

Berne, le 5 avril 1956

W. USA.841.8.AVA
Relations horlogères entre
 la Suisse et les Etats-Unis

Au Conseil fédéral

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport ci-après concernant les relations horlogères entre la Suisse et les Etats-Unis depuis mai 1955.

I. Statistiques

Exportations de montres et de mouvements de montres aux Etats-Unis, en millions de francs, d'après les statistiques douanières suisses :

Années	Montres et mouvements de montres	Exportation totale de marchandises Suisse/Etats-Unis
1953	350	852
1954	258	641
1955	258	650

Ces chiffres ne comprennent pas les montres livrées aux forces armées américaines en dehors des Etats-Unis. En 1955, le montant de ces exportations s'est élevé à 15,5 millions.

II. Compensations accordées à la Suisse en raison de la hausse des droits de douane sur les montres.

Le 8 juin 1955, fut signé à Genève l'Accord supplémentaire à l'Accord commercial de 1936 entre la Suisse et les Etats-Unis. Pour "compenser" les nouveaux tarifs sur les montres, les Américains y accordent certaines réductions de droits pour l'importation de quelques produits chimiques, instruments

- 2 -

et textiles. L'Accord de 1955 prévoit expressément la possibilité de l'abrogation de la décision du 27 juillet 1954 élevant les droits de douane sur les montres. La Suisse maintient en effet son point de vue selon lequel cet Accord constitue un règlement provisoire en attendant le retour à la situation qui existait auparavant et qui est fondée sur le traité de 1936.

III. Rapport de la "Tariff Commission" sur les effets de la décision du 27 juillet 1955 élevant les droits sur les montres.

En vertu de la loi américaine, la "Tariff Commission" doit, avant le 27 juillet prochain, soit 2 ans après la décision précitée, soumettre un rapport au Président des Etats-Unis sur ses effets. Il appartient alors au Président de décider s'il y a lieu de maintenir, de modifier ou d'abroger sa décision antérieure.

La "Tariff Commission" aurait déjà commencé son enquête et le Gouvernement suisse a la possibilité de faire connaître ses vues par l'entremise du Département d'Etat.

La Division du Commerce a soumis le problème à la Commission de coordination et, après avoir étudié les vues de l'industrie horlogère, donnera les instructions nécessaires à la Légation de Suisse à Washington.

IV. Le problème du surempierrage ("upjewelling").

1. Le problème en général.

Le Département américain du Trésor a préparé un projet de loi qui sera soumis prochainement au Congrès. Ce projet remplace celui de l'an dernier, au sujet duquel le Congrès n'avait finalement pris aucune décision.

Le nouveau projet est plus favorable à nos intérêts que l'ancien. La définition du surempierrage y est plus restrictive et il n'est plus question d'une caution à verser par les importateurs comme garantie que des pierres ne sont pas ajoutées aux montres pendant 3 ans. Avant de

- 3 -

présenter le projet au Congrès, le Trésor l'a soumis à notre Légation en vue de connaître dès que possible l'avis du Gouvernement suisse.

La Division du Commerce informa aussitôt de ce qui précède la Commission de Coordination. Celle-ci lui fit connaître ses vues et, le 12 mars, M. de Torrenté remit à M. Kendall, Secrétaire d'Etat adjoint au Trésor, un mémoire contenant un exposé technique avec une lettre d'accompagnement relevant le point de vue des Autorités suisses.

2. Le problème des montres automatiques.

Le Département du Trésor a préparé un projet d'ordonnance sur le dédouanement des montres automatiques. Il prévoit un dédouanement séparé, d'une part, pour la montre ordinaire et, d'autre part, pour le mouvement automatique. Les pierres de chacune de ces parties seraient taxées séparément. La montre automatique, qui dans son ensemble comporte en principe plus de 17 pierres, n'aura donc pas à payer le droit très élevé afférant aux montres de cette catégorie. La condition est que la partie de montre ordinaire (donc sans le mécanisme automatique) puisse être remontée à la main 24 heures.

M. Renggli, Président de la Commission de Coordination, a communiqué au Département du Trésor le point de vue de l'industrie suisse sur la réglementation envisagée. Celle-ci, tout en représentant un certain effort du Trésor pour résoudre le problème, n'en a pas moins des inconvénients car elle ne s'appliquerait qu'à une petite partie des montres suisses exportées aux Etats-Unis.

V. Le problème des ajustements.

Il est réglé par l'article 367 du Tariff Act de 1930 et la Treasury Decision n^o 50277 du 5 novembre 1940. Sont considérées comme ajustements au sens de la loi, des opérations spéciales de réglage effectuées après la terminaison de la montre. Les montres qui n'ont pas subi ces manipulations (ajustements à l'isochronisme, à la température et aux positions) ne doivent pas être traitées comme des montres "adjusted" et ne paient donc pas le droit spécial de 0,50 dollar par ajustement.

Cependant, les fabricants de montres américains ont accusé, au cours de l'année dernière, l'industrie suisse de déclarer comme "unadjusted" des montres qui avaient en réalité subi les manipulations prévues par la loi. Il est intéressant de relever qu'en même temps l'industrie américaine lançait une campagne de publicité en faveur de montres ajustées.

Il résultait des accusations lancées par les fabricants américains que la douane américaine n'aurait pas examiné assez attentivement le problème des ajustements des montres suisses, ce qui aurait au fond permis à notre industrie et aux importateurs américains d'éluder les prescriptions légales.

Le Sous-Comité du Sénat sur les "Investigations" décida alors de faire une enquête pour savoir si le Trésor américain avait subi, comme le prétendaient certains, de grosses pertes provenant de la non-imposition des ajustements. Le Sous-Comité n'a pas encore déposé ses conclusions définitives sur cette question. Cependant il semble que le Trésor ait une certaine peine à faire accepter la thèse qu'il a toujours défendue, à savoir que la loi américaine a été interprétée et appliquée correctement par les autorités

- 5 -

intéressées, Il admet que les progrès techniques dans le domaine horloger ont rendu la législation sur les ajustements illusoire, car, en fait, les montres sont aujourd'hui réglées autrement qu'elles ne l'étaient à l'époque où la loi fut édictée. Le Trésor estime cependant qu'il s'agit là d'un problème qui n'est pas de sa compétence. Il appartient au législateur de le résoudre et d'édicter de nouvelles dispositions s'il l'estime nécessaire.

Une délégation de spécialistes du Trésor vint en Suisse en octobre 1955 afin de se rendre compte sur place des procédés de fabrication suisses dans la mesure où ils touchent le domaine des ajustements. Nous ne connaissons pas le rapport de cette délégation. Il apparaît bien cependant qu'elle se soit convaincue de la bonne foi de notre industrie et qu'elle ait confirmé le Trésor dans sa thèse.

Seule la définition technique d'une des opérations (l'ajustement dans les différentes positions) devrait être rendue plus explicite pour permettre l'application correcte de la loi.

Par ailleurs, le Trésor a estimé, sans doute sous l'influence des fabricants américains et de la Sous-Commission sénatoriale d'enquête, qu'il serait utile d'avoir une fiche de renseignements sur les ajustements qui accompagnerait chaque envoi de montres aux Etats-Unis. Il s'agirait d'une sorte de questionnaire qui devrait être rempli par l'exportateur suisse ou l'importateur américain. La douane pourrait apparemment renoncer à la fiche individuelle dans les cas où le fabricant suisse soumettrait une déclaration générale contenant les indications voulues par le Trésor, pour une série des mêmes types de montres.

Le Trésor a donc préparé un projet d'ordonnance sur les ajustements incorporant les deux idées ci-dessus: définition des ajustements aux positions et questionnaire.

D'après le Trésor, à peine 10 % des montres importées seraient touchés par le nouveau règlement.

- 6 -

La Division du commerce informa aussitôt de ce qui précède la Commission de coordination. Celle-ci lui fit connaître ses vues et, le 12 mars, M. de Torrenté remit à M. Kendall, Secrétaire d'Etat adjoint au Trésor, un mémoire contenant un exposé technique avec une lettre d'accompagnement relevant le point de vue des Autorités suisses.

VI. Commission de coordination des organisations horlogères suisses.

1. Voyage aux Etats-Unis de la Commission en novembre 1955.

De l'avis de tous, ce voyage qui, dans l'idée de la Commission ne devait avoir qu'un but exploratoire, a été fort utile. Il a permis à la Commission d'avoir des contacts directs et de se rendre mieux compte de la situation sur place. Pendant son séjour, la Commission a notamment pris les positions suivantes :

- a) elle s'est opposée à toute idée d'un contingentement;
- b) elle s'est opposée aux propositions des fabricants américains tendant à une répartition du marché des Etats-Unis;
- c) elle a offert à l'industrie américaine l'aide technique de l'industrie suisse, à condition que les litiges concernant le traitement douanier soient liquidés de manière satisfaisante. Cette offre n'a pas été acceptée.

Le rapport de la Commission fut discuté, le 23 janvier, dans une séance présidée par M. le Conseiller fédéral Petitpierre. La Commission y exprima en particulier le désir que dorénavant les représentants de l'industrie horlogère aux Etats-Unis fassent directement les démarches concernant le surempierrage et les ajustements. La Légation à Washington n'aurait donc plus à intervenir à cet égard. Les représentants des Autorités fédérales acceptèrent ce vœu.

- 7 -

VII. Le Comité interdépartemental américain sur l'industrie horlogère (Interdepartmental Advisory Committee on the Watch Industry).

Créé au début de 1955, ce Comité a pour tâche d'examiner quelles mesures il y a lieu de prendre aux fins de protéger l'industrie horlogère en fonction de son utilité pour la défense nationale. Il a été établi sous les auspices de l'Office de l'économie de guerre (Office of Defense Mobilisation).

Ce Comité poursuit son enquête et nous ne savons pas quand il l'aura terminée.

Il est clair que ses conclusions se fonderont moins sur des considérations économiques et politiques que sur l'argument de la défense nationale.

VIII Le procès antitrust en matière de montres.

Il a été relevé dans la note du Département politique du 11 mai 1955 que la compétence du tribunal américain à l'égard tout au moins de la FH et d'Ebauches S.A. apparaissait des plus discutables. Les avocats des défendeurs suisses ont donc été chargés de soulever l'exception de l'incompétence du District Court of New York. Le tribunal la rejeta. Les avocats exprimant l'avis qu'un recours contre cette seule décision n'étant pas possible, les défendeurs y renoncèrent tout en se réservant de soulever la même exception lors des débats d'appel.

La poursuite introduite étant civile et non pénale, il peut y être mis fin en tout temps grâce à la procédure des "consent decrees", arrangement à l'amiable passé entre les parties au procès et sanctionné par le juge.

Me Gordon a étudié la question d'un tel "consent decree" à fond et a soumis il y a quelques jours des projets y relatifs à l'autre partie au procès, c'est-à-dire au

- 8 -

Département américain de Justice. Ils contiennent entre autres une renonciation aux contrats Gruen et Bulova visant la fabrication de montres aux Etats-Unis (calibres, etc.), dans les autres cas, la suppression de la clause interdisant d'installer ailleurs des fabriques de montres, etc. Bien des questions restent encore à résoudre. Bulova ne sera approché qu'en tout dernier lieu. On est de l'avis que ce dernier n'envisage plus de faire de "consent decree" séparé. Il se proposerait de voir ce que font les autres défenseurs, mais il semble d'ores et déjà qu'il veuille aller moins loin dans la voie des concessions que les horlogers eux-mêmes.

Les Autorités fédérales n'ont pour le moment aucune initiative à prendre.

IX. Le procès antitrust concernant les machines spécifiquement horlogères.

Le Département américain de la Justice a ouvert en décembre 1955 un procès civil antitrust contre des entreprises et sociétés suisses et américaines accusées de "conspirer pour restreindre" le commerce et l'utilisation des machines horlogère. Parmi les défenseurs figurent la FH et le Watchmakers of Switzerland Information Center, à New York. Parmi les "coconspirateurs" Machor et des fabricants de machines spécifiquement horlogères suisses.

Comme dans les autres procès de ce genre il est possible, selon la loi américaine, d'arriver à une entente avec le Département de la Justice au moyen d'un "consent decree".

Ce procès pose des problèmes délicats en raison des intérêts divergents qui existent en Suisse. Les représentants de l'industrie horlogère désirent que soient maintenus les principes réglant l'exportation de ces machines et tout particulièrement l'interdiction du chablonage, une des pièces maîtresses du statut horloger. Une interdiction totale d'exportation leur

- 9 -

paraît préférable à des concessions qui pourraient être dangereuses pour le statut. En revanche, les représentants de l'industrie des machines, tout en reconnaissant l'importance du statut, voudraient continuer à pouvoir exporter des machines spécifiquement horlogères car ils craignent que la livraison aux USA de leurs autres machines ne soit rendue difficile s'ils ne peuvent aussi satisfaire la demande de machines spécifiquement horlogères.

Le Département politique (qui s'occupe des aspects juridiques du procès antitrust) et la Division du commerce suivent de très près ce problème. On a renoncé à l'envoi d'une note de protestation faute de pouvoir proposer une solution acceptable pour les deux industries. Le mieux serait peut-être d'étudier la possibilité de conclure avec le Gouvernement américain un arrangement permettant la livraison de ces machines, mais aux conditions minima exigées par la Suisse (interdiction du chablonage, par exemple). Il conviendra de voir comment concilier ces conditions avec la législation antitrust.

En outre, la question se pose de savoir s'il y aura lieu de charger l'avocat Nash d'intervenir auprès du juge en qualité d'"amicus curiae".

X Conclusions.

L'administration américaine (et tout particulièrement le Département du Trésor) marque une volonté nette de stabiliser la situation. Cependant, le Sous-Comité du Sénat (pour la question des ajustements) et le Comité interdépartemental (pour la question générale de la protection de l'industrie horlogère américaine) poursuivent leurs travaux. Les conclusions auxquelles aboutiront ces comités peuvent fort bien ne pas coïncider avec la volonté de stabilisation exprimée par le Trésor. D'une part, l'argument de la défense nationale, d'autre part, les efforts des fabricants de montres américains et des milieux protectionnistes aux Etats-Unis pourraient amener ces comités à exercer une pression sur le Trésor pour qu'il interprète et applique la législation en vigueur d'une

- 10 -

manière plus défavorable à nos exportations de montres. Le cas échéant, les comités pourraient réclamer une nouvelle législation plus protectionniste encore.

Dès lors, la situation doit être considérée comme fluide et il sera nécessaire, non seulement de continuer nos efforts pour que soient rétablis les droits de douane prévus par le traité de 1936, mais encore pour empêcher que la situation n'empire et que de nouvelles restrictions ne soient imposées à l'exportation des montres suisses aux Etats-Unis.

Les chapitres VIII et IX du rapport qui concernent le Département politique ont été rédigés d'entente avec lui.

Nous avons l'honneur de vous

p r o p o s e r

de prendre acte de ce rapport.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

(sig.) Holenstein

Extrait du procès verbal à :

Chef du Département fédéral de l'économie publique
Département fédéral de l'économie publique (Secrétariat,
Division du commerce) (3 + 5).
Département politique fédéral (6).