9.2.2

Message

concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Macédoine

du 10 janvier 2001

9.2.2.1 Partie générale

9.2.2.1.1 Condensé

Le présent accord a pour but principal d'instaurer le libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Macédoine. Facilité sur une base contractuelle, l'accès aux marchés de l'AELE doit soutenir le processus de transition de la Macédoine vers l'économie de marché. L'accord contribuera également à l'intégration de la Macédoine dans la coopération économique européenne, ce qui est d'autant plus important que les négociations entre la Macédoine et l'UE portant sur un accord de stabilisation et d'association n'ont débuté qu'en mars 2000.

L'accord couvre le secteur industriel, les produits agricoles transformés, ainsi que le poisson et les autres produits de la mer. Il est de type asymétrique. Alors que les Etats de l'AELE renoncent totalement à leurs droits de douane et autres taxes dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Macédoine pourra procéder par étapes, sur une période de transition de dix ans, au démantèlement tarifaire. A la date d'entrée en vigueur de l'accord, près de 60 % des exportations suisses seront exonérées de tout droit de douane et de toute taxe. Pendant la période de transition, les autres produits d'exportation bénéficieront de réductions successives des droits de douane, cela jusqu'au libre-échange intégral. Des dispositions spéciales garantissent que, même après l'entrée en vigueur de l'accord d'association entre l'UE et la Macédoine, les Etats de l'AELE n'auront pas à faire face à des conditions d'accès au marché macédonien moins favorables que celles offertes aux membres de l'UE. Actuellement, la Suisse accorde à la Macédoine, sur une base autonome, les avantages concédés aux pays en développement au titre du schéma suisse de préférences tarifaires. Une partie des concessions tarifaires suisses équivaut à une consolidation des concessions existantes, mais sur la base de la réciprocité.

Dans le secteur agricole, chaque pays de l'AELE a conclu un arrangement bilatéral avec la Macédoine. Les concessions tarifaires accordées par la Suisse ne vont pas au-delà de celles qui ont été précédemment octroyées à d'autres partenaires de libre-échange.

9.2.2.1.2 Situation économique de la Macédoine

L'éclatement de la République socialiste de Yougoslavie, la guerre en Bosnie et Herzégovine, ainsi que les sanctions imposées à son voisin du Nord ont porté un coup sérieux à l'économie de la Macédoine. Ces chocs économiques, ajoutés aux autres problèmes typiques des économies en transition, ont entraîné un recul important du produit intérieur brut entre 1992 et 1995, suivi d'une remontée depuis 1996 seulement. Actuellement, l'économie macédonienne reste très axée sur la production

agricole. Les réformes structurelles promises par le gouvernement se font encore attendre. Au niveau macro-économique, la stabilisation qui dure depuis trois ans déjà a pu être consolidée.

La croissance économique réelle atteignait 2,7 % en 1999. Dans les domaines de la transformation des métaux, de la chimie et des textiles, la production industrielle n'a rien perdu de sa vitalité. Les exportations sont toujours à la hausse. Le taux de chômage, d'environ 40 %, reste extrêmement élevé, même pour une économie en transition. En revanche, par rapport à d'autres pays de la région, la privatisation est bien avancée. La vente des quelque douze entreprises étatiques restantes est certes prévue, mais, vu le taux élevé du chômage, elle n'est guère réalisable à l'heure actuelle.

Par rapport à l'année précédente, la balance des revenus s'est considérablement améliorée en 1999 et le déficit qu'elle affiche, soit 137 millions de dollars (4 % du PIB), n'a jamais été aussi réduit. La situation devrait s'être encore améliorée en 2000. Par contre, la dette extérieure continue à augmenter et atteint maintenant 2 milliards de dollars (57 % du PIB). Le gouvernement macédonien s'efforce pourtant d'éviter les arriérés de paiement à l'égard des créanciers du Club de Paris et de se ménager ainsi une possibilité de voir transformer une partie de sa dette en investissements dans l'environnement («debt for nature-swaps»).

9.2.2.1.3 Relations économiques entre la Suisse et la Macédoine

L'importance de la Macédoine dans l'ensemble du commerce extérieur suisse est plutôt minime. Depuis 1997, les exportations suisses vers la Macédoine se sont stabilisées aux alentours de 100 millions de francs par année. Quant aux importations suisses, elles oscillent entre 5 et 10 millions de francs par an.

La Suisse exporte vers la Macédoine principalement des produits pharmaceutiques et chimiques, ainsi que des machines, des appareils et des agents énergétiques. Elle importe de ce pays surtout des textiles et des produits agricoles et, dans une moindre mesure, des machines, des véhicules et des produits pharmaceutiques.

Les relations économiques entre la Suisse et la Macédoine s'appuient actuellement sur l'accord de commerce et de coopération économique de 1996 et sur l'accord de protection des investissements de 1997. En outre, un accord de double imposition a été signé en avril 2000.

9.2.2.2 Partie spéciale

9.2.2.2.1 Déroulement des négociations

La signature, le 29 mars 1996, d'une déclaration de coopération a lancé la coopération économique entre les Etats de l'AELE et la Macédoine. Cette déclaration instituait un comité mixte AELE-Macédoine, chargé d'examiner les mesures propres à encourager une coopération économique susceptible d'aboutir à l'instauration de relations de libre-échange. En novembre 1996, lors de sa première réunion, le comité mixte a décidé d'entamer, le moment venu, des négociations en vue d'un accord de libre-échange. Celles-ci ont débuté en juin 1999, pour aboutir, après cinq tours de négociation, à la signature de l'accord le 19 juin 2000 à Zurich.

L'accord de libre-échange avec la Macédoine concorde largement avec ceux déjà signés entre l'AELE et des pays tiers. Il porte sur les produits industriels, les produits agricoles transformés, le poisson et autres produits de la mer (*art. 2*).

Il est de type asymétrique. En ce qui concerne les *produits industriels*, les Etats de l'AELE s'engagent à supprimer totalement leurs droits de douane et taxes d'effet équivalent dès l'entrée en vigueur de l'accord. De son côté, la Macédoine démantèlera progressivement ses droits de douane, sur une période de transition de dix ans. Avec l'entrée en vigueur de l'accord, environ 60 % des exportations suisses bénéficieront de l'élimination de tous les droits de douane et taxes d'effet équivalent (*art. 4*). Pour ce qui est des *produits agricoles transformés* en provenance de Macédoine, ils bénéficieront d'un traitement correspondant, pour l'essentiel, à celui qui est prévu dans les accords de libre-échange des Etats de l'AELE avec la CE. Ce qui a pour conséquence de lever, en faveur des produits macédoniens, la protection commerciale des produits industriels. Des dispositions spéciales garantissent que les Etats de l'AELE bénéficieront des conditions plus favorables que la Macédoine pourrait accorder ultérieurement à l'UE, notamment dans le cadre de l'accord de stabilisation et d'association.

Les *règles d'origine* et les méthodes de coopération administrative (*art. 3 et Prot. B*) prévoient la possibilité d'obtenir une origine préférentielle avec le cumul des produits semi-finis des Etats de l'AELE et de Macédoine. Le remboursement des droits de douane prélevés sur les importations de pays tiers («drawback») sera interdit à compter du 1^{er} janvier 2004.

Comme les accords conclus précédemment par les Etats de l'AELE, l'accord avec la Macédoine contient des dispositions sur les droits de douane et les restrictions quantitatives (*art. 5 à 8*), les monopoles nationaux à caractère commercial (*art. 10*), les réglementations techniques (*art. 11*), les produits agricoles (*art. 12*), les marchés publics (*art. 15*) et la protection de la propriété intellectuelle (*art. 16*).

L'accord contient en outre une série de dispositions-cadre devant assurer son bon fonctionnement: impositions intérieures (*art. 13*), paiements (*art. 14*), règles de concurrence (*art. 17*), aides d'Etat (*art. 18*) et dumping (*art. 19*).

Ce nouvel accord contient aussi des clauses de sauvegarde et des exceptions (*art. 9 et art. 20 à 26*). Pendant une période de transition de neuf ans au maximum, la Macédoine pourra notamment faire appel à une clause de sauvegarde spéciale (*art. 21*) au cas où des ajustements structurels mettraient sérieusement en danger certains secteurs de son économie (industries naissantes ou secteurs en restructuration). La même clause figure déjà dans les accords de libre-échange conclus par les Etats de l'AELE avec d'autres pays de l'Europe centrale et orientale. Des difficultés de balance des paiements peuvent également justifier des mesures exceptionnelles temporaires (*art. 23*).

Dans une *clause évolutive* (*art. 26*) les parties se déclarent prêtes à approfondir leurs relations et à examiner la possibilité d'étendre leur coopération à des domaines non couverts par l'accord. Les parties reconnaissent l'importance croissante des services et des investissements (*art. 27*); elles s'engagent à œuvrer pour une libéralisation par étapes et à améliorer de façon réciproque l'accès au marché. Ce faisant, les travaux conduits en la matière à l'OMC devront être pris en compte.

La mise en œuvre de l'accord sera assurée par les dispositions sur le comité mixte (*art. 29 et 30*), sur la procédure d'application des mesures de sauvegarde (*art. 24*) et sur la procédure de règlement des différends (*art. 31*), ainsi que par d'autres règles d'application (*art. 32 à 41*). Le comité mixte peut, de sa propre compétence, modifier les annexes et les protocoles de l'accord (*art. 33 et 37*).

Enfin, l'accord comporte quelques dispositions qui diffèrent de celles des accords de libre-échange déjà conclus avec des pays de l'Europe centrale et orientale. Ainsi, les transferts des paiements afférents aux investissements ne feront l'objet d'aucune restriction (*art. 14*) et les parties contractantes sont appelées à convenir des modalités de l'assistance technique en matière de propriété intellectuelle, de droits de douane et de réglementations techniques (*art. 28*).

L'accord entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001 à l'égard des Etats qui auront déposé leurs instruments de ratification à cette date, pour autant que la Macédoine soit du nombre (*art. 40*). Passé ce délai, l'entrée en vigueur interviendra le premier jour du troisième mois qui suit le jour du dépôt des instruments de ratification. En ce qui concerne la Suisse, l'accord entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} juillet 2001.

Jusqu'ici, la Suisse faisait bénéficier la Macédoine de son schéma généralisé de préférences (SGP), réservé aux pays en développement. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Suisse renoncera à appliquer le SGP à la Macédoine. Du point de vue de la Suisse, l'accord de libre-échange constitue largement une consolidation, dans le cadre d'un accord basé sur la réciprocité, des préférences qu'elle accordait jusqu'ici unilatéralement au titre du SGP.

9.2.2.2.3 Protocole d'entente

Un protocole d'entente fait partie intégrante de l'accord. Il règle des questions de nature essentiellement technique et contient des déclarations d'intention relatives à différentes dispositions de l'accord.

9.2.2.2.4 Arrangement bilatéral relatif au commerce des produits agricoles

En matière agricole, chacun des pays de l'AELE a conclu un arrangement bilatéral avec la Macédoine afin de tenir compte des intérêts spécifiques des deux pays en matière agricole. Ces arrangements sont liés à l'accord de libre-échange par le biais de son art. 12.

Les concessions accordées portent exclusivement sur la baisse ou la suppression des droits de douane à l'importation de produits agricoles qui sont d'un intérêt particulier pour la Macédoine. La Macédoine ne se voit octroyer aucune concession qui n'ait déjà été accordée à d'autres partenaires de libre-échange ou ne fasse partie des concessions octroyées à la Macédoine au titre du SGP. La seule exception concerne l'«Aívar», spécialité macédonienne faite de tomates et de poivrons, cuits et mis en conserve. La Macédoine a accordé à la Suisse des concessions pour le bétail d'élevage, le lait, le fromage, les pommes de terre de semence, la pectine et l'extrait de café.

L'arrangement agricole contient aussi des dispositions relatives aux règles d'origine pour les produits concernés et aux méthodes de coopération administrative. L'arrangement entrera en vigueur en même temps que l'accord multilatéral de libre-échange et le restera aussi longtemps que la Suisse et la Macédoine seront parties à ce dernier. Dès l'entrée en vigueur de l'arrangement, la Suisse abandonnera le régime SGP aussi pour les produits agricoles.

9.2.2.3 Conséquences pour la Suisse (finances, économie, état du personnel)

9.2.2.3.1 Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons

Les conséquences de l'accord de libre-échange sur le budget de la Confédération sont minimales. Les recettes douanières issues des importations de produits industriels et agricoles en provenance de Macédoine n'atteignaient pas 400 000 francs en 1998; une perte du même ordre de grandeur devrait donc résulter de l'accord. Quant aux cantons, l'accord n'a d'effet ni sur leur budget, ni sur l'état du personnel.

9.2.2.3.2 Conséquences économiques pour la Suisse

L'élimination, prévue par l'accord, de tous les droits de douane prélevés sur les produits industriels et d'une partie de ceux qui frappent les produits agricoles aura des retombées positives sur les entreprises suisses et sur les consommateurs. Les perspectives de débouchés offertes à l'industrie et à l'agriculture suisses en Macédoine s'en trouveront améliorées. En 1999, la valeur des exportations suisses vers la Macédoine était de 93,2 millions de francs pour les produits industriels et de 3,5 millions de francs pour les produits agricoles. Etant donné qu'en matière agricole la Suisse n'accorde ici que des concessions déjà octroyées au titre du SGP ou consenties antérieurement à d'autres partenaires de libre-échange, il ne faut pas attendre de retombées significatives sur l'agriculture suisse.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de développer son réseau d'accords de libre-échange en Europe centrale et orientale, notamment dans la perspective d'une possible extension du système de cumul paneuropéen.

9.2.2.4 Programme de la législature

L'accord est conforme à la teneur de l'objectif 2 (Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement – Renforcement de la position de la Suisse sur la scène internationale et amélioration de la façon dont elle est perçue à l'étranger) et de l'objectif 3 (Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable) du Rapport sur le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168). L'objectif 2 prévoit expressément la coopération de la Suisse au développement d'économies en état de fonctionner selon les règles de l'économie de marché dans les pays de l'Europe de l'Est.

9.2.2.5 Relation avec les autres instruments de la politique commerciale et avec le droit européen

La Suisse et les autres Etats membres de l'AELE sont d'avis que le présent accord, comme les accords de libre-échange déjà conclus, sont conformes aux engagements résultant des accords du GATT/OMC. De tels accords de libre-échange sont d'ailleurs sujets à un examen par les organes compétents de l'OMC et peuvent faire l'objet d'une procédure de règlement des différends. Si les Etats de l'AELE sont membres de l'OMC, la Macédoine est en voie d'adhésion à cette organisation.

L'accord est compatible avec les objectifs de notre politique d'intégration européenne, puisque son contenu s'inspire largement des dispositions sur le libre-échange figurant dans les accords d'association conclus par les CE avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Un tel accord avec la Macédoine a été paraphé en novembre 2000. L'arrangement bilatéral relatif aux produits agricoles traduit les différences des régimes commerciaux réservés aux produits agricoles dans la CE et en Suisse.

9.2.2.6 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

La Principauté de Liechtenstein est un Etat signataire de l'accord. Se fondant sur le Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein (RS 0.631.112.514), la Suisse applique aussi au Liechtenstein les dispositions ayant trait à la législation douanière qui figurent dans l'accord de libre-échange avec la Macédoine.

Quant à l'arrangement bilatéral entre la Suisse et la Macédoine relatif aux produits agricoles, il s'applique à la Principauté de Liechtenstein aussi longtemps que cette dernière est liée à la Suisse par un traité d'union douanière.

9.2.2.7 Publication des annexes de l'accord entre les Etats de l'AELE et la Macédoine

Les annexes de l'accord comprennent plusieurs centaines de pages; il s'agit principalement de dispositions techniques. Elles peuvent être obtenues auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel. En vertu des art. 4 et 14, al. 4, de la loi sur les publications officielles (RS 170.512), il n'y a pas lieu de publier ces annexes au Recueil officiel ni dans la Feuille fédérale. Le Protocole B doit en revanche être publié: énonçant les règles d'origine et les méthodes de coopération administrative, il contient des règles d'origine déterminantes pour l'application du régime tarifaire préférentiel.

9.2.2.8 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux découle de l'art. 166, al. 2, de la Constitution. Le présent accord peut être dénoncé à tout moment, moyennant un préavis de six mois. L'arrangement bilatéral relatif aux produits agricoles ne contient pas de clause de

dénonciation, mais il forme un tout avec l'accord, et peut donc être dénoncé au même titre que ce dernier (cf. art. 56 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, RS 0.111). L'accord n'entraîne ni adhésion à une organisation internationale ni unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas sujet au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.