

9.2.1

Message

concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Royaume hachémite de Jordanie

du 9 janvier 2002

9.2.1.1

Partie générale

9.2.1.1.1

Condensé

Les premiers accords de libre-échange des Etats membres de l'AELE dans le bassin méditerranéen ont été conclus il y a déjà environ dix ans. Face aux accords d'association ou de libre-échange de la Communauté européenne, l'objectif des Etats membres de l'AELE était d'assurer, respectivement de rétablir, des conditions d'accès équivalentes aux marchés turc et israélien. Des accords ont ainsi été conclus en 1991 avec la Turquie et en 1992 avec Israël. En 1995, dans le cadre de la Déclaration de Barcelone, l'UE a manifesté l'intention de mettre en place d'ici 2010 une vaste zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Dans cette perspective, les gouvernements des Etats membres de l'AELE ont décidé en juin 1995 d'élargir aux pays du bassin méditerranéen la politique de l'AELE à l'égard des pays tiers et d'apporter ainsi une contribution autonome à l'intégration euro-méditerranéenne. Par la suite, les Etats membres de l'AELE ont conclu un accord de libre-échange en 1997 avec le Maroc et en 1998 avec l'OLP/Autorité palestinienne. Enfin, les Etats de l'AELE ont signé le 21 juin 2001 le présent accord de libre-échange avec la Jordanie – simultanément à l'accord de libre-échange avec la Croatie.

Les Etats membres de l'AELE se trouvent actuellement en négociations de libre-échange avec d'autres partenaires dans le bassin méditerranéen ou envisagent d'ouvrir de telles négociations, avec pour objectif de s'assurer une participation à la future zone de libre-échange euro-méditerranéenne.

Cet accord de libre-échange couvre les produits industriels, les produits agricoles transformés ainsi que le poisson et les autres produits de la mer. En ce qui concerne les produits agricoles non transformés, les pays de l'AELE ont conclu individuellement des accords bilatéraux avec la Jordanie. L'accord de libre-échange est asymétrique, tenant ainsi compte des différences de développement économique entre la Jordanie et les pays de l'AELE. Alors que ces derniers s'engagent à éliminer tous leurs droits de douane dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Jordanie est au bénéfice d'une période de transition de douze ans pour l'abolition progressive des droits. Lors de l'entrée en vigueur de l'accord, une part importante des exportations suisses bénéficieront de la franchise de droits de douane. Pendant la période de transition, les autres produits d'exportation profiteront de réductions successives débouchant sur le libre-échange intégral. Des dispositions spéciales garantissent que, même après l'entrée en vigueur de l'accord d'association entre l'UE et la Jordanie, les exportations des Etats de l'AELE ne seront pas soumises à des conditions moins avantageuses que celles réservées aux produits de l'UE. Actuellement, la Suisse accorde à la Jordanie sur une base autonome les avantages octroyés aux pays en développement au titre du schéma suisse de préférences tarifaires (Schéma généralisé de préférences, SGP; Arrêté sur les préférences tarifaires, RS 632.91). Pour la

Suisse, l'accord de libre-échange équivaut dans une large mesure à une consolidation, basée sur la réciprocité, des préférences jusqu'ici unilatérales du SGP.

A quelques exceptions près, les concessions accordées par la Suisse dans le cadre de l'arrangement bilatéral sur les produits agricoles non transformés ne vont pas au-delà de celles qui ont été précédemment octroyées à d'autres partenaires de libre-échange ou dans le cadre du SGP.

9.2.1.1.2 Situation économique de la Jordanie

Les perspectives de croissance de l'économie jordanienne sont limitées en raison du manque de ressources naturelles (tout particulièrement l'eau), des difficultés structurelles (en diminution) ainsi que de la situation géopolitique du pays. A cela s'ajoutent les périodes de grave sécheresse qui frappent régulièrement la Jordanie. L'accord de paix conclu avec Israël n'a pas encore apporté les résultats escomptés sur le plan économique. En plus, la situation actuelle en Israël et dans les territoires palestiniens a des répercussions négatives sur l'économie jordanienne. Malgré cela, la Jordanie s'active à améliorer la coopération économique régionale.

En 1999 et 2000, la croissance économique a atteint respectivement 3 et 4 %. En 2001, elle atteindra vraisemblablement 3 %. Grâce au programme de stabilisation et d'ajustement structurel mis en place en 1989 sous la conduite du FMI et de la Banque mondiale, le taux d'inflation est resté à 4-5 % de 1992 à 1999, pour se situer autour de 1 % depuis lors.

La Jordanie fait partie des pays les plus endettés de la région avec un service de la dette qui représentait, en 2000, 21 % des revenus provenant des exportations et des prestations de services alors que la dette extérieure globale s'élève à 100 % de son PIB. Environ 15 % de la population (5 millions d'habitants) vit au-dessous du seuil de pauvreté (contre 3 % en 1986) et le taux de chômage est particulièrement élevé, 15 % à 30 % selon les sources. Les systèmes d'éducation et de santé sont bien développés. On constate toutefois un nombre d'universitaires dépassant les capacités d'absorption du marché du travail.

La Jordanie a adhéré à l'OMC en avril 2000. Elle poursuit sa politique économique d'ouverture et de modernisation, et s'efforce en particulier de réformer le secteur financier et l'administration publique ainsi que de développer les secteurs prometteurs, comme les technologies de l'information.

9.2.1.1.3 Relations économiques entre la Suisse et la Jordanie

L'importance de la Jordanie dans le commerce extérieur de la Suisse est limitée, même en comparaison aux autres marchés du Moyen-Orient. En 2000, les exportations suisses vers la Jordanie se sont élevées à 90 millions de francs, soit à peu près comme en 1999. Les principaux produits d'exportation sont les produits pharmaceutiques (quelque 40 %), les machines et les montres. Les importations suisses en provenance de la Jordanie restent très modestes (moins de 800 000 francs en 2000); elles sont d'abord constituées de pièces de rechange pour véhicules, de substances minérales (sels) et de machines.

Les investissements suisses en Jordanie sont aussi relativement faibles. En dehors du secteur du tourisme, aucune entreprise suisse n'exerce directement une activité en Jordanie, et le nombre d'entreprises mixtes est peu élevé.

En 1976, la Suisse et la Jordanie ont signé un accord sur le commerce ainsi qu'un accord de protection des investissements. Ce dernier sera remplacé par un nouvel accord signé le 25 février 2001. En 1986, la Suisse a accordé à la Jordanie un crédit mixte de 60 millions de francs. A la suite de la crise du Golfe, la Jordanie a obtenu une aide financière de 40 millions de dollars. Afin de prendre en compte les besoins de la Jordanie, la Suisse a notamment consenti un nouveau crédit mixte d'un montant maximal de 30 millions de francs et cela simultanément à la conclusion de l'accord de libre-échange. Sur la base des accords de rééchelonnement de la dette extérieure de la Jordanie négociés dans le cadre du Club de Paris depuis 1989, la Suisse et la Jordanie ont conclu cinq accords bilatéraux de consolidation de dettes. En 1993, une partie des arriérés, au total 35,2 millions de francs, ont été soit annulés dans le cadre d'un accord de désendettement, soit placés dans un fonds de contrepartie destiné au financement de projets de développement en Jordanie. Pratiquement la totalité de ce montant est déjà engagée.

En 2000, plus de 9000 touristes suisses se sont rendus en Jordanie, soit une augmentation de 30 % par rapport à 1999. En 2001, on a enregistré une réduction marquée du nombre de visiteurs en raison des tensions dans la région.

9.2.1.2 Partie spéciale

9.2.1.2.1 Dérroulement des négociations

En tant que première étape en vue de l'établissement d'un cadre contractuel pour le développement de la coopération économique, les Etats de l'AELE et la Jordanie ont signé le 19 juin 1997 une déclaration de coopération. Dès la première réunion (18 février 1998) du Comité mixte institué par cette déclaration, la décision a été prise d'ouvrir sans délai des négociations sur un accord de libre-échange. Après trois tours de négociation, cet accord a été paraphé le 23 mai 2001.

9.2.1.2.2 Contenu de l'accord de libre-échange

Le contenu de l'accord de libre-échange avec la Jordanie correspond largement à celui des accords signés avec les Etats de l'Europe centrale et orientale ainsi qu'avec la Turquie, Israël, l'OLP et le Maroc. Il porte sur les produits industriels, les produits agricoles transformés ainsi que le poisson et les autres produits de la mer (*art. 2*).

L'accord est asymétrique dans la mesure où il tient compte des différences de développement économique entre Etats parties. Tandis que les Etats de l'AELE s'engagent à supprimer la totalité des droits de douane et taxes dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Jordanie bénéficie d'une période de transition de douze ans pour mettre en place par étapes un régime de libre-échange intégral (*art. 5*). Toutefois, dès l'entrée en vigueur de cet accord, une part importante des exportations suisses vers la Jordanie seront exonérées de tout droit de douane et taxe. La Jordanie éliminera ses droits parallèlement au calendrier appliqué à l'UE. Des dispositions particulières garantissent en effet que, même après l'entrée en vigueur de l'accord d'association conclu entre l'UE et la Jordanie, les Etats de l'AELE bénéficieront de

conditions au moins aussi favorables que celles réservées à l'UE. Pour certains produits, le Comité mixte fixera, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord, le calendrier d'élimination des droits de douane jordaniens. Cette disposition ne concerne aucun produit représentant un intérêt à l'exportation pour les pays de l'AELE (tel que les voitures neuves).

Pour ce qui est des règles d'origine (*art.4 et protocole B*), le protocole d'entente relatif à l'accord prévoit la possibilité d'inclure la Communauté européenne dans les dispositions sur le cumul des origines.

Pour le moment, les origines des produits semi-finis en provenance des Etats de l'AELE et de la Jordanie peuvent être cumulées sur une base bilatérale afin d'obtenir l'origine préférentielle lors de l'entrée de ces produits sur le territoire de l'un des Etats signataires. Le remboursement des droits de douane prélevés sur les importations en provenance d'Etats tiers (*drawback*), susceptible d'entraîner une distorsion de la concurrence, n'est autorisé que pendant une période de transition de cinq ans (*protocole B*). L'accord contient en outre les dispositions usuelles de tout accord de libre-échange sur les droits de douane et les restrictions quantitatives (*art.5 à 9*).

L'accord contient des dispositions sur les monopoles d'Etat (*art. 11*), les réglementations techniques (*art. 12*), les impositions (*art. 14*), les paiements et transferts (*art. 15*), la concurrence (*art. 18*), les subventions (*art. 19*) et le dumping (*art. 20*). Il contient également des dispositions matérielles sur la protection de la propriété intellectuelle (*art. 17*), en vertu desquelles les parties s'engagent à appliquer un niveau de protection correspondant aux autres accords AELE-pays tiers et, partant, supérieur au niveau de protection résultant de l'accord sur les ADPIC de l'OMC. La Norvège a renoncé à une réserve unilatérale concernant les dispositions sur la protection des brevets et les licences obligatoires – réserve qu'elle a faite dans l'accord avec la Croatie –, étant donné que les négociations sur ce chapitre ont déjà été conclues en mai 2000.

Vu l'importance pour la Jordanie de la coopération technique et financière dans le contexte de l'accord de libre-échange, les dispositions sur ce sujet (*art. 3*) ont été renforcées par rapport aux autres accords AELE-pays tiers. Dans ce domaine, la Norvège et la Suisse ont défini avec la Jordanie des projets bilatéraux de coopération technique et financière. La Suisse et la Jordanie ont signé à cet effet une déclaration d'intention bilatérale (*Memorandum of Understanding*).

En plus des clauses traditionnelles de sauvegarde et d'exception (*art. 10, 21, 23, 25 et 26*), la Jordanie bénéficie de la possibilité de recourir à une clause de sauvegarde (*art. 22*) en cas de difficultés affectant les efforts d'ajustement structurel (en particulier lors de la création de nouvelles industries ou de la restructuration de secteurs économiques). Une clause de sauvegarde identique a été également consentie à la plupart des autres partenaires de l'AELE. Des difficultés de balance des paiements peuvent également justifier des mesures d'exception temporaires (*art. 24*).

Dans une clause évolutive générale (*art. 27*), les Etats signataires se déclarent prêts à approfondir leurs relations et s'engagent à examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de l'accord à des domaines qui ne sont pas encore couverts. Les marchés publics (*art. 16*) ainsi que les services et les investissements (*art. 28*) font l'objet de clauses évolutives spécifiques.

Plusieurs dispositions de l'accord règlent sa mise en œuvre, tels les articles relatifs au Comité mixte (*art. 29 et 30*), à la procédure d'application des mesures de sauve-

garde (*art. 25*) et au règlement des différends (*art. 31*). D'autres règles concernent la validité, l'applicabilité, l'exécution et la modification de l'accord (*art. 32 à 41*). Comme dans les autres accords AELE-pays tiers, le Comité mixte décide de sa propre compétence des modifications des annexes et des protocoles de l'accord (*art. 33*). Il en résulte pour la Suisse que le Conseil fédéral est habilité à adopter les modifications des annexes et protocoles. L'approbation de cet accord par les Chambres fédérales entraîne la délégation d'une telle compétence au Conseil fédéral (cf. JAAC 51/IV, p. 395 ss.).

Il est prévu que l'accord entre en vigueur le 1^{er} janvier 2002 à l'égard des Etats qui auront déposé leurs instruments de ratification à cette date, pour autant que la Jordanie 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. L'accord prévoit la possibilité d'une application provisoire.

L'accord (tout comme l'arrangement bilatéral sur le commerce des produits agricoles) est appliqué par la Suisse d'une manière provisoire depuis le 1^{er} janvier 2002, sur la base de l'art. 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201). Les adaptations nécessaires de l'ordonnance d'exécution ont été mises en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Cette application provisoire permet d'éviter à l'économie suisse de devoir faire face à des conditions d'accès au marché jordanien temporairement moins avantageuses que celles dont pourrait bénéficier la concurrence. Ce danger provient du fait que l'accord d'association avec l'UE ainsi que l'accord de libre-échange entre la Jordanie et les Etats-Unis sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002. Ces accords établissent également des relations de libre-échange entre les partenaires concernés.

9.2.1.2.3 Protocole d'entente

Joint à l'accord, un protocole d'entente fait partie intégrante de celui-ci. Il contient des précisions ainsi que des déclarations d'intention relatives à certaines dispositions de l'accord.

9.2.1.2.4 Arrangement bilatéral relatif aux produits agricoles

Comme déjà mentionné, chacun des Etats de l'AELE a conclu avec la Jordanie un arrangement bilatéral sur le commerce des produits agricoles non transformés. Ces arrangements prévoient certaines concessions en matière de droits de douane et sont juridiquement liés à l'accord de libre-échange. Ils ne peuvent pas entrer en vigueur indépendamment de ce dernier.

Les concessions accordées par la Suisse portent exclusivement sur la réduction ou l'élimination des droits de douane à l'importation pour certains produits agricoles pour lesquels la Jordanie a fait valoir un intérêt particulier. La Jordanie exigeaient de la Suisse des concessions importantes et les négociations ont été ardues. La Suisse est néanmoins parvenue à n'accorder, à quelques exceptions près, que des concessions déjà octroyées à d'autres partenaires de libre-échange ou accordées de manière autonome dans le cadre du SGP. En ce qui concerne ces exceptions, il s'agit notamment de l'octroi d'un contingent annuel à droit zéro de 200 tonnes d'huile d'olives pressées à froid mise en bouteille ainsi que de concessions tarifaires sur la molochia,

une plante sauvage semblable à l'épinard, et sur la petite courgette de moins de 15 cm.

En contrepartie, la Jordanie a accordé à la Suisse des concessions notamment sur le bétail d'élevage, le lait en poudre, le fromage, les graines et semences de plantes, la pectine, les extraits de café ainsi que les additifs et compléments alimentaires pour animaux.

9.2.1.3 Conséquences économiques et conséquences pour les finances et le personnel

9.2.1.3.1 Conséquences économiques

Depuis l'application provisoire de l'accord, la Jordanie ne bénéficie plus des préférences suisses au titre du SGP. Les concessions accordées équivalent dans une large mesure à une consolidation des préférences du SGP.

Par l'élimination des droits de douane jordaniens sur les produits industriels et sur certains produits agricoles, l'accord et l'arrangement agricole déploient des effets positifs pour les entreprises et les consommateurs suisses. Les débouchés de l'industrie et de l'agriculture suisses en Jordanie s'en trouveront améliorés. Les exportations suisses atteignaient environ 90 millions de francs en 2000. Etant donné que la Suisse n'a pratiquement accordé dans le domaine agricole que des concessions qui faisaient déjà partie du SGP ou déjà consenties à d'autres partenaires de libre-échange, l'accord ne devrait pas avoir de retombées notables sur l'agriculture suisse.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de développer son réseau d'accords de libre-échange dans le bassin méditerranéen, en vue d'une éventuelle participation à la vaste zone de libre-échange euro-méditerranéenne prévue par l'UE d'ici 2010.

9.2.1.3.2 Conséquences pour les finances et le personnel

Les conséquences financières de l'accord de libre-échange sont minimales pour la Suisse, une grande partie des importations en provenance de la Jordanie étant déjà exonérées de droits de douane au titre du SGP. La modeste perte de droits de douane imputable à l'accord doit être mise en relation avec l'amélioration des débouchés pour l'industrie et l'agriculture suisses sur le marché jordanien. Quant aux cantons, l'accord n'a d'effet ni sur le plan financier ni sur l'état du personnel.

9.2.1.4 Programme de la législature

L'accord correspond à la teneur de l'objectif 3 «Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable» du rapport sur le Programme de la législature 1999 à 2003 (FF 2000 2168).

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

Les Etats de l'AELE tout comme la Jordanie sont membres de l'OMC. Ils estiment que le présent accord, tout comme les accords de libre-échange déjà conclus, sont conformes aux engagements résultant du GATT/OMC. De tels accords sont néanmoins soumis à l'examen des organes compétents de l'OMC et peuvent faire l'objet d'une procédure de règlement des différends.

Cet accord est compatible avec les objectifs de notre politique d'intégration européenne. Son contenu correspond largement aux dispositions sur le libre-échange figurant dans l'accord d'association conclu entre l'UE et la Jordanie. Les différences entre cet accord d'association et l'arrangement bilatéral entre la Suisse et la Jordanie sur les produits agricoles traduisent celles qui existent entre les régimes commerciaux appliqués aux produits agricoles par la CE et par la Suisse.

9.2.1.6 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

La Principauté de Liechtenstein est un Etat signataire de l'accord. En vertu du 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 Jordanie.

Quant à l'accord bilatéral sur les produits agricoles entre la Suisse et la Jordanie, il s'applique également à la Principauté de Liechtenstein aussi longtemps que cette dernière est liée à la Suisse par une union douanière.

9.2.1.7 Publication des annexes de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Jordanie

Les annexes de l'accord comptent plusieurs centaines de pages. Il s'agit essentiellement de dispositions d'ordre technique. Elles peuvent être obtenues auprès de l'OFCL, Diffusion publications et sont accessibles sur le site Internet du Secrétariat de l'AELE¹. En vertu des art. 4 et 14, al. 4, de la loi fédérale 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, portant sur les règles d'origine, qui sont déterminantes pour l'application du régime tarifaire préférentiel, et sur les méthodes de coopération administrative, doit en revanche être publié en raison de ses effets possibles sur les acteurs économiques.

9.2.1.8 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

¹ (<http://secretariat.efta.int/library/legal/fta/jordan/>)

mois. L'arrangement bilatéral sur les produits agricoles ne contient pas de clause de dénonciation, mais forme un tout avec l'accord. Il 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 selon l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.