

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES
Division du commerce mondial - GATT -

787.4:14/coy/dif

Berne, le 21.10.1991

Mécanisme d'examen des politiques commerciales,

25-26 septembre 1991 : SUISSE¹

1. Introduction

Du 25 au 26 septembre 1991, le Conseil, siégeant en réunion spéciale sous la présidence de l'Ambassadeur Anell (Suède) a procédé à l'examen de la politique commerciale de la Suisse. Rappelons que ce mécanisme a été mis en place à Montréal dans le cadre de la mid-term review. C'est là un des premiers résultats de l'Uruguay Round auquel la Suisse attache grand intérêt.

Basée sur deux rapports circonstanciés - l'un rédigé par le secrétariat, l'autre par la Suisse² - canalisée par les deux "présentateurs" - l'Ambassadeur Morland (Grande-Bretagne) et M. Janusz Kaczurba (Pologne) -, la discussion a mis en évidence certains aspects de la politique commerciale suisse et en a clarifié d'autres.

L'examen de la Suisse s'est articulé sur les trois parties suivantes:

- les objectifs généraux de notre politique commerciale, y compris les structures institutionnelles et juridiques;
- le recours ou non-recours aux instruments utilisés, y compris les droits de douanes;
- les aspects sectoriels des politiques et pratiques commerciales qui affectent le commerce dans les principaux secteurs de l'économie suisse.

1. La délégation suisse était représentée par M. l'Ambassadeur Girard, le Vice-directeur Zosso, M. le Ministre Wasescha, Mme Schneeberger, M. Karrer, Mme Cossy, M. Besson, Mme Dieffenbacher (OFAEE), M. Horber (OFAG), M. Favre (Commission des cartels)

2. Doc C/RM/G/17, 17A, 17B (peuvent être obtenus sur demande à la Division du commerce mondial - GATT)

2. Objectifs généraux

Dans sa déclaration introductive (cf. annexe 1), M. l'Ambassadeur Girard a présenté au Conseil la politique commerciale de la Suisse. Il a souligné l'importance que revêt l'examen des politiques commerciales pour accroître la transparence et améliorer la surveillance de la mise en oeuvre des règles et disciplines du GATT. Sur le plan interne, l'examen permet aux responsables de la politique commerciale de familiariser les diverses instances nationales avec les mécanismes du GATT et de les mieux faire connaître à l'ensemble des acteurs de la politique économique du pays.

M. Girard a donné un bref résumé de notre politique commerciale tant au niveau institutionnel que sur le plan de son application effective. La délégation suisse a ainsi profité de cette occasion pour rappeler les principes de notre politique commerciale (liberté du commerce et de l'industrie, subsidiarité), afin de clarifier quelques interprétations parfois erronées du rapport du Secrétariat.

En ce qui concerne les deux thèmes abordés en détail dans le rapport du Secrétariat, soit l'agriculture et les cartels, la délégation suisse s'est prononcée brièvement et de manière très générale.

Au sujet de la politique agricole, M. Girard a rappelé la multifonctionnalité de notre agriculture qui repose sur des objectifs commerciaux et non-commerciaux. Il a relevé que la friction entre les exigences de notre politique agricole (objectifs commerciaux et non-commerciaux) et celles d'un commerce international plus ouvert, ainsi que les défis internes auxquels l'agriculture est confrontée (écologie, coût élevé de la politique agricole), ont déclenché dans le pays un intense processus de réflexion. Les autorités ont ainsi commencé à étudier et à mettre en oeuvre de nouvelles mesures (versements non liés à la production, etc.).

Au sujet des cartels, la délégation suisse n'a pas contesté qu'il existe encore un potentiel de déréglementation et que cela permettrait de gagner en compétitivité mais aussi de réduire le coût de la vie pour le consommateur. Nous avons néanmoins rappelé que les autorités suisses ont procédé en 1986 à la révision de la loi sur les cartels, afin de créer un instrument encore plus efficace pour lutter contre les abus en matière de cartels.

Le rapport du Secrétariat recelant quelques inexactitudes, M. Girard a rectifié ces malentendus ou préjugés, principalement dans les domaines de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération (aides publiques), dans le processus décisionnel jugé trop lent en Suisse et qui empêche une certaine flexibilité politique, ainsi que dans les conclusions erronées ou trop hâtives de la part du Secrétariat (par exemple difficulté d'adaptation de l'économie suisse face à la concurrence internationale). Finalement, M. Girard a réitéré l'importance que la Suisse attache au système multilatéral et a rappelé le rôle actif qu'elle joue dans le Round.

3. Interventions des participants

Toutes les délégations qui ont pris la parole (Canada, Yougoslavie, Nouvelle-Zélande, Nordiques, Etats-Unis, Australie, Chili, Hongrie, Autriche, Japon, CE) ont salué, voire félicité la Suisse pour la qualité de son niveau de vie, sa situation politique stable, sa société travailleuse et disciplinée, ses performances économiques impressionnantes, son économie ouverte et solide. La Suisse est comparée à un modèle de développement par quelques membres du Conseil. Ils ont en outre reconnu le rôle important de la Suisse dans le GATT et dans l'Uruguay Round et ont ajouté que la réussite économique du pays impliquait la responsabilité de maintenir et renforcer le système multilatéral commercial.

Malgré toutes ces éloges, les délégations ont émis des critiques qui, comme on s'y attendait d'ailleurs, ont été surtout dirigées sur nos politiques agricole et cartellaire (voir ci-dessous).

Les participants se sont de plus inquiétés de l'intégration croissante de l'économie suisse dans le marché européen, représenté par la CE et l'AELE. Inquiétude qui s'avère mal fondée, comme l'a relevé M. Girard, car les statistiques douanières trop abrégées donnent une idée fautive du degré d'intégration effectif suisse dans l'économie mondiale. En effet, nos liens économiques et commerciaux avec les pays non européens sont substantiellement plus importants et plus intenses que ne l'indique la lecture des statistiques. De plus les marchés extra européens sont en croissance. Une grande partie de nos achats effectués dans des pays "extra européens" transitent par le marché européen (par exemples les fleurs coupées). En outre, grâce à la politique de spécialisation, l'industrie suisse est très compétitive sur certains marchés (haute technologie) et a ainsi acquis un degré élevé d'intégration dans l'économie mondiale. Enfin, la situation économique difficile de certains continents importants pour les exportations suisses, comme l'Amérique latine et l'Afrique (effondrement du prix des matières premières) ainsi que des pays producteurs de pétrole ont contribué à la croissance de nos échanges en Europe.

Faisant référence à nos politiques cartellaire et agricole, plusieurs délégations considèrent que le marché suisse n'est pas aussi libéral et ouvert qu'on voudrait bien le faire croire. D'autres délégations ont lié la baisse de la conjoncture de notre économie avec le soutien intensif à la politique agricole et cartellaire (Canada, Nouvelle-Zélande). Il est vrai que l'économie suisse connaît quelques problèmes conjoncturels. Il nous semble cependant hasardeux d'en tirer des conclusions hâtives et infondées sur la dégradation de la compétitivité de l'économie suisse, comme l'a fait la CE. La santé économique de la Suisse n'a jamais été aussi bonne ces dernières années avec une période de croissance continue. Les taux d'intérêts élevés sont dus à la politique monétaire restrictive de la Banque nationale suisse, etc. (cf. annexe 2: situation économique générale).

Des questions nous ont été posées à propos de la répartition des compétences entre cantons et Confédération. Ce sujet a d'ailleurs créé à plusieurs reprises des malentendus parmi les membres du Conseil. Nos partenaires et le Secrétariat ont en effet trop facilement conclu que si les cantons avaient une compétence (subventions, achats publics), ils l'utiliseraient automatiquement à des fins protectionnistes.

4. Agriculture

Notre politique agricole a fait l'objet de sévères critiques et de beaucoup de questions. Plusieurs délégations ont mis en doute l'utilité d'une politique de sécurité alimentaire (Pologne, Chili) notamment en se référant au vin et aux fleurs coupées. Certaines délégations (Canada, Yougoslavie, Nouvelle-Zélande, Hongrie, Chili) ont voulu savoir comment nous envisagions les réformes de notre agriculture, le traitement de l'agriculture dans le contexte de l'Espace Economique Européen et ses répercussions possibles sur les pays en voie de développement (voir réponses à l'annexe 2).

M. Horber a entrepris de présenter la politique agricole suisse (cf. annexe 3). Dans son exposé, il a rappelé que notre politique agricole se fondait sur des objectifs commerciaux et non-commerciaux. Ces divers objectifs, dont notamment la sécurité alimentaire, trouvent leur origine dans l'histoire suisse. Un certain niveau d'auto-appvisionnement reste aujourd'hui encore pour notre pays un des éléments de notre politique de souveraineté en période de crise. Il le restera aussi dans l'avenir étant entendu qu'il conviendra d'adapter les modalités de cette politique aux conditions-cadres en constante évolution. A l'heure actuelle, un débat intense est en cours et des pressions se font sentir pour réformer le secteur primaire. Quelques réformes ont déjà ou vont être réalisées, notamment une politique des prix plus restrictive et une proposition au Parlement pour l'introduction des paiements directs compensatoires. A ce propos, l'offre agricole suisse au GATT, du 24 octobre 1990, reste sur la table. La délégation suisse a ajouté que la Suisse couvrait un tiers de ses besoins alimentaires par des importations, ce qui la place parmi les premiers au niveau mondial et qu'il ne fallait pas oublier les capacités limitées du marché agricole suisse.

5. Cartels

M. Favre (Commission des cartels) a eu la tâche délicate d'expliquer notre politique cartellaire, autre thème vivement attaqué par les parties contractantes. Elles considèrent que les arrangements cartellaires (collusion) annulent les bénéfices que l'on pourrait attendre d'un bas niveau de la protection tarifaire et d'une absence d'autres barrières majeures au commerce.

La Suisse a mis en évidence que notre économie n'était plus aussi cartellisée qu'avant et qu'il ne subsistait pratiquement plus de cartels. En effet, depuis quelques années, le nombre de cartels a diminué. Le seul grand cartel classique qui subsiste à l'heure actuelle est celui des médicaments. Ce cartel a été admis par la Commission des cartels pour des raisons de santé publique. Autre considération qui dément une économie cartellisée : les producteurs étrangers ont tendance, sans former de cartels, à fixer des prix plus élevés sur le marché suisse que sur leur marché national, à cause du niveau de vie élevé.

Avec la nouvelle loi sur les cartels (révision en 1986), la Commission des cartels a un instrument plus efficace pour lutter contre les abus. Sur le plan international, le droit suisse de la concurrence et celui de la CE ne présentent pas de différences matérielles

notables quant aux effets, même si les approches diffèrent (lutte contre les abus (Suisse), interdiction avec exceptions (CE)).

6. Aspects sectoriels

Les délégations nous ont posées des questions à propos des sujets suivants: politique régionale, subsidiarité, garantie contre les risques à l'exportation (GRE), système généralisé de préférence (SGP), textiles, marchés publics, subventions, normes, télécommunication, droits de douane ainsi que les règles d'origine, (cf. annexe 2).

7. Conclusion

Les délégations, malgré les critiques à l'égard de notre politique agricole et cartellaire, ont tenu un langage que l'on peut qualifier de globalement conciliant à l'encontre de la politique commerciale de la Suisse.

Dans ses conclusions (cf. annexe conclusions du Conseil), le président s'est fait l'écho des délégations. Il a noté le rôle important de la Suisse et sa responsabilité de maintenir et de promouvoir un système multilatéral. La prospérité de notre pays découle d'une économie stable et ouverte ainsi qu'un degré élevé d'intégration dans l'économie mondiale. Il a exprimé l'attente que la Suisse, par une plus grande coopération européenne, continue l'ouverture de ses marchés en accord avec les principes de base du GATT.

Le Conseil a encouragé les autorités suisses à poursuivre la libéralisation de secteurs hautement protégés, plus particulièrement l'agriculture. Il a pris connaissance des mesures de réformes entreprises dans le domaine des cartels.

J. Besson
C. Dieffenbacher

Visa: 

Annexe: mentionnée

seul le texte prononcé fait foi

TPRM - examen de la Suisse

déclaration de la Suisse

Monsieur le Président,

Nous saluons l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui de présenter au Conseil la politique commerciale de la Suisse.

La Suisse a toujours attaché une grande importance au mécanisme d'examen des politiques commerciales. Elle y a vu un moyen d'accroître la transparence, de surveiller et, par là de mieux faire respecter, la mise en oeuvre des règles et disciplines du GATT. Cet examen permet en outre aux Parties Contractantes d'apprécier et d'évaluer collectivement les différentes politiques et pratiques commerciales des diverses Parties Contractantes et leur incidence sur le fonctionnement du système commercial multilatéral. Certaines améliorations peuvent sans doute encore être apportées à ce mécanisme, nous en reparlerons plus loin.

Autre aspect non négligeable, cet examen astreint à des analyses et à des recherches poussées sur le plan interne. Et parce qu'il oblige chaque Partie Contractante à expliquer aux autres Parties Contractantes ce qui pour elle va de soi, cet examen contribue à nous faire reprendre conscience des motivations, des justifications de certains de nos automatismes. Il permet encore aux responsables de la politique commerciale de familiariser les diverses instances nationales avec les mécanismes du GATT et de les mieux faire connaître à l'ensemble des acteurs de la politique économique du pays. Car, comme c'est le cas pour nous tous, si nous sommes les représentants de notre pays au GATT, nous sommes aussi les représentants du GATT dans nos pays respectifs.

En ce qui concerne la Suisse, le mécanisme d'examen des politiques commerciales complète de manière opportune les études macro-économiques qui se déroulent dans le cadre de l'OCDE, mais aussi l'exercice auquel nous nous soumettons tous les trois ans au GATT en vertu de notre Protocole d'accession.

Ce mécanisme d'examen, que l'on doit aux travaux du groupe sur le fonctionnement du système GATT, est un des premiers acquis du Round. Nous espérons vivement que les négociations dans leur ensemble connaîtront le même succès.

Je ne saurais débiter cette réunion sans remercier le secrétariat du GATT pour le travail considérable qu'il a fourni et la qualité de la documentation qui en a résulté. Son rapport offre aux Parties Contractantes une bonne description de la politique commerciale de la Suisse, de ses objectifs, ainsi que des moyens pour les atteindre. Nous avons néanmoins relevé quelques imprécisions sur lesquelles je reviendrai plus loin. Je tiens également à remercier M. l'Ambassadeur MORLAND et M. KACZURBA qui ont accepté la tâche de présentateurs.

J'en viens maintenant au thème qui nous réunit aujourd'hui et je commencerai par rappeler certains faits essentiels qui permettront de mieux situer la politique commerciale de la Suisse.

Les deux piliers institutionnels sur lesquels repose la politique économique de la Confédération suisse se trouvent énoncés dans la Constitution fédérale.

En consacrant la liberté du commerce et de l'industrie, l'article 31 de la Constitution pose les bases d'une économie de marché. L'Etat n'intervient donc que de manière très subsidiaire dans le domaine économique. A ce propos, il est intéressant de relever qu'il n'y a pas de politique industrielle en Suisse. Corollaire de ce principe de non-intervention de l'Etat, l'économie suisse est pour la plus grande partie ouverte sur l'extérieur. Elle réagit et très directement à l'environnement international et s'y adapte rapidement.

Le second principe qui gouverne notre économie trouve ses racines dans l'histoire de la Confédération suisse. En énonçant que la Confédération n'est compétente que dans les domaines qui lui ont été expressément délégués par les cantons, l'article 3 de la Constitution pose le principe de la structure fédérale de la Suisse. Aujourd'hui encore, cette structure est une garantie de la survie du pays. Dans le domaine économique en particulier, chaque canton

mène souverainement sa politique économique, mais la politique économique extérieure est du ressort de la Confédération.

Quelques mots maintenant en ce qui concerne la place de la Suisse dans l'économie mondiale.

Le manque de ressources naturelles, l'étroitesse de son marché domestique ont très vite incité la Suisse à orienter son économie sur les exportations, moyen indispensable pour financer ses importations, approvisionner le pays en matières premières, mais aussi assurer le plein emploi. Au cours de ces trente dernières années, les exportations ont été multipliées par six, pendant que le PIB était multiplié par cinq. Actuellement, les exportations et les importations représentent chacune environ 30 % du produit intérieur brut de la Suisse. Le traditionnel déficit de la balance commerciale de la Suisse (5.5% environ du PIB) témoigne également de l'importance du secteur importations dans notre économie.

J'aimerais aussi souligner ici que, nos liens économiques et commerciaux avec les pays non européens sont substantiellement plus importants et plus intenses que ne l'indique la lecture des statistiques. Les chiffres globaux couramment utilisés pour illustrer ces relations sont trompeurs à trois titres. Tout d'abord, ils n'indiquent pas nécessairement la provenance réelle des produits. Ceci est simplement dû au fait que nos achats "extra européens" transitant souvent par la Communauté, ils figurent comme produits communautaires dans les statistiques douanières de la Suisse (fleurs coupées, bananes ou encore bois tropicaux). Au-delà des chiffres globaux, la réalité est beaucoup plus nuancée.

La réalité se révèle encore plus nuancée si l'on procède à une désagrégation des exportations suisses sur les marchés mondiaux pour considérer leur aspect qualitatif. Conséquence de la politique de spécialisation qu'elle a mise en pratique depuis longtemps, l'industrie suisse est très compétitive sur certains marchés (haute technologie). Par cette production hautement spécialisée, la Suisse a atteint un degré élevé d'intégration dans l'économie mondiale, ce qui ne ressort pas des statistiques.

Enfin, troisième élément qui témoigne de l'intégration de l'économie suisse dans l'économie mondiale : les investissements suisses à l'étranger. La Suisse est premier investisseur mondial par tête d'habitants. A cet égard, loin de se concentrer en Europe, les investissements suisses se dirigent pour une part substantielle vers des économies tierces, en particulier les

Etats-Unis et l'Amérique latine. Cela démontre aussi que l'intégration de l'économie suisse ne peut s'estimer seulement en termes d'exportations et d'importations de marchandises.

Enfin, quelques mots sur la place de la Suisse dans l'intégration européenne. La Suisse a soutenu de manière constante les efforts tendant à une libéralisation progressive des échanges, sur le plan mondial (GATT), et sur le plan régional, avec la création de l'Association européenne de libre-échange en 1960, et la conclusion d'un accord de libre-change avec la CE en 1972. Ces liens ont été développés depuis, et plus d'une centaine d'accords ont été conclus pour résoudre les problèmes de bon-voisinage commercial entre la Suisse et la CE.

Aujourd'hui, la Suisse est engagée, avec ses six partenaires de l'AELE, dans un processus de négociation qui devrait conduire à la création d'un Espace économique européen. Cet instrument permettrait aux pays de l'AELE de participer au marché intérieur de la CE qui est en train de se mettre en place. Il s'agit donc, sur le plan strictement commercial, de la poursuite de la politique traditionnelle d'ouverture des marchés. Toutefois, la participation à un marché intérieur, dont les paramètres sont définis essentiellement par la CE, nous amène à des considérations qui dépassent le cadre de la politique économique extérieure. C'est au niveau de ces questions d'ordre politique et économique au sens large que se situe le débat actuel en Suisse. Devons-nous conclure un traité sur l'Espace économique européen? Devons-nous et pouvons-nous adhérer à la CE ou devons-nous rechercher une voie autonome? Voilà les questions fondamentales du débat. Dans un tel contexte, le GATT, comme accord cadre du commerce mondial, avec ses règles et disciplines qui assurent à chaque Partie Contractante l'accès au marché de ses partenaires, acquiert une importance additionnelle.

En ce qui concerne plus particulièrement le GATT, il me semble utile de rappeler quelques données, qui sont d'ailleurs reflétées dans le rapport du Secrétariat.

La Suisse, qui est partie contractante au GATT depuis le 1er avril 1966, a également signé tous les Codes issus du Tokyo Round. Au cours des Rounds successifs, ses droits de douane, calculés ad valorem, ont été considérablement abaissés pour arriver aujourd'hui à moins de 3 % sur les produits manufacturés. La quasi-totalité du tarif est consolidée (99% des produits industriels, 54% des produits agricoles, pourcentage global 91%). On le voit, ces taux soutiennent aisément la comparaison avec ceux que l'on peut relever dans certains

pays dont la structure est similaire à la Suisse, mais aussi, soit dit en passant, avec des pays axés sur l'exportation de produits agricoles.

Le niveau peu élevé de ses droits à l'importation place la Suisse au cinquième rang des importateurs de produits tropicaux, ce qui en fait un partenaire commercial intéressant pour les pays en développement.

De plus, les pays en développement les moins avancés jouissent quant à eux de droits zéro sur diverses positions tarifaires dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP).

Bien que signataire de l'Accord multifibre (AMF), la Suisse n'a jamais eu recours à des restrictions quantitatives à l'importation. Les importations textiles en provenance des pays en développement ont toujours trouvé de larges débouchés sur le marché suisse.

La Suisse ne maintient pratiquement pas de restrictions quantitatives sur l'importation de produits industriels. Si de telles mesures subsistent, c'est principalement pour des raisons de sécurité nationale, de protection de la santé publique ou de l'environnement. Les subventions publiques à l'industrie suisse sont réduites à la portion congrue.

La liberté d'exporter ne souffre que quelques exceptions mineures, touchant essentiellement des produits sensibles du point de vue de la sécurité nationale. Nous n'avons d'ailleurs jamais eu recours à des accords d'autolimitation à l'exportation.

La Suisse n'a jamais pris non plus de mesure anti-dumping ou de mesure compensatoire. Cependant, nous remarquons que les mesures anti-dumping deviennent, et c'est là une évolution préoccupante, un élément de plus en plus important dans les politiques commerciales des Parties Contractantes. Plusieurs fois soumise à des actions anti-dumping, la Suisse souhaite que l'on établisse des règles strictes dans ce domaine, comme d'ailleurs dans les autres domaines des règles qui font l'objet de négociations dans le Round.

Le rapport du secrétariat fait une large place à la politique cartellaire et à ses effets négatifs sur l'économie suisse. Nous avons pris note de ses constatations, que nous commenterons dans le courant de la discussion. Nous ne contestons pas qu'il existe encore un potentiel de déréglementation. Cela permettrait de gagner en compétitivité mais aussi réduire le coût de la vie pour le consommateur. C'est parce que les autorités suisses en sont parfaitement conscientes qu'elles ont procédé en 1986 à la révision de la loi sur les cartels. Elles

disposent maintenant d'un instrument juridique plus percutant dont les premiers effets commencent à se faire sentir.

La Commission des cartels - organe qui procède à des enquêtes lorsque des soupçons d'abus parviennent à sa connaissance - est ainsi devenue plus active. Ses enquêtes sur les accords cartellaires dans le domaine des assurances et dans le secteur bancaire ont trouvé un large écho dans les médias et elles ont abouti à la disparition de la plupart des accords en cause. On peut citer l'exemple de l'enquête sur les banques, qui a conduit à la disparition de 13 conventions cartellaires; par ailleurs, trois autres conventions ont été modifiées dans le sens demandé par la Commission des cartels et deux se sont révélées superflues. Le recours contre une dernière convention est encore pendant devant le Tribunal fédéral.

Venons-en maintenant à la politique agricole. Ce n'est pas une surprise, le rapport du secrétariat en parle abondamment. Relevons tout de même que 30 pages y sont consacrées, pour 20 à la politique industrielle, alors que le secteur primaire ne représente que 2,5 % du PIB, le "reste" se répartissant entre l'industrie et les services !

Les faits exposés par le secrétariat correspondent à la réalité mais je tiens à rappeler ici deux choses : premièrement, la Suisse couvre plus du tiers de ses besoins alimentaires par des importations et elle n'exporte par ailleurs que peu de produits agricoles. Deuxièmement, la politique agricole suisse poursuit des objectifs commerciaux et non commerciaux. Au nombre de ceux-ci, il y a notamment le maintien d'une population paysanne décentralisée, la protection du sol, du paysage et de l'environnement, mais aussi le souci de conserver une agriculture productive destinée à assurer le ravitaillement du pays en période de crise. Cette multifonctionnalité de notre agriculture ne va pas sans receler un certain potentiel de conflits au niveau de ses objectifs. Elle donne aussi au secteur agricole un poids dépassant celui qui serait le sien s'il ne reposait que sur des considérations économiques au sens étroit.

Cette friction entre les exigences qui sous-tendent depuis plusieurs décennies la politique agricole suisse et celles d'un commerce international plus ouvert, ainsi que les défis internes auxquels l'agriculture est confrontée (écologie, coût élevé de la politique agricole), ont déclenché dans le pays un intense processus de réflexion. Les autorités ont ainsi commencé à étudier et à mettre en oeuvre de nouvelles mesures - versements non liés à la production, incitations à des contributions en faveur de l'environnement, par exemple - qui permettront

à la Suisse de conserver une agriculture susceptible de remplir ses nombreuses et importantes fonctions tout en s'adaptant à l'évolution en cours, y compris au GATT.

Un processus d'ajustement est donc en cours et la Suisse attend des négociations de l'Uruguay Round qu'elles établissent un cadre multilatéral composé de règles sûres et précises, tenant compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture, cadre qui viendra appuyer ses efforts de réformes internes.

J'aimerais maintenant - cela fait aussi partie des règles du jeu - reprendre quelques points sur lesquels nous ne partageons pas complètement l'analyse du secrétariat.

Tout d'abord, le rapport ne semble pas parfaitement refléter le système, complexe il est vrai, de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (article 3 de notre Constitution, que j'ai eu l'occasion de décrire il y a un moment). Il a aussi quelquefois tendance à tirer à ce propos des conclusions un peu hâtives.

A plusieurs reprises (politique de normalisation, attribution d'aides publiques, par exemple), le rapport du secrétariat donne l'impression que dans la marge de manoeuvre qui est la leur, les cantons recèlent un certain potentiel protectionniste. Il y a là une fâcheuse tendance à peindre le diable sur la muraille !

J'en veux pour exemple la vingtaine de paragraphes (paragraphes 340 à 365) qui passent en revue les aides publiques pouvant être accordées par la Confédération et les cantons. Nous saluons la précision avec laquelle cette analyse a été faite, mais en l'occurrence, nous craignons qu'un tel souci du détail n'aboutisse à donner une image faussée de la réalité, en laissant croire que ces instruments sont un élément important des politiques cantonales et, par là, susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les échanges internationaux. Or, je tiens à souligner ici que les montants en jeu sont très modestes : ainsi, les aides publiques de la Confédération et des cantons représentent 0,04 du PIB.

Toujours au chapitre institutionnel, le rapport du secrétariat relève la lourdeur du processus décisionnel en Suisse, corollaire inévitable de notre système qui privilégie la consultation et la recherche du compromis. Si une telle remarque est pertinente en soi, il faut tout de même constater que dans le cadre d'une économie qui est, pour la plus grande partie, libre de toute entrave législative, un tel processus n'est guère susceptible de porter à conséquence. Il aurait

certainement des effets négatifs dans une économie fortement réglementée, ce qui, encore une fois, n'est pas le cas en Suisse.

Je tiens à faire encore quelques commentaires sur l'analyse économique et nuancer certaines conclusions.

Le rapport suggère à plusieurs reprises que l'économie suisse éprouve des difficultés d'adaptation face à la concurrence internationale. Nous ne pouvons pas souscrire en bloc à cette analyse.

En effet, une large part du tissu industriel suisse est composé de petites et moyennes entreprises qui sont dans un processus d'adaptation continue. Cet élément n'est souvent pas perçu dans toute sa signification par certains observateurs pour lesquels trop souvent l'industrie suisse se limite à quelques grandes entreprises de dimension mondiale.

Je vous citerai en exemple nos industries textile et horlogère. Ces deux branches importantes de notre économie ont traversé une période tourmentée au cours de ces trente dernières années. Elles y ont fait face en procédant à de substantielles restructurations, qui ont notamment eu pour conséquence une diminution de l'emploi de 62% dans les textiles, de 72% dans le vêtement et de 54% dans l'horlogerie, mais qui les ont incitées à s'orienter vers la production de biens à haute valeur ajoutée. L'industrie horlogère suisse notamment, grâce à ses efforts d'innovation dans des domaines spécialisés, est de nouveau leader mondial sur de nombreux marchés. En fait, l'inexistence en Suisse d'une politique industrielle digne de ce nom favorise de tels processus d'ajustement parce qu'elle laisse le champ libre à l'initiative privée.

Le rapport du secrétariat note encore - au paragraphe 5 de ses remarques introductives - que, je cite, "l'industrie suisse semble avoir perdu du terrain dans des secteurs de pointe". Je pense qu'il y a là un malentendu qui repose sur une conception différente du terme "secteur de pointe". S'il est vrai que la Suisse n'a pas de production importante dans des domaines communément définis comme secteurs de haute technologie (recherche spatiale, télécommunication, etc), la spécialisation et la dimension des entreprises suisses font qu'elles sont souvent à la tête du progrès mondial dans leur spécialité. De plus, l'image peut être faussée par le fait que les inventeurs suisses ont de plus en plus tendance à déposer leurs brevets à Munich, dans le cadre de la Convention européenne sur les brevets, plutôt qu'en Suisse.

Il est un autre domaine où une analyse superficielle conduit à une conclusion erronée. Ainsi, à son paragraphe 375, le rapport du secrétariat nous dit que dans le domaine des textiles et des vêtements, les producteurs suisses paraissent bénéficier indirectement des restrictions que la Communauté européenne prend au titre de l'AMF et qui entravent les livraisons de nombreux pays en développement.

D'abord, la mesure dans laquelle la Suisse est responsable du protectionnisme de pays tiers est discutable. Mais de toute manière, une telle remarque ne serait valable que si les produits en question étaient effectivement concurrents. Nous nous permettons toutefois de douter que ces produits soient directement concurrents, car le marché suisse étant ouvert aux exportations des pays en développement, l'industrie suisse, qui ne pourrait rivaliser avec les prix de ces derniers, a misé sur des produits différents.

Enfin, quelques précisions sur les subventions et la manière dont elles sont octroyées. En Suisse, les aides sont octroyées sur une base discrétionnaire, ce qui signifie qu'une entreprise, même si elle remplit a priori les critères d'attribution, n'aura pas automatiquement droit à l'aide en question. D'un point de vue économique, cela signifie que le volume des subventions, étroitement contrôlé, est maintenu à un niveau très bas.

Ces quelques critiques ne visent nullement à remettre en cause l'excellente qualité du travail fourni par le secrétariat.

Mais il faut avouer que tirer rapidement des conclusions sur la base de données apparemment simples peut conduire à une vue déformée de la réalité. Ceci est particulièrement vrai en économie.

Cette distorsion de la réalité économique provient certainement aussi du fait - et là le rapport du secrétariat ne peut nullement être mis en cause - que le mécanisme d'examen des politiques commerciales, tel qu'il a été voulu par les Parties Contractantes, doit se limiter à une analyse partielle.

En effet, si cet examen permet de donner une image relativement complète de la politique économique interne d'un pays, en passant différents secteurs en revue (politique monétaire, investissements), il se limite à la politique commerciale dès lors qu'il aborde l'aspect politique économique extérieure, laissant ainsi de côté des secteurs aussi importants que les services ou les investissements. Or, pour de nombreux pays, il y a longtemps que le bilan de

santé économique ne peut plus s'établir seulement en termes d'échanges de marchandises. Vouloir segmenter un ensemble aussi vaste et complexe que la politique économique extérieure engendre inévitablement le risque d'une vue altérée de la réalité.

C'est là à notre avis un défaut de jeunesse du mécanisme d'examen des politiques commerciales. Nous pensons qu'il serait opportun que les Parties Contractantes considèrent ce problème avant que le TPRM ne soit mis en oeuvre sur une base définitive, de manière à permettre à ce processus de développer tout son potentiel.

Avant de conclure ces quelques remarques introductives, je tiens à redire l'importance que la Suisse attache à une institution comme le GATT, et son désir de voir, dans un proche avenir, les négociations de l'Uruguay Round aboutir à un résultat qui soit à la hauteur des ambitions de Punta del Este.

Le rôle actif que la Suisse a joué - et continue de jouer - dans le Round reflète sa volonté de privilégier des solutions multilatéralement agréées afin de promouvoir la libéralisation des échanges. C'est le seul moyen de décourager l'emploi de mesures unilatérales, dont les effets économiques à terme sont aussi négatifs pour celui qui les emploie que pour ceux qui en sont victimes.

Confrontée à un environnement international en pleine mutation, la Suisse est tout à fait consciente des nouveaux défis qu'elle va devoir rapidement relever pour améliorer sa compétitivité, mais aussi des nouvelles possibilités qui s'offriront à elle. Sachant cela, la Suisse est en train de revoir de nombreux pans de sa politique traditionnelle qui sont demeurés intouchés - voire tabous - pendant des décennies. Un tel processus d'ajustement ne se fera pas sans douleur. Mais les réformes qui en découleront iront certainement de pair avec les principes fondamentaux d'un commerce multilatéral ouvert.

Je me réjouis donc de l'occasion qui m'est donnée d'avoir avec les Parties Contractantes une discussion détaillée et - j'en suis sûr fructueuse - sur la politique commerciale de mon pays.

Je vous remercie.

La politique suisse de la concurrence dans l'optique des échanges internationaux

Intervention faite devant le Conseil du GATT

par Jacques FAVRE, adj. scient. au secrétariat de la Commission des cartels, le 26.9.91, dans le cadre de la discussion du rapport sur la Suisse (doc. GATT C/RM/G/17 et C/RM/S 17 A).

Remarque: notes préparées en collaboration avec l'Ambassadeur Girard et mises au net en fonction des déclarations prononcées.

Monsieur le Président, MM et Mmes les délégués,

J'ai la tâche redoutable de défendre ici la politique suisse de la concurrence. Je tiens à me montrer positif en tentant de vous convaincre que la politique menée en Suisse est relativement efficace et que les choses ne vont finalement pas si mal dans mon pays.

La politique suisse de la concurrence a fait l'objet de critiques parfois sévères dans le rapport du GATT. Ces critiques ont été reprises hier par de nombreux délégués. Je n'adresse pas de reproches au secrétariat du GATT, car nous n'avons peut-être pas fait un effort d'information suffisant, au sein de la Commission des cartels, pour expliquer la situation réelle de la cartellisation en Suisse. Je note cependant en passant, avec plaisir, que je suis cité à la page 101 (E = 98) du rapport du secrétariat (Titre exact de mon exposé "La politique suisse de la concurrence dans l'optique de l'ajustement structurel").

A mon avis, on part de l'hypothèse erronée que la Suisse est toujours le "pays des cartels". Mon objectif est de vous montrer que les choses ont beaucoup changé et que les barrières d'accès critiquées sont presque inexistantes. Ce faisant, je tenterai de répondre à toutes les questions posées. Je tiens à axer ma démonstration sur 4 aspects:

1. La situation de concurrence en Suisse

Les Suisses sont des gens qui aiment les compromis et le consensus. Dans cette perspective, il est normal qu'ils cherchent aussi à s'entendre dans le domaine économique.

Dans cette enceinte, il est fait état de la concurrence dans le secteur industriel, ainsi que dans le secteur agricole. J'attire votre attention sur le fait que les services représentent aujourd'hui les 2/3 de l'activité économique suisse. La Commission des cartels a tenu compte de cette évolution en étudiant plusieurs marchés du secteur des services: media, banques et assurances. Le secteur des services nécessite souvent une approche particulière de la concurrence. La souplesse de notre loi facilite une telle approche.

La cartellisation de l'économie suisse:

- Elle était très forte dans les années 1930; il y avait beaucoup de cartels solides, avec des sanctions internes et des mesures contre les outsiders.
- Avec l'ouverture des frontières, dès la fin de la 2ème guerre, le pouvoir des cartels s'est affaibli; depuis quelques années, ils disparaissent de plus en plus.

- Exemples:
- Prix imposés dans le commerce de détail (1965 - 1970)
 - Cartel du chocolat
 - Aujourd'hui: -- Bière (mentionnée dans rapport du Secrétariat)
 - Editeurs de journaux.

Une des raisons de l'éclatement des cartels: intérêts divergents entre les petites et les grandes entreprises au sein des cartels.

- La Commission des cartels a examiné la plupart des cartels connus; elle examine actuellement le marché du ciment et celui des caisses-maladie.
- Aujourd'hui c'est la concentration qui fait problème, plus les cartels. Dans les oligopoles ouverts, la concurrence est souvent dure. Elle débouche souvent sur des cas de puissance d'achat. Exemple: le commerce de détail (Coop - Migros - Denner).

Difficulté rencontrée par la Commission des cartels: les ententes au sein d'un oligopole sont souvent tacites et sont difficiles à prouver (arrangements informels devant une tasse de café). Exemple de la fixation du prix de l'essence par les compagnies pétrolières.

- Si on fait un bilan de l'économie suisse, on constate qu'il existe une grande concurrence sur la plupart des marchés. Le dernier grand cartel classique qui reste est celui des médicaments (l'orateur est l'auteur du rapport). Ce cartel a été admis par la Commission des cartels pour des raisons de santé publique. La plupart des médicaments ont des effets secondaires; leur abus peut rendre les consommateurs plus malades et, par là, causer des coûts à la charge de la société (notion de coûts sociaux). Remarque en passant: la concurrence n'a de sens qui si les entrepreneurs supportent ces coûts.

J'attire votre attention sur le fait que le cartel des médicaments porte:

- sur le respect des prix imposés individuellement par les producteurs, et
- sur le respect de la marge du pharmacien (pour éviter une trop grande commercialisation de cette activité). Le cartel est formé, pour une part, de maisons étrangères. Il n'empêche pas l'accès de nouveaux producteurs au marché suisse. La seule barrière consiste dans la liste des spécialités remboursées par les assurances maladie, l'admission ne se fait que si le produit est compétitif par rapport à ses concurrents, tant en ce qui concerne le prix que la qualité.
- On a posé la question du coût de la cartellisation. Nous ne disposons pas d'études à ce sujet. Des enquêtes faites sur les avantages de l'EEE ou d'une adhésion à la CE montrent qu'il est difficile d'obtenir des résultats sûrs (modèles lacunaires).
- On s'est aussi demandé quels sont les effets sur les structures de l'économie suisse: ceux-ci sont de peu d'importance. La décartellisation a quelque peu accéléré la concentration; cependant, à côté des grandes entreprises, on note la présence de nombreuses petites et moyennes entreprises. Il n'y a peu eu d'influence notable sur la politique régionale.
- Les cartels les plus dangereux sont ceux qui bénéficient d'une protection étatique, car ils ne s'adaptent pas à l'évolution des marchés; quand l'adaptation doit se faire, c'est souvent trop tard et les conséquences sont catastrophiques (cas du statut de l'horlogerie dans les années 1970).
- Autre considération: on observe que des producteurs étrangers ont tendance - sans former de cartel - à fixer des prix plus élevés en Francs suisses que sur leur marché national. Il s'agit probablement d'une politique de marketing qui tend à profiter du niveau de vie élevé. Des "discounters" suisses ont souvent réagi en cassant ces prix par des importations parallèles.

2. La loi sur les cartels

- Dans le rapport et dans les questions, on insiste trop sur le "système de l'abus", en opposant à celui de l'interdiction (sous-entendu que le système de l'interdiction est le meilleur). Il a été suggéré hier (Canada) que la Suisse s'engage vers un système progressiste. Je pose la question: le progrès, c'est quoi? Une accumulation de biens matériels ou une plus grande qualité de vie. C'est une question qui préoccupe de plus en plus les Suisses. L'écologie est aujourd'hui au centre des discussions politiques suisses. J'estime qu'il vaut mieux souligner que notre loi offre une perspective large qui tient compte des aspects économiques et sociaux (principe inscrit dans la constitution suisse). La loi suisse ne tient donc pas seulement compte des intérêts des consommateurs, mais également de l'intérêt général (ces deux notions ne sont identiques).
- Une comparaison entre le droit suisse de la concurrence et celui de la CE a fait ressortir qu'il n'existe pas de différences notables sur le plan matériel, sauf en ce qui concerne les fusions (question Australie). En cas de rapprochement avec la CE, il est difficile de dire si et dans quelle mesure la législation suisse devrait être revue. On observe cependant que de grandes entreprises suisses ayant une activité internationale sont déjà soumises à la législation de la CE (référence à l'amende infligée à Tetra Pak).

Dans ce contexte, il importe encore un fois de se référer à la révision de la loi sur les cartels qui donne à la Commission des cartels - depuis 1986 - un instrument plus acéré pour lutter contre les abus. Les résultats des enquêtes sur les assurances et les banques - activités qui revêtent une importance centrale dans le secteur des services - l'ont montré de manière nette. De plus, la Commission a vérifié l'application de suggestions contenues dans des enquêtes menées sous l'ancienne loi (référence à l'enquête sur la farine panifiable).

Lors de la révision de la loi sur les cartels, le parlement a expressément refusé la création d'un registre des cartels. L'économie suisse est cependant si restreinte que la transparence sur ses marchés ne pose en règle générale pas de difficultés aux fabricants étrangers qui désirent s'y implanter. De plus, la plupart des cartels actuels sont informels, donc insaisissables par un registre.

Les règles de concurrence contenues dans l'accord de libre-échange entre la Suisse et la CE, ainsi qu'un éventuel accord sur l'EEE, s'appliquent aux relations entre les Etats membres; elles ne s'étendent pas à des Etats tiers. Ces deux accords n'empêchent cependant pas la Suisse de passer des accords avec des Etats tiers sur une base bilatérale, ainsi que de collaborer dans le cadre du mécanisme d'échange d'informations institué au sein de l'OCDE.

- Le critère d'appréciation est celui de la "concurrence efficace". Il s'agit d'une notion empirique, comme beaucoup de choses en Suisse (question Canada). On opère une distinction entre les situations où la concurrence est empêchée et celles où elle est seulement limitée. Dans le premier cas, l'empêchement est très difficile à justifier; dans le second, où on constate un "reste de concurrence", la Commission des cartels établit un bilan des divers effets.

Je signale aux délégués intéressés que notre loi a été traduite en anglais.

- Si la Commission ne peut pas perquisitionner dans les entreprises, elle peut par contre obliger les entreprises à fournir des renseignements (§ 309).
- La rapport du Secrétariat du GATT signale au § 212 la possibilité qu'a la Commission des cartels de critiquer des textes législatifs. C'est un moyen qu'on trouve rarement dans d'autres pays; c'est un instrument très utiles. Il permet de critiquer des restrictions d'importations. Nous examinons actuellement un cas dans le secteur de l'automobile (question de la Yougoslavie).

Nous avons aussi critiqué les limitations apportées à l'importations des films (préoccupation des USA).

3. La Commission des cartels

- Je suis heureux qu'on ait relevé le peu de moyens du secrétariat de la Commission. Une procédure est en cours pour y remédier. Les remarques du secrétariat (GATT) et des délégués nous permettront d'étayer notre demande.
- La surveillance des prix (§ 316 s.) n'intervient que dans les secteurs où la Commission des cartels a constaté qu'il n'existe pas de concurrence efficace. C'est donc un moyen d'appui.
- La Commission des cartels est un organe écouté:
 - Une partie de ses recommandations sont acceptées sans qu'il soit nécessaire de demander au ministre de les imposer (installations sanitaires, en partie pour les banques).
 - De nombreux cantons et communes ont déjà tenu compte des recommandations émises dans son rapport sur les soumissions (mentionné à plusieurs reprises dans le rapport GATT). Une nette prise de conscience est perceptible au niveau des cantons et des communes.
 - Des pays étrangers commencent à s'intéresser à la voie originale choisie par la Suisse (Référence à la visite de la Monopolkommission allemande qui s'est notamment intéressée à notre analyse de la concurrence en matière de réseaux d'énergie).

4. Effets de la cartellisation sur le commerce international

- Je n'ai pas connaissance de cas importants où des cartels auraient empêché l'importation de produits étrangers. Je serais très heureux que le secrétariat du GATT ou des délégués me citent de telles entraves. Le cartel de la bière, quand il était encore puissant, n'a par exemple pas pu empêcher un grand distributeur de s'approvisionner à l'étranger. Dans le domaine de la distribution des journaux, la Commission des cartels a obtenu la garantie que tous les titres soient acceptés dans l'assortiment des kiosques, sans discrimination.
- La Commission des cartels est déjà intervenue pour que les normes suisses n'empêchent pas les importations (meubles de cuisine).
- Actuellement, un premier cas de limitations affectant la concurrence entre la Suisse et la CE fait l'objet d'un examen commun selon la procédure prévue dans l'accord de libre-échange de 1972 (installations pour l'évacuation des eaux usées).
- La Commission des cartels a soutenu les efforts fait en Suisse pour déréglementer le secteur des télécommunications. Monsieur l'Ambassadeur Girard développera ce point.

J'espère avoir remis l'Eglise au milieu du village.

Je souhaite que mes propos auront retenu votre attention, voire vous avoir convaincu que tout ne va pas si mal en Suisse.

Je vous remercie de votre attention.

Genève, le 26 septembre

TPRM

Intervention partie Agriculture

M. le Président, hier après-midi nous avons écouté avec beaucoup d'intérêt toutes les interventions et il n'est pas étonnant que pratiquement chaque Délégation ait fait des remarques le plus souvent critiques concernant l'agriculture. Permettez-nous de relever, à titre d'introduction, que la Suisse n'est pas un cas particulier dans ce domaine; beaucoup d'autres pays éprouvent également des difficultés, pour plusieurs raisons, avec le secteur primaire.

Nous aimerions remercier tous les intervenants de leurs questions ainsi que les pays qui nous ont soumis des questions par écrit. Pour faciliter les choses, nous essayerons de répondre dans toute la mesure du possible globalement, et cela d'autant plus que l'on peut résumer les réponses à presque toutes les questions dans les quatre points suivants.

1.

Permettez-moi de commencer brièvement par le rappel des bases de notre politique agricole. A côté des objectifs économiques, à savoir la production de produits alimentaires, notre politique agricole poursuit aussi des buts non-économiques ou non-commerciaux tels que la sécurité alimentaire, la protection du sol, du paysage et de l'environnement, la conservation d'une agriculture paysanne et la contribution à l'aménagement du territoire. Toutes ces prestations de l'agriculture en faveur de la société - il s'agit de biens publics - ne sont pas ou que partiellement rémunérées par le marché. Si les instruments de mise en oeuvre de cette politique sont souvent critiqués en Suisse, il existe un très large consensus en ce qui concerne l'importance et la justification des objectifs de celle-ci. Pour que les agriculteurs puissent remplir leurs tâches multifonctionnelles, il leur faut donc un revenu approprié, comparable à celui d'autres secteurs, qui doit être garanti tout au moins en partie par l'Etat.

2.

Nous aimerions maintenant faire quelques remarques un peu plus détaillées concernant un facteur spécial de la multifonctionnalité, à savoir la sécurité alimentaire, puisque plusieurs Délégations ont fait des commentaires ou posé des questions à ce sujet. Est-ce que la sécurité alimentaire a perdu de sa valeur, étant donné les changements politiques et économiques de ces derniers temps? Notre réponse est que tel n'est pas le cas dans la mesure où cette sécurité alimentaire a été historiquement et reste pour nous aujourd'hui un des éléments de notre politique de souveraineté en période de crise. Elle le restera aussi à l'avenir étant entendu qu'il conviendra d'adapter les modalités de cette politique aux conditions-cadres en constante évolution. Ce dont nous discutons actuellement en Suisse, ne sont pas les objectifs multifonctionnels de l'agriculture, mais les instruments et leur dosage pour atteindre ces buts. La tâche difficile consiste à concilier les objectifs fondamentaux et légitimes de la politique agricole avec les nécessités d'une libéralisation progressive des échanges de produits agricoles en utilisant des instruments qui aient des effets perturbateurs aussi limités que possible sur les échanges. Un mot finalement sur le lien entre la sécurité alimentaire et le vin et les fleurs coupées, question posée hier par les Délégations du Chili et de la Nouvelle-Zélande. Puisque la sécurité alimentaire signifie aussi

préservation des bases de production en cas de crise telles que les terres, les semences et le know-how - et puisque le vin et les fleurs coupées contribuent au bien-être même dans des périodes difficiles - ces deux produits tombent en Suisse sous la législation agricole comme d'ailleurs dans les autres pays. De plus, en réservant des terres pour ces deux cultures, nous contribuons à éviter des surplus dans d'autres secteurs.

3.

En ce qui concerne l'accès au marché, permettez-nous tout d'abord de rappeler une fois de plus que la Suisse couvre un tiers de ses besoins alimentaires par des importations, à savoir des produits agricoles étrangers d'une valeur d'environ 1'000 francs par habitant et par année, ce qui nous place parmi les premiers au niveau mondial. Et la Suisse est le 5e importateur mondial en valeur absolue de produits tropicaux. De plus, comme nous l'avons dit hier, la conservation d'une agriculture multifonctionnelle implique que nous laissions aux paysans des possibilités de production appropriées. La capacité limitée du marché suisse, qui ne compte que 6,5 mio de consommateurs, implique aussi que ses capacités d'absorption supplémentaire doivent être évaluées de manière réaliste. Il y a des limites naturelles pour se nourrir et la consommation alimentaire par jour et par personne a atteint un degré de saturation bien avancé.

4.

Ainsi que plusieurs Délégations l'ont pertinemment relevé, un débat intense est en cours en Suisse sur la politique agricole. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce débat et de premiers éléments de réforme : des facteurs externes aussi bien que des facteurs internes. Parmi les facteurs externes, citons l'Uruguay-Round du GATT et l'intégration européenne ainsi que la nécessité de ne plus augmenter, voire de réduire, l'écart entre les prix agricoles suisses et ceux des pays qui nous entourent. Mais il y a également une pression interne pour réformer la politique agricole : la sensibilité écologique accrue de la population ainsi que les rigidités et les coûts de la politique agricole jugés souvent par trop élevés. Avant de vous décrire brièvement le programme de réforme, deux remarques s'imposent :

- (1) Le secteur agricole n'est pas statique, les structures se sont toujours ajustées, et ces dernières années même à un rythme accru. Ainsi, entre 1975 et 1990 environ 20'000 exploitations ou 18% de toutes les exploitations ont disparu. Il en va de même pour les politiques mises en place qui ont été adaptées dans la mesure du possible. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, en 1977 déjà, la Suisse a introduit le contingentement laitier pour stabiliser la production laitière.
- (2) Si les instruments de la politique agricole sont mis en cause, les objectifs multifonctionnels ne le sont pas. Le but de l'exercice est une réforme, là où c'est nécessaire, des instruments de la politique agricole, sans mettre pour autant en cause les objectifs multifonctionnels de celle-ci.

Comme dans d'autres pays, le processus de réforme de la politique agricole est un processus de longue haleine. Certaines mesures ont déjà été prises, d'autres sont en préparation, et d'autres sont au stade de la discussion. Beaucoup dépendra des résultats de l'Uruguay-Round et de l'évolution de nos relations avec la CE. Ce qui est primordial pour nous, c'est

de bien coordonner les efforts de réforme interne avec les exigences externes en substance et dans le temps pour éviter deux adaptations successives dans un bref laps de temps.

La réforme agricole en partie déjà réalisée et en partie en préparation peut se résumer dans les 4 points suivants :

- (1) Une politique des prix plus restrictive. Depuis quelques années, les prix à la production n'ont que peu ou plus du tout été augmentés. Dans certains cas, les prix ont même baissé (sucre, céréales). De toute façon, les prix réels à la production ont en partie nettement diminué ces dernières années.
- (2) Le 21 juin de cette année, le Parlement suisse a adopté une révision de la loi sur l'agriculture et de la loi sur le blé afin de freiner une extension et une intensification ultérieures de la production céréalière. Les mesures suivantes sont en train d'être réalisées :
 - contributions financières à l'abandon de l'exploitation de terres assolées (surfaces de compensation écologique, friches de rotation)
 - contributions financières à l'utilisation extensive de surfaces agricoles utiles (production céréalière extensive, p. ex.)
 - contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface remplaçant les paiements à la production dans les régions aux conditions d'exploitation difficiles;
 - limitation des garanties de prix et de prise en charge pour les céréales destinées à l'alimentation humaine ; participation des producteurs aux frais de mise en valeur.
- (3) Le gouvernement suisse va soumettre prochainement au Parlement un message proposant l'introduction de paiements directs compensatoires. Il est proposé d'instituer, dans la loi sur l'agriculture, les bases légales pour les deux formes suivantes de paiements directs :
 - paiements directs complémentaires de caractère général et non liés à la production visant en premier lieu un objectif de politique des revenus en complément d'une politique de prix davantage orientée vers le marché ainsi que pour rémunérer des prestations d'intérêt public et
 - paiements directs pour des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement (sur la base d'un contrat volontairement conclu) à savoir des contributions compensatoires à des fins écologiques.

Cette nouvelle orientation de la politique agricole vise à compenser de façon plus ciblée les prestations de l'agriculture reconnues comme étant d'intérêt public ainsi qu'à mieux tenir compte du marché, de l'évolution sur le plan international et des exigences d'ordre écologique.

- (4) Concernant les instruments à la frontière, la Suisse a proposé dans son offre agricole au GATT, le 24 octobre 1990, une réduction substantielle des tarifs et une tarification partielle de ses mesures non-tarifaires y compris pour un certain nombre de produits tropicaux agricoles. Cette offre reste sur la table. Elle constitue déjà un pas concret en direction des requêtes qui nous ont été adressées par de nombreux partenaires. En outre la tarification du vin rouge en fût est d'ores et déjà prévue pour l'année prochaine. A plus long terme, un remplacement d'autres mesures quantitatives par des tarifs n'est pas exclu en fonction des résultats de l'Uruguay-Round notamment.

Pour nous résumer, toutes ces réformes prévoient de mettre plus d'accent sur le soutien non lié à la production et donc neutre par rapport aux échanges. D'ailleurs, un rapport exhaustif du gouvernement suisse sur l'agriculture et la future orientation de la politique agricole sera publié au début de l'année prochaine.

A l'exception des quatre questions spécifiques suivantes, nous croyons avoir répondu d'une manière directe ou tout au moins indirecte à toutes les questions. Permettez-nous, M. le Président, avant de conclure, de faire les commentaires suivants en rapport à ces questions plutôt techniques.

- (1) La Délégation de la Nouvelle-Zélande nous a posé une question concernant la justification de nos mesures restrictives à la frontière pour le vin blanc en bouteille. Nous avons déjà donné notre réponse à cette question dans le cadre de l'examen triennal en cours sur le §4 du Protocole d'accèsion de la Suisse : le contingentement des vins blancs en bouteille a été pris en 1975 comme mesure d'urgence au titre de l'article XIX et a été notifié dès 1976 en tant que restriction quantitative comme indiqué dans notre notification L 6101 page 35.
- (2) La même Délégation aimerait en savoir plus sur le fonctionnement du système de prise en charge. Ce système, déjà expliqué à plusieurs reprises dans le groupe de travail sur le §4 de notre Protocole d'accèsion, peut se résumer comme suit :
- Lorsque les conditions prévues à l'art. 23, 1er alinéa, de la loi sur l'agriculture sont remplies, les importateurs de semences d'avoine, d'orge, de maïs ou de féverole, ainsi que de fruits à noyau, de baies et de légumes à l'état frais, de plants d'oignons, de miel d'abeilles, de volailles mortes, de chevaux, de caséine acide et de poudre de lait entier peuvent être astreints à acquérir pendant une période déterminée des produits indigènes de même genre et de qualité marchande dans une proportion compatible avec leurs importations.

Un système similaire existe pour les oeufs en coquille et la viande de mouton.

- Le Conseil fédéral, après avoir entendu une Commission consultative, établit pour chaque groupe de marchandises les quantités maximales de produits indigènes à acquérir au prorata des importations pendant des périodes déterminées de l'année en cours ou, lorsque cela n'est pas possible, au prorata des importations de l'année précédente. Et tant qu'il s'agit de fruits et de légumes à l'état frais, ainsi

que de plants d'oignons, cette compétence appartient au Département fédéral de l'économie publique, qui décide après avoir entendu les commissions de spécialistes ou les milieux intéressés.

- Les importateurs de semences d'avoine, d'orge, de maïs, de féverole, d'abricots et de baies ainsi que de chevaux de course ont la faculté de se libérer de leur obligation en matière de prise en charge en acquittant une taxe de remplacement.
- (3) La Délégation australienne a soulevé la question des excédents, notamment dans le secteur laitier. Il est vrai que le taux d'auto-provisionnement a quelque peu augmenté ces 20 dernières années, mais avec 65% (brut, en calorie), il reste toujours relativement bas par rapport aux autres pays. L'accroissement est avant tout dû à la forte augmentation de la productivité, phénomène rencontré dans tous les pays à économie de marché. Le seul secteur important où la Suisse dépasse régulièrement le 100% de ses besoins est le secteur laitier, production traditionnelle de la Suisse, particulièrement importante dans les régions défavorisées. Les quelque 60'000 tonnes de fromage exportées chaque année sont certes subventionnées, mais ne concurrencent pas les produits étrangers, puisqu'elles se vendent plus de 20 % plus cher que les fromages étrangers comparables. Nous nous permettons aussi de rappeler que la Suisse importe bon an mal an quelque 20'000 tonnes de fromage.
- (4) Finalement, le Canada aimerait connaître notre appréciation sur les interactions entre l'agriculture et l'environnement. D'une manière générale, le système commercial multilatéral doit se pencher sur le lien entre le commerce et l'environnement. La Suisse, avec ses partenaires de l'AELE, a proposé qu'un groupe de travail du GATT se penche sur cette question. De plus, nous avons toujours essayé de démontrer que la protection de l'environnement constitue un des aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture. Comme vous avez pu le constater, l'opinion publique suisse est de plus en plus sensibilisée à cet aspect. Il constitue dès lors un élément d'appréciation politique important pour le gouvernement. Comme je l'ai déjà dit, la dimension écologique sera une des lignes de force de la réforme de la politique agricole. Il s'agira de la concilier avec les nécessités d'une libéralisation progressive des échanges de produits agricoles.

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

Berne, le 1er octobre 1991

Résumé de l'intervention suisse¹

Réponses à des questions posées par les Parties Contractantes

1. Situation économique générale

Plusieurs délégations se sont inquiétées de la situation économique prévalant en Suisse. Nous tenons à donner quelques points de repère permettant de mieux évaluer la santé économique réelle de la Suisse afin de rassurer nos partenaires commerciaux:

- La Suisse a connu une période de croissance continue qui a été la plus longue depuis la deuxième guerre mondiale. Elle a été caractérisée par des taux de croissance, certes, inférieurs à ceux enregistrés dans certains pays de l'OCDE, mais tout à fait satisfaisant si on tient compte du fait que la croissance potentielle de l'économie suisse est estimée à 2,5% par l'OCDE.
- Cette période de croissance a été caractérisée par une **croissance impressionnante des investissements** qui s'est traduite par une amélioration de la productivité de l'économie suisse.
- **Les taux d'utilisation des capacités de production** ont enregistré plusieurs records ces dernières années, dépassant même les 90 % en 1990.
- **Le chômage** a été très faible tout au long de cette période passant au-dessous de 1% depuis 1986. Cette situation tendue sur le marché du travail a contribué à renforcer le processus inflationniste observé ces derniers mois. Elle s'est aussi traduite par une forte augmentation de la main-d'oeuvre étrangère qui représente 26 % du total de la main-d'oeuvre en Suisse.
- Sur le plan de **l'inflation** celle-ci est restée nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE jusqu'en 1988.
- L'économie suisse se trouvait ainsi en période de surchauffe lorsque le ralentissement conjoncturel a débuté au second semestre de 1990.

La situation actuelle de l'économie suisse

1. Pour les réponses aux questions concernant l'agriculture et les cartels, voir annexes séparées

- Le ralentissement conjoncturel s'est donc traduit, dans un premier temps, par une normalisation de la conjoncture économique suivie d'une récession, le produit intérieur brut ayant diminué au second trimestre 1990 et aux deux premiers trimestres de cette année. On observe parallèlement une hausse du chômage et la persistance d'une inflation élevée.
- **Cette récession reste modérée** en comparaison avec les précédentes et trouve ses racines dans le ralentissement conjoncturel observé dans la plupart des pays de l'OCDE.
- **L'inflation** qui dépasse les 6 % à l'heure actuelle constitue une des principales préoccupations du gouvernement suisse et de la BNS. Les causes de cette inflation sont:
 - **la surchauffe mentionnée ci-dessus.**
 - **la politique monétaire trop expansive menée par la BNS en 1987 et 1988** et les difficultés de contrôle de la monnaie de banque centrale dues notamment à l'introduction de nouvelles réglementations en matière de prescriptions de liquidité pour les banques et à la mise en place d'un nouveau système de clearing interbancaire qui a fortement réduit la demande de monnaie. Ainsi, pendant plusieurs mois les indicateurs utilisés par la BNS pour la conduite de sa politique monétaire se sont fortement modifiés ce qui a compliqué sa tâche.
 - La BNS a notablement resserré sa politique monétaire ce qui a contribué à ralentir la conjoncture et devrait, à terme, freiner les pressions inflationnistes. Toutefois, le décalage traditionnel observé en Suisse entre un resserrement de la politique monétaire et ses effets sur les prix peut à nouveau être observé. Il semble toutefois que les effets de cette politique monétaire restrictive commence à se faire sentir (notamment au niveau du déflateur du PIB) et nous escomptons une décélération de l'indice des prix à la consommation à la fin du second semestre 1991 ou au premier semestre 1992.
- **Le chômage à nouveau supérieur à 1 %, reste en comparaison internationale très bas.** Le marché du travail enregistre de fortes tensions et la situation actuelle, bien que préoccupante, constitue elle aussi, une normalisation. Cependant, le chômage devrait continuer à augmenter ces prochains mois comme dans la plupart des pays de l'OCDE.

Les perspectives

- Il paraît probable que l'économie suisse demeurera dans le creux de la vague conjoncturelle au second semestre de cette année. La reprise de la conjoncture suisse, attendue pour le début de l'année prochaine devra s'appuyer en premier lieu sur l'économie extérieure.

- L'inflation devrait commencer à ralentir au cours de ces prochains mois. Notons, que cette reprise devrait être modérée ce qui dans le contexte actuel est une bonne chose puisque cela évitera que les pressions inflationnistes ne s'accroissent à nouveau.

Ainsi, l'économie suisse connaît quelques problèmes conjoncturels liés au ralentissement de l'activité dans les pays de l'OCDE. Il nous paraît, cependant, hasardeux d'en tirer des conclusions hâtives et infondées sur la dégradation de la compétitivité de l'économie suisse. L'économie suisse s'est, à plusieurs reprises, illustrée par une forte capacité d'adaptation et de réaction et rien ne nous indique qu'elle ait perdu la souplesse qui fait sa force.

2. Direction du Commerce / concentration croissante sur l'Espace européen

J'ai fait hier déjà quelques commentaires qui suggèrent que des statistiques douanières trop abrégées peuvent donner une idée fautive du degré d'intégration effectif suisse dans l'économie mondiale et conforter l'impression d'un mouvement de concertation progressif et irréversible de ses flux d'échanges sur le seul espace européen représenté par la CE et les pays de l'AELE au détriment de ses relations avec les autres pays notamment les pays en développement. J'avais mentionné à cet effet certains problèmes inhérents à la collecte des statistiques douanières, la nécessité d'une analyse plus fine, c'est-à-dire au niveau des produits et enfin le rôle de substitut aux échanges que pour diverses raisons jouent tout particulièrement dans le cas suisse les investissements directs à l'étranger.

Je voudrais ce matin compléter ces considérations en vous invitant à vous remémorer avec moi certains développements qui ont marqué l'économie mondiale au cours, grosso modo, de la dernière décennie. Quels sont-ils ? :

- au niveau des produits, des baisses majeures des prix des produits primaires et - avec certains à coups - une baisse sensible en termes réels du prix des produits pétroliers. Ces développements ont en particulier affecté l'Afrique, l'Amérique latine et les pays du Proche-Orient. Ils ont une conséquence directe sur leur capacité de dégager par le biais des exportations des ressources pour financer des flux d'importations lorsqu'ils n'ont pas amené une baisse de la valeur des exportations. A cela s'est ajouté, en ce qui concerne les pays du Proche-Orient notamment l'Arabie Séoudite et les Etats du Golfe qui ont été des partenaires extraordinairement dynamiques durant les années 70, un ralentissement des flux d'importations résultant d'un phénomène de saturation de la demande et de la fin de grands travaux commencé au lendemain de la première hausse des prix du pétrole;
- au niveau des grands ensembles de pays en développement notamment de l'Amérique latine (décennie perdue) et de l'Afrique (effondrement des prix des matières premières), une crise de l'endettement a d'ailleurs accaparé l'attention de l'ensemble de la communauté internationale durant les années 80 en particulier leur seconde partie. Cette crise trouve son origine à côté de la baisse des recettes d'exportation dans un endettement excessif des années 70 et dans des politiques macro-économiques et de

- 4 -

relations économiques extérieures que je me limiterais à qualifier de "self defeating" en termes de croissance et de développement;

- au niveau de toute une gamme de pays de l'Europe centrale et orientale une érosion progressive de la capacité financière de ces pays et finalement une crise généralisée du système économique dont nous sommes les témoins depuis maintenant 2 ans ont pris une ampleur dramatique.

Est-il tellement surprenant dans ces conditions que les flux d'échanges de la Suisse avec ces pays aient stagné ou même diminué durant cette période, alors qu'ils se maintenaient à un niveau respectable avec ses voisins ? Et peut-on en tirer la conclusion d'une concentration inéluctable de la Suisse sur l'espace économique de son continent ? La réponse à ces deux questions est négative.

A cet égard, je voudrais d'ailleurs vous inviter à vous reporter aussi au tableau AI.5, document C/RM/S/17B, l'annexe statistique du Secrétariat.

Un bref survol des taux de croissance annuels, tant des exportations que des importations suisses durant la période 79/89, montre à cet égard que si les taux actuels, à quelques exceptions, se situent pour nos partenaires européens (ainsi d'ailleurs que pour les Etats-Unis), dans une fourchette de 7 à 10 %, ils dépassent parfois même de manière sensible durant cette période le chiffre de 10 % pour le Japon, Hong Kong, la Turquie, Singapour, le Chili, Taïwan et la Thaïlande en ce qui concerne les exportations et en ce qui concerne les importations le Japon, l'Afrique du Sud, Hong Kong, Taïwan, la Chine, la Thaïlande et Singapour.

En d'autres termes et comme cela est normal pour une économie de type libérale dans laquelle importateurs et exportateurs décident en dernière analyse de la direction du commerce, les flux d'échanges de la Suisse durant cette période ont été étroitement liés à la capacité et au dynamisme propres de ses partenaires extérieurs quelle que soit leur situation géographique sur la carte du monde. Que ce phénomène ait été camouflé par une agrégation statistique excessive et par l'importance de nos échanges avec nos proches voisins est compréhensible. Il n'en conserve pas moins sa validité pour ce qui est du passé et sa signification en ce qui concerne l'avenir.

3. Futures relations avec les pays à économies en transition d'Europe centrale et de l'Est (en réponse aux commentaires Hongrie, Pologne)

Les pays de l'AELE, dont la Suisse, négocient actuellement des accords de libre-échange avec la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Ces instruments serviront de base à un développement futur - et - j'espère - prometteur - du commerce avec ces pays. Il s'agit d'accords qui compléteront les résultats du cycle de l'Uruguay qui amèneront, eux aussi, une intensification des échanges et un renforcement des règles multilatérales qui profiteront aussi à nos pays.

4. GATT-UR : tarifs, textiles, achats publics, normalisation, télécommunications, subventions

Beaucoup d'intervenants ont souligné certains aspects de notre politique commerciale en matière de :

- tarifs
- textiles
- achats publics
- normalisation
- services, et plus particulièrement les télécommunications
- subventions

Dans tous ces domaines qui sont négociés dans le cadre du cycle de l'Uruguay, la Suisse a fait des propositions au sujet des règles et soumis des offres dans les domaines d'accès au marché. Elle entend mener à bien ces négociations et mettre en oeuvre les résultats. Il en découlera - j'en suis convaincu - un pas important vers une libéralisation dans notre pays également.

5. GRE

Le délégué de l'Australie avait posé la question en relation avec notre schéma de garantie contre les risques à l'exportation. Ce système a été soumis à une réforme en 1989, qui vise principalement à introduire un système de primes différenciées qui sera mieux adapté aux conditions de marché.

La révision a été nécessaire, car le principe fondamental de la GRE, soit l'autofinancement, n'était plus garanti à terme.

Le nouveau système implique que la garantie des risques majeurs soient, désormais plus chers que celle des risques mineurs.

En général, le nouveau système est devenu très restrictif. Il y avait déjà eu des démarches de la part des PVD pour rendre son utilisation moins orthodoxe. Environ 80 % de l'ensemble des garanties portaient sur des transactions avec ces pays.

En ce moment, la réforme de 1989 ne peut pas encore être appréciée à sa juste valeur. En principe, elle devrait, à terme, rétablir un degré d'auto-financement approprié.

Afin de vous donner une vue plus concrète de la situation, je ne mentionnerai que quelques chiffres :

	1980	1989
engagement global	25 milliards Frs	8,5 milliards Frs
avances de la Confédération (cumulées)	----	1,7 milliards Frs, soit seulement 9,6% de plus qu'en 1988, alors que les taux de croissance annuelle était de 30% environ entre 1985 et 1988.

Il s'agit là d'un indice que la réforme de 1989 commence à porter ses fruits.

6. Schéma suisse de préférences tarifaires

La Suisse aimerait apporter les clarifications suivantes quant à la description de notre schéma GSP et en répondant à des questions posées notamment par l'Egypte et le Maroc.

"Exclusion of the vast majority of agricultural products from the Swiss SGP"

C'est vrai. Avec des nuances :

- 110 lignes tarifaires sur 207 (4 digits-level) prévoient des préférences PED; parmi ces positions, une centaine (8 digits-level) sont exemptés de droits pour les PMA.
- il existe des préférences qui vont même plus loin que les avantages accordés à la CEE²
- l'absence de préférences PED ne constitue guère une barrière, du moins par rapport à la CEE/EFTA, parce que ces derniers (surtout CEE) sont le plus souvent assujettis, eux aussi, au Tarif normal
- par ailleurs, le système généralisé de préférences a été conçu pour favoriser les exportations de produits industriels et non de produits agricoles

2. (1) 0603.1012 Roses d'été : TN = CEE = 12.50 frs/100 kg; EFTA, PED/PMA = 0
 (2) 0305.3010 Filets de poisson d'eau douce : TN = CEE = 8.-- frs/100 kg; PED = EFTA = 0 sauf anguilles et saumons); PMA = 0

"Swiss GSP generally under-utilized by potential beneficiaries"

Ce n'est pas vrai, si l'on tient compte des considérations suivantes :

- 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 cent pour le chapitre 71 du tarif douanier) compte tenu de l'incidence tarifaire insignifiante (moins d'un demi pour cent 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 droits de douane des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'ensemble des produits industriels (2,2 pour cent avant l'Uruguay Round).

"Approximately half of the total preferential imports come from only 5 beneficiary countries"

C'est vrai; toutefois, si l'on prend les 10 premiers bénéficiaires, la liste correspond à celle de nos principaux partenaires commerciaux parmi les PED. Cette situation peut également être observée dans les schémas des autres pays donneurs de préférences.

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 10 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.

Il est vrai que les bénéficiaires principaux profitent nettement plus des préférences tarifaires que la moyenne des autres pays. Cette conclusion est confirmée par les taux d'utilisation³ très élevés de pays tels que la Corée du Sud, l'Inde et la Turquie. Il faut relever que cette

3. 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.

concentration des bénéfiques sur un petit nombre de pays peut être également 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 bénéfiques 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.

En répondant aux questions posées par l'Egypte et le Maroc concernant l'adaptation du GSP dans le cadre de l'UR, la réponse est la suivante :

Il convient de rappeler que l'octroi de préférences tarifaires dans le cadre du SGP est une mesure unilatérale et autonome. Les taux de droit préférentiels en vertu du SGP ne sont dès lors pas négociables dans le cadre de l'UR. La Suisse peut cependant assurer ses partenaires en développement qu'elle adaptera, suite à l'UR, les taux préférentiels de manière à éviter l'érosion des marges préférentielles existant actuellement.

7. Textiles

Hongrie

Remarque : Les produits textiles originaires de l'AELE et perfectionnés en Hongrie n'obtiennent pas l'origine communautaire lors de l'importation dans la CE de ces produits. Donc les droits de douane doivent être payés.

Réponse : La Suisse souscrit entièrement à cette remarque. Les pays de l'AELE demandent à la CE l'élimination de cette mesure discriminatoire dans le cadre des négociations sur l'EEE. Nous espérons dès lors que le délégué de la Hongrie obtienne une réponse positive de la CE en la matière.

Canada

Question : Comment se fait-il que la Suisse, tout en maintenant un système d'importation libéral et en accordant le SGP à la plupart des PVD, ne soit pas "submergée" par des importations en provenance des PVD.

Réponse :

- Les statistiques officielles de la Suisse ne correspondent pas forcément à la réalité (cf § 498 document secrétariat) .
- Dans un marché où règne le jeu de l'offre et de la demande (c'est le cas en Suisse puisque, p. ex. dans le secteur de l'habillement, les pénétrations des importations avoisinent 90 % de la commercialisa-

tion), c'est le consommateur qui décide ! La demande est dès lors conditionnée par le comportement et les goûts du consommateur.

En raison de nos tarifs relativement bas (même dans le secteur des textiles), la différence entre le taux SGP et le taux NPF (marge préférentielle) est moins grande que dans d'autres pays importateurs.

8. Principe de la subsidiarité

Nos commentaires sur le principe de la subsidiarité - fondamental dans la vie économique et politique de la Suisse - ont créé quelques malentendus. Je voudrais donc les dissiper. Ce principe couvre deux volets - le volet économique et le volet politique.

Premièrement, sur le plan économique, nous disions que l'Etat n'intervenait qu'en dernier ressort, lorsque l'opérateur privé ne trouvait plus de voies à résoudre un problème qui se posait à lui sur un marché donné. Cela signifie tout simplement que nos exportateurs s'en vont à la conquête de leurs marchés sans que le gouvernement ne leur fraie le chemin. Ils tentent eux-mêmes de régler d'éventuelles difficultés avec les autorités du pays d'importation. Ce n'est que s'ils ne réussissent pas à s'adapter qu'ils choisiront entre deux options : renoncer au marché ou nous convaincre d'intervenir.

Mais le principe de la subsidiarité ne signifie pas que l'Etat viendrait à l'aide - au moyen de subventions par exemple - des entreprises en difficulté.

Deuxièmement, sur le plan politique, les compétences étatiques n'ont passé que progressivement du niveau local au niveau cantonal et du niveau cantonal au niveau fédéral (ou national) au fur et à mesure qu'il devenait plus efficace de déléguer ces compétences à la Confédération. Une telle délégation de compétence donne lieu - chaque fois - à un débat politique particulièrement acharné. Ainsi, les cantons ont refusé une telle délégation de compétence en matière de formation et de police.

9. Politique régionale

Je reviens à une question qui a été posée par M. l'Ambassadeur Morland concernant la politique régionale.

Les différents instruments et leur application sont très bien décrits dans le rapport du Secrétariat.

Les origines de notre politique régionale sont d'une part, l'augmentation des disparités de revenus entre les régions urbaines et les régions montagneuses dans les années 70 et, d'autre part, la récession de 1975 et les problèmes structurels résultant de cette évolution. Ces phénomènes ont résulté dans la mise en place de deux concepts de politique régionale soit la politique régionale en faveur des régions de montagnes et la politique régionale en faveur des régions ayant des problèmes structurels. S'il n'y a rien à ajouter quant aux instruments

utilisés en application des deux concepts voici une brève clarification quant aux critères de l'éligibilité des régions, ce qui est en fait déterminant pour l'octroi d'une aide. Les critères principaux de la détermination d'une région concernant les aides en faveur des régions de montagnes, sont les suivants : 50 % du territoire de la région est territoire de montagne, 20 % de la population de la région doit y vivre. En plus, il y a des critères additionnels tels que l'existence de centres d'activité, disponibilité d'infrastructure, etc..., pour assurer un impact minimal des aides octroyées. D'après cette approche, il y a 54 régions éligibles pour un soutien.

Dans le deuxième cas, une région est définie comme étant confrontée à des problèmes structurels si 20 % de l'emploi total est concentré dans une seule branche. De plus, il y a des critères additionnels qui doivent être remplis tels que le taux de chômage, le taux de migration, etc.

L'octroi des aides régionales relève certes - comme le rapport du Secrétariat le dit - d'une large marge de discrétion, mais ceci est dû au fait qu'il n'y a pas de droit à un versement pour une entreprise même si elle est placée dans cette région. L'aide doit être accordée cas par cas, ce qui contribue en fait au niveau très modeste des aides régionales qui se sont élevées à 6,2 Mio de francs en 1990.

Puisque la politique régionale ne définit que des critères généraux pour l'éligibilité des régions, elle ne vise pas des entreprises ou des branches spécifiques, ce qui marginalise, en effet, leur potentiel de distorsion.

10. Subventions

Pendant la réunion d'hier, le potentiel d'action protectionniste, ou la large marge de manoeuvre des cantons en matière de politique de subventions a été mentionnée par plusieurs délégations.

J'aimerais revenir à ce sujet aux remarques préliminaires que j'ai faites hier : les subventions octroyés par les cantons ne s'élèvent même pas à 0,01 % du PIB soit à environ 47 Mio de francs. 9 des 26 cantons ne disposent même pas d'un régime de subventions.

Prenons, par exemple, le canton de Zurich qui est un des plus importants du point de vue économique. En 1989, le total des subventions se montaient à 48'000 francs ! Autre exemple, le canton de Vaud : l'octroi en 1989 était de 3 Mio de francs dont 1,5 Mio de francs qui bénéficiaient d'un taux préférentiel.

Vous déduirez vous-même le rôle des subventions dans la politique économique! Même si les cantons ont une grande autonomie, ils n'ont pas les moyens financiers pour l'utiliser pleinement.

Le Secrétariat a fait une comparaison quelque peu osée: selon lui, les possibilités légales des cantons pour accorder des subventions semblent plus grandes que celle des Etats membres de la CE et leurs régions. Cette comparaison ne résiste pas à l'examen: comme je l'ai déjà dit, la Suisse n'a pas de politique industrielle! Ce n'est donc pas parce que les cantons pourraient

théoriquement recourir à un subventionnement massif qu'il faut déduire qu'il y a anguille sous roche!

11. Normes

A plusieurs reprises, il a été fait mention à un certain nombre de normes et réglementations nationales qui d'après le rapport du Secrétariat "semblent entraver l'accès au marché y compris les importations directes par les consommateurs" (normes : domaine privé prescription technique : domaine de l'Etat (sécurité, santé, etc.)). J'aimerais encore une fois souligner qu'une très grande partie de nos normes, soit 80 % correspondent à des normes internationales, normes européennes ou normes nationales étrangères. Je voudrais quand même clarifier quelques aspects concernant les 20% résiduels.

D'abord il faut faire une distinction entre l'importation par des entreprises commerciales et l'importation directe par les consommateurs. Sauf, peut-être, pour des automobiles et pour des tracteurs il n'y a pas d'entraves à l'importation directe des consommateurs à cause de prescriptions techniques.

Un autre point qui nous semble incorrect, c'est l'impression que des considérations de politique industrielle soient entrées en ligne de compte en établissant ces normes et réglementations nationales. Or la Suisse n'a pas de politique industrielle ce qui a été confirmé également dans le rapport du Secrétariat.

S'il y avait eu marginalement des considérations de politique économique en jeu, celles-ci toucheraient le domaine de la législation alimentaire et ceci sur la base des considérations de politique agricole. La révision en cours des bases légales de 1905 en matière de normes pour les biens d'alimentation va tenir compte de la séparation claire des deux domaines - les normes et la politique agricole.

La Suisse a en outre une des législations des plus libérales en matière de normes. Elle ne connaît, par exemple, pas de procédure d'acceptation contrairement à d'autres pays européens.

En matière de normes privées, on aime citer l'exemple des éléments préfabriqués et appareils de cuisine où il est prétendu que l'accès au marché est entravé par des standards nationaux. Là aussi, on tend à sous-estimer les besoins du marché : les entreprises privées ont reconnu que la standardisation internationale dans cette branche était insuffisante et ne garantissait nullement l'échange des appareils. Afin d'élargir l'accès au marché, en garantissant un échange potentiel de tout équipement les entreprises privées se sont mises d'accord sur certaines normes nationales qui garantissent la compatibilité de produits de divers fournisseurs. A notre avis cet exemple est mal choisi pour prouver l'entrave de l'accès au marché.

En revanche nous admettons, que dans le domaine des machines électriques, la Suisse exige encore une certification plus étendue que d'autres partenaires. Dans le cadre du rapprochement au niveau européen une libéralisation est prévue pour 1993.

12. Achats publics

Remarques par les présentateurs, USA, Australie, et questions spécifiques du Canada

Général

La Suisse est membre de l'Accord du GATT relatif aux achats publics. La législation nationale en la matière (Ordonnance sur les achats de la Confédération) est conforme à cet Accord. Par ailleurs, le droit suisse est appliqué de façon non-discriminatoire à tous les pays, qu'ils soient membres ou non de l'Accord du GATT sur les marchés publics. Il convient également de relever que l'ordonnance mentionnée ci-dessus ne contient pas de dispositions, comme c'est le cas dans certains autres pays représentés dans cette salle, qui discriminent entre fournisseurs étrangers et nationaux. Elle stipule au contraire que l'adjudication doit être faite en faveur de l'offre avec le meilleur rapport qualité/prix.

Enfin, le Code du GATT ne couvre pas à ce stade les achats publics au niveau régional et local. En Suisse les achats au niveau régional et local sont de la compétence des cantons.

La Suisse regrette qu'à ce jour la majorité des PC's ne fasse pas encore partie de l'Accord relatif aux marchés publics. Elle participe activement aux négociations actuellement en cours en vue de l'amélioration et de l'élargissement de l'Accord et de son extension aux achats publics de services. Dans le contexte de cette négociation, la Suisse soutient l'inclusion dans l'Accord des achats publics au niveau régional et local et l'élargissement du code aux secteurs encore exclus, notamment le secteur des télécommunications. A ce sujet la Suisse a fait une offre concrète de libéralisation des achats publics dans ce domaine (inclusion des PTT).

Questions spécifiques Canada

- Compatibilité des spécifications techniques contenues dans les cahiers de charge avec les normes de l'ISO: La réponse à cette question très technique sera fournie bilatéralement
- Utilisation des règles d'origine: la Suisse ne demande pas de certification d'origine ni au stade de la présentation des offres, ni à celui de l'importation des marchandises. Dans l'adjudication d'un contrat, l'origine de la marchandise en question ne joue dès lors aucun rôle.
- Part des importations directes au volume global des achats en 1980, 1985 et 1989: Des chiffres sur ce sujet ne sont pas disponibles.

13. Télécommunications (questions posées par l'Australie et autres participants)

La nouvelle loi sur les télécommunications entrera en vigueur en 1992. En vertu de cette loi, seront introduites des mesures de déréglementation qui amélioreront la compétitivité du secteur des télécommunications.

Premièrement, le monopole des PTT sur le matériel terminal sera complètement aboli. Sous réserve de l'agrément du nouvel Office Fédéral de la Communication, chaque intéressé pourra vendre des terminaux sur le marché suisse. Cette nouvelle institution séparée et indépendante des PTT se verra confier tous les aspects réglementaires.

Deuxièmement, le monopole des services élargis (value-added services) sera supprimé. Tout le monde pourra les offrir sans procédures formelles. Ce sera également le cas pour les services de base (basic services) à l'exception de la téléphonie. Des concessions seront accordées aux privés dans les domaines des réseaux radios et des communications par satellites, mais ne le seront pas pour l'usage téléphonique. Concernant les lignes louées, celles-ci pourront être sous-louées à des tiers. Il s'agit là de contributions de la Suisse à la négociation des engagements initiaux dans les services qui figureront dans notre offre conditionnelle révisée que nous soumettrons prochainement.

Finalement, même avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Suisse a déjà fait des efforts de libéralisation. Depuis le premier janvier 1988, seul le premier appareil téléphonique doit être loué auprès des PTT; les terminaux additionnels peuvent être achetés sur le marché privé.

Les frais d'agrément des appareils téléphoniques se chiffrent aujourd'hui en moyenne à US\$ 1850.-. Pour les téléfax et les modems, le coût est de US\$ 850.- en moyenne. Il n'est donc plus question des sommes de US\$ 8000.- que cite le rapport du secrétariat. La durée moyenne des procédures est actuellement d'environ deux mois, voire de trois mois au maximum.

14. Révision du régime d'importation de films (questions posées par USA et Australie)

La révision de la législation fédérale sur les films s'inscrit dans le cadre des paramètres déterminés par l'Accord général, par l'OCDE et par le droit européen. Elle est caractérisée par une déréglementation significative, en supprimant notamment le régime des contingents. Le gouvernement a sur sa table le résultat de la procédure de consultation dans laquelle les cantons, les partis politiques et tous les milieux intéressés ont pu se prononcer sur le principe de cette déréglementation. 87 destinataires ont répondu dans le cadre de cette consultation. Il s'agit d'une procédure ordinaire qui intervient avant la rédaction d'un projet de loi. Il y a consensus sur la nécessité de réformer le régime à l'importation. Dès lors, la révision pourra être entreprise.

15. Importation de confections de chocolat en Suisse : reproche américain concernant les tarifs douaniers élevés

Reproche américain : Les tarifs douaniers sur les importations de confections de chocolat en Suisse sont élevés et restreignent par conséquent les exportations américaines.

Position suisse : Le tarif douanier suisse sur les importations de confections de chocolat se compose à la fois d'un élément fixe et d'un élément mobile.

- L'élément fixe équivaut à frs 10.--/kg et a été éliminé pour la CE. Dans le cadre de l'Uruguay Round, la Suisse a offert aux Etats-Unis d'éliminer cet élément. Ceci créerait dès lors des conditions de concurrence non discriminatoires pour des fournisseurs non parties au système de libre-échange européen de confections de chocolat sur le marché suisse.
- L'élément mobile⁴ a été instauré parce que le prix de matières premières agricoles est élevé en Suisse. Ce système de compensation est nécessaire pour rétablir la compétitivité de notre industrie alimentaire. Il convient de noter qu'un système analogue est appliqué dans de nombreux pays.

Un éventuel réexamen de cette question ne pourra être envisagé que lorsque les paramètres de la négociation agricole dans le cadre de l'Uruguay Round seront connus.

Remarque additionnelle : Au sujet de l'évolution des prix, il convient de relever que l'augmentation de l'élément mobile en 1990 est essentiellement due à l'augmentation du prix du lait. Or, la Suisse considère qu'une telle augmentation est conforme à la Déclaration de Punta del Este et à la décision du TNC d'avril 1989 sur l'agriculture (Mid-term review) car des produits soumis à un contingentement à la production ne sont pas soumis au gel des prix. De plus, il ne s'agit pas de l'introduction d'une nouvelle mesure, mais de l'adaptation d'une mesure déjà en place en 1986. Enfin l'augmentation des prix ne viole pas le principe de la proportionalité.

16. Droits de douane spécifiques

Aussi bien les présentateurs que plusieurs intervenants dans la discussion d'hier ont soulevé la question des tarifs spécifiques. Les remarques qui ont été faites concernent les points suivants:

1. Le système de tarifs spécifiques pénalise les marchandises relativement bon marchés et pondéreuses par rapport aux marchandises légères et chères.

4. calculé périodiquement suivant la différence entre les prix suisses et étrangers des produits agricoles de base utilisées pour la fabrication des marchandises visées.

2. La dispersion des droits (écart type) est relativement élevée.
3. Le niveau de consolidation est insuffisant dans certains secteurs, notamment dans l'agriculture.
4. La progression des droits de douanes est relativement forte en particulier dans le secteur textile.

J'aimerais reprendre chacun de ces points.

1. Chacun des systèmes - spécifique ou ad valorem - a ses avantages et ses désavantages. Les raisons pour lesquelles le Conseil fédérale a décidé de maintenir le système actuel sont indiquées au para 138 du rapport du Secrétariat. Dans la mesure où en moyenne les tarifs suisses sont déjà très bas - 66 % de nos importations entrent à des droits inférieurs à 2 % - le système tarifaire appliqué ne joue plus vraiment un rôle déterminant, car même les marchandises bon marchés et pondéreuses ne payent plus qu'un droit de douane minime.
2. Le rapport du Secrétariat (chiffre 148) constate également une dispersion importante des droits (écart type par rapport à la moyenne tarifaire) comparée à celle de la CE. Cette comparaison nous semble être boiteuse. Dans la mesure où la moyenne tarifaire de la CE (5%) est plus que le double de celle de la Suisse (2,2% en 1988).
3. S'il est vrai que seulement environ 50% de droits de douanes des chapitres 1-24 SH sont consolidés actuellement, il convient néanmoins de rappeler que sur l'ensemble du tarif (chapitres 1-97) plus de 91% des lignes tarifaires et 93% du total des importations sont consolidées au GATT.
4. Si progression des tarifs il y a dans le secteur des textiles ou dans tout autre secteur, celle-ci n'est pas due à une politique délibérée de la Suisse, mais résulte de la structure même de notre tarif.

La progression est une des raisons principales pourquoi la Suisse s'est engagée déjà lors du Tokyo Round en faveur de la réduction harmonisée des tarifs, car en réduisant plus fortement les tarifs élevés que les tarifs bas, on diminue en même temps la progression de ces derniers. En 1988, la moyenne tarifaire pondérée pour les chapitres 50-63 (textiles) était de 7,2%, ce qui constitue de loin la moyenne la plus basse parmi les pays importateurs et la plupart des pays exportateurs. Néanmoins, la Suisse a fait une offre substantielle dans ce domaine dans le cadre de l'UR (réduction pondérée de 32% sur tous les tarifs sans exception) sur la base d'une formule fortement harmonisante. Afin de pouvoir maintenir une telle offre, la Suisse attend des contributions équivalentes en qualité et en quantité de la part de ses partenaires commerciaux. Or, à ce stade, les offres dans ce secteur, présentées tant par un certain nombre de pays exportateurs qu'importateurs, sont décevantes.

17. Règles d'origine (questions posées par le Canada)

Critères pour déterminer "l'ouvrage suffisante"

Pour les règles d'origine autonomes comme règle générale, deux critères (au choix) peuvent être appliqués:

- le critère de la valeur ajoutée (la valeur de tous les matériaux d'origine étrangère utilisés pour la fabrication d'une marchandise ne doit pas dépasser 50% de son prix à l'importation)
- le critère du simple changement de position tarifaire (le produit fini doit être classé dans une position tarifaire différente de toutes les composantes).

En général, la dernière phase substantielle de la transformation du produit en question est déterminante.

Instances responsables pour l'élaboration et l'interprétation des règles d'origine

Pour les règles contractuelles de l'ALE Suisse-CE instances prévues par l'Accord (pouvons fournir documents pertinents si nécessaires). Idem pour les règles SGP.

Règles d'origine transitoires dans l'EEE

L'objectif des négociations sur l'EEE dans ce domaine n'est pas de créer de nouvelles règles par rapport à celles existant dans le cadre des ALE actuels des pays de l'AELE avec la CE, mais de simplifier les règles existantes. Des règles transitoires ne seront dès lors pas nécessaires.

DRAFT

COUNCIL

25-26 September 1991

TRADE POLICY REVIEW MECHANISM

SWITZERLAND

CONCLUDING REMARKS BY THE CHAIRMAN OF THE COUNCIL

1. As usual, these concluding remarks aim at highlighting the most salient points raised during the trade policy review of Switzerland. Presented on my own responsibility, they are not intended to substitute for the collective evaluation and appreciation by the Council of Switzerland's trade policies and practices. Full details of the discussion will, as usual, be reflected in the minutes of the meeting.
2. Council members commended Switzerland for its important rôle in the GATT system and in the Uruguay Round. It was recognized that the country's economic strength and vitality derived to a considerable extent from its high degree of integration in international trade. For some members, Switzerland was a model of economic development and stability which merited closer emulation. By the same token, it was emphasized that the country's economic achievements involved a particular responsibility for maintaining and strengthening the multilateral trading system.
3. Switzerland's trade policy in the industrial sector was outward-oriented, transparent and predictable, based on a well-structured

- 2 -

system of clear rules. This open approach had proved of benefit to the adjustment of Swiss industry and was considered a central element in the country's leading economic position.

4. In ad valorem terms, average tariff levels on industrial products were the lowest in the OECD area. Moreover, there were almost no quantitative restrictions or licensing requirements, except for reasons of health and environmental protection, national security and the like. Some members, however, pointed to the distortions inherent in Switzerland's exclusive reliance on specific duties, which contained a systematic bias against relatively cheaper and heavier imports. There were also tariff peaks, for example on textiles and clothing.

5. Members also commended Switzerland for never having used safeguard measures under Article XIX, or anti-dumping or countervailing duties, on industrial products. Nor had Switzerland, although a signatory to the MFA, concluded any restrictive bilateral agreements or implemented unilateral quantitative measures under the Arrangement. In addition, Switzerland had refused to undertake any export restraint arrangements on industrial products and had refrained from launching any such initiatives.

6. Attention was drawn to the low share of m.f.n. in overall trade. More than four-fifths of Switzerland's total imports came from preferential sources. In the context of European integration, this share was expected to rise even further. While not calling into question Switzerland's support for the multilateral system, members suggested that the longer-term implications of regional commitments for the country's basic trade policy orientation and its external repercussions should be examined more fully. Several participants emphasised the need for the integration process to be open and predictable, and hoped that its benefits would also extend to other countries.

- 3 -

7. In relation to the Swiss GSP scheme, the hope was expressed that its product coverage could be extended, in particular in the agricultural area. It was noted, in this context, that Switzerland's trade with non-OPEC developing countries was in large surplus.

8. The overall level of direct State intervention, especially of subsidies to industry, was low. However, concerns were expressed with respect to the rôle of the cantons in industrial promotion and a certain lack of transparency in this area.

9. Several participants also referred to restrictive practices in public procurement, particularly by cantonal and communal authorities. Clarification was sought on rules for awarding contracts and the share of direct imports in public procurement. One member raised questions regarding the operation of the telecommunications monopoly and its effects on trade in goods and services, as well as plans for liberalizing the sector.

10. It was recognized that a very large share of new standards and technical regulations introduced by Switzerland were based on international norms. However, several participants pointed to certain trade-impeding Swiss requirements. Mention was made of the particularly high costs of type approval for telecommunications terminal equipment. Some members expected the process of European harmonization to contribute further to streamlining and rationalizing existing Swiss-specific requirements.

11. The Secretariat report had drawn particular attention to issues of competition policy, in particular to the wide variety of cartel-type arrangements in Switzerland. Many participants felt that such collusive practices undermined the low levels of tariff protection and the absence of other major trade barriers. Although the 1986 Cartel Act was a positive

- 4 -

change, cartels as such were not prohibited, nor was their registration required. It was felt that the criteria for acceptance of cartels were vague and that insufficient importance was given to overall economic, including consumer interests. Members saw a clear difference in orientation between Swiss laws and practices in the field of competition policy and those in most other developed countries.

12. A number of members referred to the rigidities and complexities of the political decision-making process. In their view, the system tended to operate in favour of well organized interest groups, not least in the agricultural sector.

13. A concern was raised with respect to policies affecting international factor mobility, including restrictions on shareholding, acquisition of real estate and the movement of persons.

14. Clarification was sought regarding:

- Switzerland's interpretation of the concept of "subsidiarity" under which intervention could be justified if entrepreneurs could not overcome foreign trade barriers;
- the application of rules of origin, in particular the criterion of "sufficient working or processing";
- the reasons underlying the low share of developing countries in Switzerland's textiles and clothing imports, in the absence of MFA and similar restrictions;
- the justification for the continuation of Switzerland's long-standing safeguard measures on imports of white wine;

- 5 -

- possible changes in the Swiss citizenship requirement for ownership of cinemas and film distribution.

15. Many members pointed out that Switzerland's trade policy towards agriculture differed fundamentally from that towards industry. A wide and complex variety of trade measures was employed, including high tariffs, variable levies and supplementary charges, price and tariff supplements, quotas and domestic purchase requirements (prise-en-charge system). By these measures, Swiss agriculture was heavily shielded from international price signals, at considerable cost to consumers, taxpayers and, not least, trading partners. The costs and distortions involved also affected the competitive position of the Swiss economy as a whole. Some members stated that these were important factors in explaining why real living standards were not as high as income comparisons at current exchange rates would suggest.

16. Switzerland's agricultural policy was based on a variety of economic and non-economic objectives, such as food security as well as cultural and environmental considerations. The concept of food security, as interpreted by Switzerland, was questioned in the light of patterns of international trade and integration and its effects on competitiveness. Some members failed to see how the concept could be applied to all highly protected farm products, including wine and fresh flowers. Further clarification was also sought on Switzerland's intentions with respect to agricultural policy reform, the treatment of agriculture in the context of a European Economic Area and any resulting trade effects for third countries.

17. In reply, the representative of Switzerland said that for many years there had been continuous growth in the Swiss economy, with high levels of investment, productivity and capacity utilization. The Swiss economy had

- 6 -

shown great capacities for adjustment and adaptation. Unemployment and inflation had been kept low. The general world economic slowdown had affected Switzerland since the second half of 1990. The recession had been moderate, although unemployment and inflation had risen, but a recovery was expected to begin in 1992.

18. Closer integration within Europe was an important element of Switzerland's trade policy. However, statistical data overstated the concentration of trade with European partners, because of the importance of transit trade. The poor economic situation in Africa and Latin America and recent developments in eastern Europe had led to stagnation of Switzerland's trade with these areas. By contrast, trade with other European countries and the United States had been growing by between 7 and 10 per cent annually, and trade with Japan, other Asian markets and Turkey had increased even more rapidly.

19. The principle of "subsidiarity" had economic and political elements. The State would only intervene, as necessary, when exporters could no longer overcome foreign trade barriers. At the political level, the Confederation could deal only with those functions which had been expressly delegated to it by the cantons.

20. While the Swiss economy had been highly cartelized in the 1930s and 1940s, the Secretariat report, as well as certain statements by Council members, overstated the current importance of cartels in Switzerland. Most such arrangements had vanished over time under the impact of trade liberalisation, increased import competition and new market entrants. The only large cartel which continued to exist served to regulate price margins for pharmaceuticals. It was tolerated for health policy reasons. Foreign companies were allowed to participate on equal terms.

- 7 -

21. There was no known case in recent years where cartels had been successful in barring import competition. The Swiss representative felt that collusive practices among oligopolies, which were often difficult to prove, were potentially more dangerous. The new Cartel Act of 1986 was in substance, not fundamentally different from EC law, apart from the area of merger control. It had already proved its efficiency, for example in dissolving cartel arrangements in the banking and insurance sector.

22. Switzerland was not unique in having difficulties regarding trade in agricultural products. The representative of Switzerland recalled that Swiss agricultural policy contained both economic and non-commercial elements, including food security, environmental protection and the conservation of small-scale agriculture. Food security was regarded as an element of Switzerland's sovereignty in times of crisis. The concept included the maintenance of an adequate basis for production in terms of land, seed and know-how, as well as the contribution of agriculture to social well-being, inter alia, through the production of flowers and wine.

23. There was an intense debate in process in Switzerland on agricultural policy. Both internal and external pressures were evident. However, there was a consensus on the fundamental economic and social objectives of agricultural policy. At the same time, Switzerland recognized the need to adapt its policy instruments to the progressive liberalization of international farm trade. This adaptation would be founded on four main elements: a more restrictive price policy, revision of relevant laws, the possible introduction of direct compensatory payments, and a substantial reduction of tariffs and partial tariffication of NTMs. This last element had been put forward as Switzerland's offer in the Uruguay Round agricultural negotiations. Certain tariffication measures would already be introduced in 1992. Much would depend on the results of the Uruguay Round and of Switzerland's negotiations with the EC.

- 8 -

24. Overall, 65 per cent of nutritional needs were covered by domestic output. However, there was only one sector (milk) in which production in Switzerland exceeded domestic demand. Cheese was exported at subsidized rates, but the export prices were still higher than those of comparable foreign cheeses. For bottled white wine, a quota had been introduced in 1975 as an emergency measure; this had been notified under Article XIX of the GATT in 1976 and was discussed regularly in the Working Party on Switzerland's Protocol of Accession.

25. Some 80 per cent of Swiss standards were in line with international norms. Standards and technical regulations were not used for industrial policy purposes and, except for cars and tractors, there were no product areas where Swiss-specific requirements could impede direct imports by consumers. The costs of type approval for telecommunications terminal equipment were now substantially lower than indicated in the Secretariat report.

26. Switzerland's export-risk guarantee system, based on the principle of self-financing, had been revised in 1989 with the objective of introducing differential premiums corresponding better to market conditions. The new system was highly restrictive; developing countries had already approached the Swiss administration to make its application more liberal. The deficit of the system was covered by repayable loans at concessional rates from the Confederation. Spending on export guarantees had fallen from Sw F 25 billion to Sw F 8.5 billion between 1980 and 1989.

27. The representative of Switzerland noted that EFTA countries were presently negotiating free-trade agreements with Hungary, Poland and the Czech and Slovak Federal Republic which, he hoped, would be a promising basis for future development of trade with these countries and would complement the results of the Uruguay Round.

- 9 -

28. It was true that most agricultural products were excluded from the coverage of Switzerland's GSP scheme. However, preferences were extended on 110 four-digit items out of 207, with some duty free. Some preferences went further than those extended to the EC. Given the low level of Swiss tariffs, the absence of preferences was unlikely to be a major trade barrier and did not discriminate against EC and EFTA sources which did not receive preferences in agriculture. Utilization of GSP, if precious stones and metals were excluded from account, was around 65 per cent, comparable to other OECD countries. Similarly, it was evident that the more advanced and diversified beneficiaries would take the lion's share of GSP exports. The representative of Switzerland recalled that the GSP was originally established to assist industrial diversification in developing countries.

29. Textiles and clothing originating in EFTA countries and processed in Hungary did not benefit from preferential treatment in the EC. EFTA countries had requested the elimination of this discriminatory measure in their negotiations with the EC and he hoped that Hungary would benefit from it. The level of imports from developing countries into Switzerland depended entirely on consumer taste. In this connection the statistical distortion mentioned above was also of some relevance.

30. The representative of Switzerland recalled that disparities in income levels between urban and rural areas had grown, particularly since 1975. These disparities were at the root of Switzerland's regional policies, which were correctly described in the Secretariat report. Regional policy only defined general criteria for assistance and did not specify particular firms or economic sectors. Regional assistance was modest, at some Sw F 6.2 million in 1990.

31. In law, the cantons had a certain leeway to grant subsidies. However, there were major financial constraints. Subsidies extended by the

- 10 -

cantons were less than 0.01 per cent of GDP and amounted in 1989 to around Sw F 47 million. Nine of the 26 cantons had no subsidy régime.

32. Federal legislation on public procurement was compatible with the relevant obligations under the GATT Code. There was no discrimination between signatories and non-signatories to the Code. In the context of the Uruguay Round, Switzerland had sought to extend the Code coverage to new sectors, including telecommunications, and to regional entities. In the telecommunications area, major steps towards liberalization and privatization were imminent, including the abolition of the PTT monopoly on terminal equipment and telephone services, with the exception of simple voice transmission, and the creation of an independent institution to tackle regulatory issues.

33. Switzerland's law on films was to be revised. Internal consultations were in progress to that end. There was a large consensus on the need for reform and in particular for the suppression of film quotas.

34. In reply to comments on the use of specific duties, the representative of Switzerland said that tariffs were extremely low. Two-thirds of imports entered at rates equivalent to less than 2 per cent. Even low-cost and heavy products only paid a minimal tariff. While there was some dispersion of tariffs, this must be read against the very low average level. Overall, over more than 91 per cent of tariff lines, covering 93 per cent of imports, were bound under GATT. The existence of tariff escalation was one of the principal reasons why Switzerland had proposed in the Uruguay Round negotiations a harmonization formula for the reduction of tariffs. Switzerland's offer covered textiles and clothing on the basis of a strongly harmonizing formula. Switzerland expected equivalent contributions from its trading partners.

- 11 -

The concept of "sufficient working or processing" under rules of origin was applied according to two principles: value added or a change in tariff position. Switzerland could supply details on the rules of origin applicable under the free-trade agreement with the EC. The aim of EEA negotiations in this field was not to create new rules of origin but to simplify existing rules; there would, therefore, be no need for transitional arrangements.

In conclusion, the Council recognized Switzerland's leading rôle and responsibility in maintaining and extending an open, rule-based multilateral trading system. Switzerland's prosperity testified to the benefits to be derived from stable, outward-oriented economic policies and a high degree of international market integration.

37. The Council expressed the expectation that Switzerland, in participating in closer European cooperation, would contribute to ensuring its continuing openness to the international economy, consistent with the basic principles of the GATT.

38. The Council encouraged the Swiss authorities to pursue the liberalization of highly-protected sectors, in particular agriculture. It acknowledged the steps that had been taken in the field of competition policy and emphasised the need for continuing close links to be maintained and developed between domestic and external free trade.

**DER DELEGIERTE
FÜR HANDELSVERTRÄGE**

Reg. Nr.	8.01.42
Eingang BUWAL	30. OKT. 1991
Direktion	
Federführung	SDW/RK
Termin	
Bespr.	
z. Kenntnis	

Bern, den 17. Oktober 1991 was/sie

Notiz an:

EILT

- EDA:** - Generalsekretariat
 - Finanz- und Wirtschaftsdienst (Hr. Beglinger)
 - Direktion für intern. Organisationen (Fr. Peter)
 - Direktion für Völkerrecht (Hr. Haas)
 - Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Hr. Giovannini)
- EDI:** - Generalsekretariat (Hr. Risch)
 - Bundesamt für Kultur (Herren Allemann und Zeender)
 - Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Herren Semadeni und Cléménçon)
 - Bundesamt für Gesundheitswesen (Fr. Zobrist, Hr. Rossier)
 - Bundesamt für Statistik (Hr. Eichenberger)
 - Bundesamt für Sozialversicherung (Hr. Kämpf)
 - Gruppe für Bildung und Wissenschaft (Hr. Guldimann)
- EJPD:** - Generalsekretariat
 - Bundesamt für Polizeiwesen (Hr. Ramseyer)
 - Bundesamt für geistiges Eigentum (Frau Tran-Thi)
 - Eidg. Amt für Messwesen (Hr. Toggweiler)
- EMD:** - Direktion der Eidg. Militärverwaltung (Hr. Stahel)
- EFD:** - Generalsekretariat (Hr. Erard)
 - Eidg. Finanzverwaltung (Herren Probst, Kaeser, Siegenthaler und Ith)
 - Eidg. Steuerverwaltung (Hr. Braunschweig)
 - Eidg. Zollverwaltung (Herren Gantenbein, Fassora und Flückiger)
 - Eidg. Alkoholverwaltung (Hr. Ansermet)
- EVD:** - Generalsekretariat (Hr. Altermatt)
 - Sekretariat der Kartellkommission (Herren Dähler und Favre)
 - Preisüberwachung (Hr. Corazza)
 - Büro für Konsumentenfragen (Hr. Moser)
 - Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Herren Kind und Müller)
 - Bundesamt für Landwirtschaft (Herren Piot und Horber)
 - Bundesamt für Veterinärwesen (Herren Dollinger und Schluemp)
 - Bundesamt für Konjunkturfragen (Herren Saurer und Balastèr)
 - Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (Hr. Zimmermann)
 - Eidg. Getreideverwaltung (Hr. Bolliger)
 - blf, jek, ari, gir, kel, imb, bal, zos, jag

- 2 -

- baf, bes, bro, col, cos, dev, egg, esh, ett, geb, gjd, hae, heb, her, hub, ine, kum, lem, mas, maz, mjj, nag, ric, sal, sca, sti, stu, tin, vwa, web, wit, wys, zub
- was; mat, sce, kar, coy, gra, ern, nue
- row, ram, mew (Delegation Genf)

- EVED: - Generalsekretariat (Fr. Bretscher)
- Bundesamt für Energiewirtschaft (Hr. Cattin)

Botschaft in:

Athen, Bangkok, Bogota, Bonn, Brasilia, Brüssel Mission, Budapest, Buenos Aires, Canberra, Den Haag, Dublin, Helsinki, Hong Kong, Islamabad, Jakarta, Kopenhagen, Kuala Lumpur, Lissabon, London, Luxemburg, Madrid, Manila, Mexiko, Montevideo, New Delhi, Oslo, Ottawa, Paris Botschaft + OECD, Rabat, Rom, Santiago, Seoul, Singapur, Stockholm, Tokio, Washington, Wellington, Wien

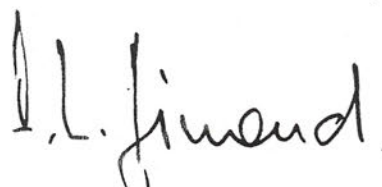
Bundesversammlung, Parlamentsdienste (Hr. Aebi, Frau Pitteloud)
Schweizerische Nationalbank (Herren Direktoren Theiler und Scherer)
Vorort (Hr. Veyrassat)
OSEC (Hr. stv. Direktor Sutter)
Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (Hrn. Direktor Pfanner)

- 3 -

Länderexamen der Schweiz im GATT

Wir beehren uns, Ihnen in der Beilage den von Frau C. Dieffenbacher (Abteilung Welthandel-GATT) und Herrn Besson (BAWI) verfassten Bericht über das Länderexamen der Schweiz im GATT zuzustellen.

Mit freundlichen Grüßen



P.-L. Girard

- Beilagen:
- Bericht über die Sitzung des GATT-Rates
 - déclaration suisse
 - La politique suisse de la concurrence dans l'optique des échanges internationaux
 - intervention agricole
 - résumé de l'intervention suisse
 - conclusions du Conseil