

Conseil national

03.3078

Interpellation Gysin Remo

Accord général sur le commerce des services. Position du Conseil fédéral

Texte de l'interpellation du 19 mars 2003

Comme son nom l'indique, l'Accord général sur le commerce des services (GATS), conclu dans le cadre de l'OMC, règle le commerce des services dans le monde. Les membres de l'OMC, y compris la Suisse, ont jusqu'à fin mars 2003, pour déterminer les secteurs de service qu'ils sont prêts à ouvrir à la concurrence et faire des propositions en ce sens. Suivra un cycle de négociations de deux ans au cours duquel les parties tenteront de libéraliser le commerce dans de nouveaux secteurs en abolissant les barrières douanières.

Or les décisions prises dans le cadre de l'OMC influent notablement sur la vie de nos concitoyens. Elles ont une influence directe sur leur comportement de consommateur, d'employé ou de citoyen dans les domaines les plus divers comme l'alimentation, le travail, la concurrence, la formation, les soins, l'environnement. Il est donc capital que les décisions de l'OMC et la politique suivie par le gouvernement dans le cadre de l'organisation soient claires et ouvertes. Dans un communiqué publié le 11.11.2002, la CDIP a souligné avec justesse que "Toutes les questions en jeu dans les négociations (...) doivent (...) donner lieu à un processus politique public qui doit permettre aux partenaires pertinents de contribuer à forger l'opinion". Ce postulat doit être réalisé sans réserve. La politique pratiquée par le Conseil fédéral et le Seco, qui est en charge des affaires concernant l'OMC, ne semble pas aller dans ce sens, d'où les questions suivantes:

1. Pourquoi la Suisse n'informe-t-elle sur ses propositions qu'une fois les engagements donnés, autrement dit sans avoir soumis les problèmes en jeu à un processus politique public?
2. Dans sa réponse du 19.2.2003 à l'interpellation Strahm, le Conseil fédéral relève que la confidentialité des requêtes "est d'abord une protection des intérêts des partenaires plus faibles dans une négociation". Le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis que la population suisse est en droit de savoir ce que le Conseil fédéral requiert des autres pays notamment dans des domaines aussi importants que les marchés financiers, le tourisme et les services en matière d'environnement?
3. Comme je l'ai mentionné en préambule, les négociations relatives au GATS tendent à inclure toujours davantage le service public soit des domaines comme la santé, la formation, l'approvisionnement en eau etc. Cette extension du champ des négociations interpelle donc également les cantons et les communes dont l'avis doit être impérativement requis dans le processus de négociation faute de quoi les compétences que leur confère la Constitution risquent de rester lettre morte.
 - a. Cette exigence est-elle remplie? Dans la négative, le Conseil fédéral entend-il y satisfaire?
 - b. De quelles autorités cantonales (gouvernement, chefs de département, offices ou autres services et institutions) a-t-on sollicité l'avis?
4. Aujourd'hui déjà des conflits se dessinent entre les dispositions internationales du GATS et les décisions et mesures prises démocratiquement sur les plans national, cantonal et local. Le GATS confère certes aux Etats le droit d'adopter des règles nationales pour autant qu'elles ne créent pas de discrimination entre les fournisseurs nationaux et étrangers. Il n'en demeure pas moins que la marge de manoeuvre des pouvoirs publics va s'en trouver limitée dans le domaine de la promotion économique et des subventions versées aux services publics. Dans les domaines de la santé et de la formation (notamment la formation des adultes, les hautes écoles) des services publics et des

services privés étrangers cohabitent déjà, créant ainsi une situation qui passera aisément pour de la concurrence aux yeux de l'OMC.

Face à ce risque, l'UE a adopté une clause d'exception claire applicable aux prestations fournies dans le domaine du service public.

- a. est-il vrai que la question des subventions est un problème récurrent et qu'il sera renégocié?
- b. le Conseil fédéral est-il prêt à adopter la même politique que l'UE dans les négociations portant sur les listes d'engagements horizontales et à requérir chaque fois qu'il le faudra une clause d'exception pour l'accès au marché?
- c. faute de quoi, est-il à craindre que des subventions devront être versées à des entreprises privées étrangères dans le service public?

5. Comment les acquis sociaux et environnementaux pourront-ils être maintenus si l'OMC les considère toujours davantage comme des obstacles au commerce international?

6. Quelles stratégies la Suisse poursuit-elle à long terme dans ces négociations?

Cosignataires

Chappuis, Dormond Marlyse, Garbani, Jutzet, Maillard, Pedrina, Rechsteiner Paul, Rossini, Salvi, Strahm, Teuscher, Thanei, Tillmanns, Vermot-Mangold, de Dardel (15)

Sans développement

Réponse du Conseil fédéral

1. Le projet d'offre suisse a fait l'objet de larges consultations de la part du Conseil fédéral. Ce dernier a ainsi soumis des propositions concrètes aux cantons fin décembre 2002, sur lesquelles ceux-ci ont pris position le 13 mars 2003 dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Sur cette base, le Conseil fédéral a remis aux Commissions de politique extérieure des deux Chambres un projet qui a été discuté par ces organes peu après. Les ONG intéressées au Cycle de Doha ont également été consultées dans le cadre du groupe de contact OMC/ONG. Le Seco a adressé publiquement une invitation en vue de mener des débats et des entretiens sur ces négociations et il a publié de nombreuses informations quant aux négociations sur son site internet. Jusqu'à ce jour, le Seco a été en mesure d'honorer toutes les demandes faites par les ONG. Toutes ces consultations ont été tenues jusqu'au moment de l'adoption définitive de l'offre par le Conseil fédéral le 9 avril 2003. Il en découle, d'une part, que l'offre en tant que telle ne peut être publiée que lorsqu'elle est finalisée, c'est-à-dire le 9 avril 2003, et qu'avant cette date, il n'y avait que des projets en consultation. D'autre part, les consultations menées ont été très larges.
2. Dans une négociation multilatérale, il existe un certain nombre de règles du jeu qui lient également la Suisse. La délégation de négociation a fait son maximum pour orienter tous les milieux intéressés ouverts au dialogue. De plus, un résumé des requêtes détaillé et exhaustif a été réalisé en août 2002 et publié sur le site internet du Seco. Dans ce contexte, il n'est pas usuel de publier les demandes soumises aux partenaires de négociation. Aucun des 145 Membres de l'OMC n'a publié ses requêtes.
3. C'est la CdC qui constitue l'interlocuteur du Conseil fédéral. La procédure de consultation par le biais de la CdC est expliquée au point 1 ci-dessus.

4. a) Il est vrai que durant le Cycle d'Uruguay, les négociations visant à définir un régime pour discipliner l'octroi des subventions n'a pas abouti, et que les négociations y relatives, lancées depuis sur la base de l'Art. X du GATS, n'ont pas progressé. A ce stade, il n'existe donc pas de règles qui s'appliqueraient à l'octroi de subventions dans le domaine des services.

b) et c) Chaque liste de pays est indépendante, et il faut considérer les engagements horizontaux à la lumière des engagements sectoriels spécifiques et de la législation en vigueur dans les pays en question. Il n'est ainsi pas pertinent de comparer les listes de l'UE et de la Suisse tel que cela est suggéré dans l'interpellation. Dans les engagements actuels de la Suisse, aucun secteur ayant trait à la prestation d'un service public n'est touché, à la différence des engagements de l'UE. Si un engagement touchant le service public devait être pris lors des négociations en cours, il serait possible d'inclure, dans cet engagement, une réserve quant au subventionnement. La liste d'engagements suisse actuelle a été adoptée et avalisée par le Parlement en 1994. Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de modifier celle-ci comme cela est suggéré dans l'interpellation, car aucun effet négatif n'a découlé des engagements pris en 1994. Les engagements pris en 1994 correspondaient à la situation en vigueur à cette époque et n'ont posé aucun problème jusqu'ici en matière de subventions. Néanmoins, la situation est en évolution au plan interne. En vue de l'élaboration d'une future loi sur les hautes écoles, il faudra s'assurer que les dispositions pertinentes soient formulées de manière à éviter tout effet non désirable, notamment en ce qui concerne les subventions.

5. Les Membres de l'OMC ne considèrent pas les normes environnementales et sociales comme des obstacles au commerce a priori. Ces normes doivent toutefois être appliquées selon les principes généraux de l'OMC et, en particulier, respecter le principe de non-discrimination. Les Membres de l'OMC sont conscients que la cohérence entre les accords environnementaux et les règles de l'OMC doit être améliorée. C'est pour cette raison qu'à l'occasion de la Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001, ils ont décidé de lancer des négociations dans ce domaine. La Suisse s'était engagée avec l'UE pour intégrer cet objet de négociation dans le Cycle de Doha. En revanche, suite à la résistance de nombreux pays en développement à Doha, il n'a pas été possible d'adopter un mandat destiné à améliorer la cohérence entre les règles de l'OMC et les normes sociales. A ce sujet, la Déclaration de Doha ne contient qu'un passage qui se réfère aux travaux de l'Organisation internationale du travail.

6. Concernant la stratégie suivie par la Suisse en matière de requêtes, le Conseil fédéral renvoie au document mentionné au point 2 ci-dessus. En bref, cette note relève que les requêtes suisses se concentrent sur les services de haut niveau technique ou à haute valeur ajoutée, destinés principalement à des entreprises (p. ex. réassurance). Les secteurs prioritaires sont notamment ceux qui jouent un rôle important pour tous les opérateurs économiques, notamment en tant qu'inputs (p. ex. services financiers, logistique). Le degré d'ambition des requêtes est gradué en fonction du niveau de développement des pays partenaires et de l'importance des marchés.

Concernant les aspects autres que les requêtes, les éléments de la stratégie suisse ont été exposés à diverses occasions, notamment dans des réponses à d'autres interpellations parlementaires. Une synthèse a été établie le 20.3.2003 à l'occasion de la consultation des CPE, où il a été présenté ce qui suit:

"La Suisse se conformera aux dispositions du GATS prévoyant la prise en compte différenciée des pays en développement, ce à la fois concernant des éventuelles requêtes additionnelles qu'elle pourrait déposer et concernant les offres qu'elle va préparer. Elle s'efforcera en particulier de tenir compte des besoins avérés des pays en développement en matière d'accès au marché suisse.

Le Conseil fédéral reste fidèle au principe selon lequel aucun secteur des services ne doit être exclu, a priori, des négociations. Dans le cas contraire, nos partenaires risqueraient d'exclure des secteurs importants pour la Suisse, tels que les services financiers, les services de transport aérien et maritime, ainsi que les services de logistique des transports. Ces services resteront parmi les principales priorités de la Suisse. Pour sa part également, la Suisse restera disposée à examiner toute requête reçue. Elle continuera de traiter prioritairement les améliorations des engagements suisses susceptibles de soutenir et de renforcer les politiques de promotion économique des cantons et de la Confédération. Cela comprend notamment les engagements qui accroissent l'attractivité de la place économique suisse pour les investisseurs étrangers, qui contribuent à l'afflux de capitaux ou de know-how, qui contribuent à diversifier le tissu économique, ou qui contribuent à rendre plus compétitive l'offre d'intrants aux entreprises suisses.

Dans la mesure des concessions accordées par ses partenaires, la Suisse sera disposée à fournir tous les efforts nécessaires pour éliminer les limitations à l'accès au marché et au traitement national dans tous les services relevant du secteur privé, sauf lorsque de telles limitations sont considérées comme légitimes afin de répondre à des objectifs de politique nationale. Dans les secteurs relevant du service public, elle s'assurera que la mise en œuvre des législations fédérales et cantonales y relatives ne seront aucunement compromises".

Le domaine des services contribue pour 80% de la création de nouveaux emplois en Suisse et produit un excédent commercial de plus de 20 milliards de francs (en 2000). Il compte pour 60% du produit intérieur brut mondial et constitue de ce fait le premier marché mondial, et le plus dynamique. Le maintien et la promotion d'un système commercial ouvert dans le domaine des services – avec une issue positive du Cycle de Doha – revêt donc une importance existentielle pour la Suisse. A plus long terme, la Suisse entend participer aux négociations de l'OMC, y compris dans le domaine des services, afin de poursuivre la préservation et le développement des places de travail en Suisse.

Plus de détails sur la stratégie suisse figurent également dans les soumissions suisses à l'OMC de mai 2001, disponibles sur le site internet de l'OMC ainsi que sur celui du Seco.