l'élément des droits de douane à affectation spéciale les importations de sucre brut en provenance des pays en développement (cf. ch. 133) signifierait une baisse des recettes d'environ 1 million de francs suisses par an, qui ne doit cependant pas être à la charge de l'agriculture suisse. La prolongation de l'arrêté sur les préférences tarifaires n'implique aucune augmentation de l'effectif du personnel.

312 Pour 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.

4 Programme de législation

Le projet a été annoncé dans le Programme de la législature 1996 – 1999 (FF 1996 II 289).

5 Rapports avec le droit européen

L'UE connaît deux systèmes de préférences en faveur des pays en développement: le *système de préférences généralisées*, de caractère universel, et la *Convention de Lomé* conclue avec quelque 70 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Si le premier système est plus restrictif que le système suisse, le second est plus libéral. La Convention de Lomé revêt toutefois, contrairement au SGP, le caractère d'un accord de nature globale. Elle porte en outre sur l'ensemble des

relations commerciales (y compris certains aspects financiers) entre les pays signataires et ne peut être comparée aux schémas autonomes et non discriminatoires des autres pays industrialisés. Les rapports qu'entretient l'UE avec la plupart des pays en développement les plus pauvres sont régis par la Convention de Lomé.

L'UE a mis en œuvre le schéma de préférences couvrant les biens industriels (chap. 25 à 99 du tarif d'usage des douanes) le 1^{er} janvier 1995. Les restrictions quantitatives y ont été supprimées et remplacées par des tarifs modulés¹⁾. Les produits très sensibles bénéficient d'une réduction de 15 pour cent, qui passe à 30 pour cent pour les produits sensibles et à 65 pour cent pour les produits semi-sensibles, tandis que les produits non sensibles peuvent être importés en franchise douanière dans l'UE. En outre, l'UE envisage la possibilité d'octroyer une marge préférentielle additionnelle pour soutenir des politiques progressives aux niveaux social et environnemental. Dès le 1^{er} janvier 1998, elle prévoit d'accorder en complément des concessions accordées sous son système généralisé de préférences des avantages supplémentaires aux pays qui gèrent leurs bois tropicaux dans le respect des normes édictées par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Afin de renforcer des politiques sociales, l'UE envisage l'introduction de marges préférentielles supplémentaires en faveur des pays qui en font la demande écrite et apporte la preuve qu'ils ont adopté et appliquent effectivement des dispositions légales internes incorporant le contenu des normes des conventions 87 et 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT), concernant l'application du droit d'organisation et de négociation collective et de la convention 138 de l'OIT concernant l'âge minimal d'admission à l'emploi. Pour la mise en œuvre de cette disposition, la Commission de l'UE doit remettre au Conseil de l'UE d'ici à la fin de 1997 un rapport sur la mise en œuvre concrète de cette disposition qui rendra compte des résultats des analyses faites au sein des enceintes internationales telles que l'OIT, l'OMC et l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques), sur les relations entre le commerce et les droits des travailleurs. De même, l'UE a introduit une graduation partielle des importations en provenance des pays en développement très compétitifs dans certains secteurs. Le SGP couvrant les produits agricoles entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1996. Ce nouveau schéma vient d'être présenté par la Commission mais n'a pas encore été publié à ce jour.

L'aide au développement n'est pas à l'ordre du jour des négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE. L'autonomie de la Suisse, qui peut librement octroyer des préférences tarifaires, n'est pas affectée par les négociations en cours. Reste que, pour des considérations de politique de développement, nous essayons de faire en sorte que les mesures de la Suisse et de l'UE se complètent et se renforcent.

¹⁾ Le schéma de l'UE tient compte de la sensibilité de certains secteurs ou produits pour l'industrie communautaire. La protection des secteurs sensibles contre les importations excessives est assurée par un double mécanisme de modulation des marges tarifaires préférentielles et, en cas d'urgence, par une clause de sauvegarde.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

En vertu 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 compétence de la Confédération.

Les cotisations destinées au financement des stocks obligatoires sont considérées par l'OMC comme étant des mesures tarifaires; toutefois, le droit suisse ne les assimile pas à des droits de douane. Pour cette raison, il n'est pas certain que le remboursement de cotisations destinées à alimenter les fonds de garantie des stocks obligatoires pourra être assimilé à l'octroi de préférences *tarifaires*. Les compétences attribuées dans le cadre du mécanisme de remboursement prévu se basent dès lors sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures.

62 Délégation du droit de légiférer

L'arrêté fédéral traite de la répartition des attributions entre les différents organes de la Confédération. Il attribue au Conseil fédéral la compétence de fixer le droit tout en délimitant son contenu, ses buts et son étendue. La délégation de la compétence au Conseil fédéral se justifie par la nécessité de se donner les moyens d'adapter rapidement l'octroi de préférences tarifaires aux changements du tarif d'usage des douanes suite à des négociations multilatérales ou bilatérales. En outre, pour tenir compte des évolutions des conditions-cadre du commerce mondial, l'adaptation sans délai du schéma de préférences peut également s'avérer nécessaire.

N38544

Importations suisses et préférences tarifaires 1990-1995

Tableau 1

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Volume total des importations de la Suisse, en millions de francs	96 611	95 032	92 330	89 830	92 608	94 483
2. Importations en provenance des pays en développement (PED), en millions de francs	7 610	7 411	6 616	6 491	6 426	6 175
3. Part des importations en provenance des PED en pour-cent (point 2 par rapport au point 1)	7,88	7,80	7,17	7,23	6,94	6,54
4. Importations pouvant bénéficier du traitement préférentiel, en millions de francs	5 308	5 148	4 666	4 316	4 471	4 223
5. Importations ayant effectivement bénéficié des préférences, en millions de francs	2 009	2 066	2 009	2 150	2 319	2 188
6. Degré d'utilisation des avantages accordés en pour-cent (point 5 par rapport au point 4)	37,85	40,13	43,05	49,00	55,00	51,00

Diminution des recettes douanières due à l'octroi de préférences tarifaires
(en millions de francs)

Tableau 2

Pays/Groupe de pays	Importations préférentielles		Recettes douanières sur les importations préférentielles		Manque à gagner des douanes par rapport au tarif normal	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
<i>Groupe des principaux bénéficiaires du schéma suisse actuel</i>						
Chine	399,4	478,3	1,46	1,52	22,09	26,78
Inde	277,1	280,9	13,61	13,48	9,81	13,66
Thaïlande	238,8	250,8	12,93	12,99	8,53	8,42
Corée du Sud	200,3	207,7	0,00	0,00	5,67	5,76
Brésil	90,4	115,6	4,98	6,04	4,31	5,12
Indonésie	65,6	78,4	3,83	4,32	3,55	3,82
Malaisie	56,1	61,4	0,42	0,37	3,15	3,35
Pakistan	46,4	45,7	2,52	2,50	2,66	2,89
Philippines	29,5	34,9	0,74	1,05	1,28	1,57
Singapour	60,8	67,0	0,39	0,35	1,05	1,07
Viêt-nam	9,1	12,8	0,50	0,53	0,73	1,06
Total pour le groupe	1473,7	1633,4	34,04	35,27	62,84	73,52
<i>Groupe des pays les moins avancés</i>						
Total pour le groupe	50,6	54,9	1,32	1,60	2,54	2,61
Total de tous les pays	2043,6	2211,5	53,10	52,13	72,08	82,68
<i>Groupe des pays qui seront gradués¹⁾</i>						
Total pour le groupe	478,3	460,2	2,89	3,20	8,13	8,35
¹⁾ Chypre, Malte, Gibraltar, Lybie, Arabie saoudite, Qatar, Bahreïn, Emirats arabes unis, Oman, Koweït, Singapour, Hong-Kong, Corée du Sud, Îles Caïman, Bahamas, Bermudes, Barbade, Îles Vierges britanniques, Antilles néerlandaises, Aruba, Brunéi, Argentine, Îles Malouines, Polynésie française, Océanie américaine, Mexique.						

Liste des pays bénéficiaires de l'aide au développement selon l'OCDE

Les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE visant à déterminer quels sont les pays qui bénéficieront des «fonds de développement» se sont achevés en 1995. Les transferts de fonds au profit d'autres pays tiers ayant le statut de pays en développement ne seront plus considérés comme partie intégrante de l'aide publique au développement, attendu que ces pays ont déjà atteint un niveau de développement qui permet de les ranger dans les pays en développement avancés.

Le CAD distingue entre deux catégories de pays en développement (cf. «liste CAD» ci-après). Les premiers (partie I) sont les pays en développement les plus pauvres d'après leur produit national brut (PNB) par habitant, c'est-à-dire tous les pays dont le PNB par habitant n'atteint pas 4715 USD (en 1992) ainsi que certains pays à la limite, dont le PNB par habitant oscille entre 4715 USD et 8355 USD (toujours en 1992). La deuxième catégorie (partie II) englobe le reste des Etats bénéficiaires, considérés comme «plus riches». Or, selon les directives du CAD, le soutien apporté aux pays de la catégorie II ne saurait à l'avenir être qualifié d'aide au développement, vu que ces pays ne sont plus tributaires de cette aide. Mis à part certains pays de l'Est, il s'agit surtout de pays en développement classés comme «high income countries» par la Banque mondiale, c'est-à-dire tous les pays dont le PNB par habitant est supérieur à 8355 USD (en 1992) ainsi que des pays à la limite ne figurant pas dans la partie I, y compris certains pays d'Europe de l'Est et de la CEI, que le CAD ne considère pas comme des pays en développement.

La distinction entre pays à la limite des parties I et II se fait en partant du principe que les pays affichant pendant trois années consécutives un PNB par habitant d'au moins 4715 USD par habitant passent normalement dans la partie II. Cette classification peut toutefois être réexaminée sur demande d'un pays donneur, lorsqu'un pays en développement a atteint ce seuil mais qu'une série de critères (dix indicateurs tels que la structure économique, la formation, l'espérance de vie, etc.)¹⁾ révèlent qu'il est encore dépendant de l'aide malgré un PNB relativement élevé. La liste CAD sera mise à jour en automne 1996.

¹⁾ *Indicateurs du développement économique:* 1. PNB par habitant; 2. production agricole/PNB. *Indicateurs du développement social:* 3. espérance de vie à la naissance; 4. durée de scolarité moyenne; 5. durée de scolarité femmes/hommes; 6. taux de fertilité. *Indicateurs de la capacité financière:* 7. dépendance à l'égard de l'aide; 8. intermédiation financière; 9. dette extérieure globale; 10. risque domestique.

Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD, Partie 1

Pays les moins avancés (PMA)	< USD 675 (1)	USD 676-USD 2695 (1)	USD 2696- USD 8355 (1)	
Angola	Inde	Bolivie	*Albanie	Maurice
Mozambique	Nigeria	Côte d'Ivoire	Cuba	Brésil
Tanzanie	Kenya	Philippines	Gaza et	Malaisie
Ethiopie	Guyane	Sénégal	Jéricho	Ste-Lucie
Eritrée	Chine	*Arménie	Irak	Venezuela
Sierra Leone	Pakistan	*Kirghizie,	Corée	Uruguay
Ouganda	Nicaragua	Rép.	du Nord	Mexique
Népal	Ghana	Cameroun	Tokelau	Suriname
Bhoutan	*Tadjikistan	*Géorgie	Liban	Trinité et
Burundi	Sri Lanka	*Ouzbékistan	Marshall, îles	Tobago
Tchad	Honduras	*Aserbaïdjan	+ Macao	Gabon
Malawi	Zimbabwe	Papouasie-	Mongolie	St. Kitts &
Guinée-Bissau	Egypte	N.-Guinée	Ste-Hélène	Nevis
Bangladesh	Indonésie	Pérou	Micronésie,	Botswana
Madagascar	*Timor	Guatemala	Etats	Cook, îles
Rwanda	Viêt-nam	Maroc	fédéraux	+ Mayotte
Laos		Congo	Syrie	Nauru
Zambie		Dominicaine,	Niue	
Mali		Rép.	Etats de l'ex-	Seuil
Burkina Faso		Equateur	Yougoslavie	d'accession
Niger		Swaziland	+ Turks et	aux prêts de la
Guinée		Jordanie	Caicos, îles	Banque
équatoriale		El Salvador	+ Wallis et	mondiale
Sao Tomé et		*Turkménistan	Futuna	(USD 4715 ¹⁾)
Principe		Colombie		
Togo		Jamaïque		Antigua et
Gambie		Tonga		Barbuda
République		Paraguay		Seychelles
centrafri-		Namibie		Argentine
caïne		*Kazakhstan		Oman
Bénin		Tunisie		Barbade
Maldives		Thaïlande		Corée du Sud
Guinée		Algérie		Arabie
Comores		Turquie		saoudite
Mauritanie		St-Vincent et		+ Aruba
Lesotho		Grenadines		Bahreïn
Kiribati		Costa Rica		Grèce
Salomon, îles		Fidji		Libye
Cap-Vert		Iran		Malte
Samoa		Belize		+ Montserrat
occidental		Grenade		+ Antilles
Vanuatu		Panama		nées-
Afghanistan		Dominique		landaises
Cambodge		Chili		+ Pacifique,
Djibouti		Afrique		îles (EU)
Haïti		du Sud		+ Vierges, îles
Libéria		(Commu-		(RU)
Myanmar		nautés		

* PECO/CEI

+ Territoires

¹⁾ PNB par habitant (1992)

Pays les moins avancés (PMA)	< USD 675 (1)	USD 676–USD 2695 (1)	USD 2696–USD 8355 (1)
Somalie		noires)	
Soudan		+ Anguilla	
Tuvalu			
Yémen			
Zaire			
* PECO/CEI			
+ Territoires			
¹⁾ PNB par habitant (1992)			

Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD, Partie 2

> USD 8356 (1)	PECO/CEI	Pays en développement avancés + territoires
Taïwan	*Lituanie	Bahamas
Chypre	*Ukraine	Brunei
Israël	*Lettonie	Koweït
+ Hong Kong	*Rép. slovaque	Qatar
+ Bermudes	*Pologne	Singapour
+ Caïman, îles	*Rép. tchèque	Emirats
+ Falkland, îles	*Russie	arabes unis
+ Polynésie française	*Estonie	
+ Gibraltar	*Biélorus	
+ Nouvelle-Calédonie	*Hongrie	
	*Moldova	
	*Roumanie	
	*Bulgarie	
* PECO/CEI		
+ Territoires		
¹⁾ PNB par habitant (1992)		

**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 la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures;

vu l'article 28 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 29 mai 1996¹⁾,

arrête:

I

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

Art. 1^{er}, 2^e al. (nouveau)

² Le Conseil fédéral peut décider que les cotisations aux fonds de garantie des stocks obligatoires prélevées sur les importations de produits agricoles en provenance des pays les moins avancés sont à rembourser aux importateurs. Les remboursements se feront dans le cadre des crédits autorisés.

Art. 2, 2^e al.

² Si l'application de préférences tarifaires ou le remboursement de cotisations aux fonds de garantie des stocks obligatoires a, sur le trafic des marchandises, des effets tels que des intérêts économiques suisses essentiels s'en trouvent ou risquent de s'en trouver affectés, ou que des courants d'échanges sont fortement perturbés, le Conseil fédéral peut, aussi longtemps que les circonstances l'exigent, modifier ou suspendre les préférences tarifaires ou cesser de rembourser les cotisations aux fonds de garantie des stocks obligatoires ou prendre toute autre mesure qu'il juge nécessaire.

Art. 5, 4^e al. (nouveau)

⁴ La durée de validité du présent arrêté est prolongée jusqu'au 28 février 2007.

¹⁾ FF 1996 III 153

²⁾ RS 632.91

II

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

² Il entre en vigueur le 1^{er} mars 1997.

N38544

Message sur la prorogation de l'arrêté fédéral sur les préférences tarifaires du 29 mai 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.1996
Date	
Data	
Seite	153-178
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 692

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.