

GENERAL AGREEMENT
ON TARIFFS AND
TRADE

ACCORD GENERAL SUR ~~RESTRICTED~~
LES TARIFS DOUANIERS
ET LE COMMERCE

COM.IND/10/Corr.1
2 April 1969

Limited Distribution

Committee on Trade in Industrial Products

FIRST EXAMINATION OF PART 1 OF THE INVENTORY
OF NON-TARIFF BARRIERS

Corrigendum

Substitute the attached revised pages for pages 67-70 in COM.IND/10.

Comité du commerce des produits industriels

PREMIER EXAMEN DE LA PREMIERE PARTIE DU CATALOGUE
DES OBSTACLES NON TARIFIQUES ET PARATARIFIQUES

Corrigendum

Remplacer par le texte révisé ci-après les pages 67 à 70 du
document COM.IND/10.

B. Government procurement

In COM.IND/6/Addendum 1, five individual countries and the EEC had made specific notifications citing instances in which the practices of other countries with regard to government procurement seemed to present non-tariff barriers. The Nordic countries had, in addition, noted that purchasing policies of public agencies may constitute measures restricting competition and had observed that special regulations in this area hamper foreign exporters in finding outlets for their goods in the countries concerned.

The notifications submitted related to practices of twenty-six different countries, including sixteen developed countries, so that it seemed clear that this sector represented an area of general concern and one in which the difficulty was spread over the practices of many countries.

A problem did arise, for some countries, however, in the fact that work on this topic had already reached an advanced stage in the OECD. At a minimum, it was felt, the Committee should try to obtain background information of a factual nature collected by the OECD and a statement concerning the progress of work there, for guidance on handling this problem in GATT.

OECD statement

At the Committee's request, the representative of OECD gave the following account of the evolution and status of OECD's work on government procurement.

"For several years now, OECD has been concerned with the problem of government procurement. The starting-point for its work on this subject was the difficulties which a number of member countries had met with in other member countries, the difficulties being of the kind referred to in the document now being studied by your Committee.

"During the confrontation held following the notification of these difficulties, it quickly became apparent that the countries cited were not the only ones which in their government procurement operations discriminated against foreign products; but while in some instances the discrimination was based on legislation specifying in precise terms or figures the preference granted to national products, in other instances preference arose out of administrative practices or regulations which might be in the form of somewhat vague recommendations to grant preference to national products whenever it was in the economic interests of the country.

"Thus, once it was established that measures of a discriminatory nature were applied fairly generally, the examination of concrete cases suggested the idea of drawing up a general inventory of all the legal or administrative provisions and the procedures and practices followed by the member countries in regard to government procurement. This inventory has been published in the form of a brochure, already mentioned here, which will be put at your disposal tomorrow or the day after.

B. Achats gouvernementaux

Le document COM.IND/6/Addendum 1 reproduit les notifications précises de cinq pays et de la CEE, qui citent des cas dans lesquels les pratiques d'autres pays en matière d'achats gouvernementaux semblent constituer des obstacles non tarifaires ou paratarifaires. Les pays scandinaves ont fait remarquer, en outre, que les politiques d'achats des organismes publics peuvent constituer des mesures limitant la concurrence et qu'une réglementation spéciale dans ce domaine empêche les exportateurs étrangers de trouver des débouchés pour leurs produits dans les pays concernés.

Les notifications présentées se rapportent aux pratiques de 26 pays différents, y compris 16 pays développés, de sorte qu'il semble évident que ce secteur est un sujet de préoccupation générale et que la difficulté y provient des pratiques de nombreux pays.

Un problème se pose cependant pour certains pays du fait que les travaux sur cette question en sont déjà à un stade avancé à l'OCDE. Il a été estimé que le Comité devrait, au minimum, essayer d'obtenir les renseignements de base de caractère concret réunis par l'OCDE ainsi qu'un exposé concernant l'état d'avancement des travaux de cette organisation afin de pouvoir orienter le traitement de ce problème au GATT.

Exposé de l'OCDE

A la demande du Comité, le représentant de l'OCDE a fait l'exposé suivant sur l'évolution et l'état d'avancement des travaux de l'OCDE dans le domaine des achats gouvernementaux.

"L'OCDE s'occupe depuis plusieurs années déjà du problème des achats gouvernementaux. Le point de départ de ces travaux était les difficultés rencontrées par plusieurs pays membres dans d'autres pays membres, difficultés du même genre que celles dont il est fait état dans le document que votre Comité étudie actuellement.

"Au cours de la procédure de confrontation qui suivait la notification de ces difficultés, il est vite apparu que les pays mis en cause n'étaient pas les seuls à exercer dans leurs achats gouvernementaux une discrimination à l'encontre des produits étrangers; toutefois, si dans certains cas la discrimination était fondée sur des dispositions légales prescrivant en termes ou chiffres précis la préférence accordée aux produits nationaux, dans d'autres cas la préférence résultait de pratiques ou réglementations administratives ayant, par exemple, la forme de recommandations plutôt vagues d'accorder des préférences aux produits nationaux chaque fois que c'était dans l'intérêt économique du pays.

"Ainsi, l'application quasi générale de mesures discriminatoires une fois constatée, l'examen de cas concrets devait aboutir à l'établissement d'un inventaire général de toutes les dispositions, légales ou administratives, ainsi que des procédures et pratiques suivies par les pays membres en matière d'achats gouvernementaux. Cet inventaire a été publié sous la forme d'une brochure déjà mentionnée dans cette enceinte et qui sera mise à votre disposition demain ou après-demain.

"Compiling this inventory was a lengthy operation, the replies from member countries being closely scrutinized and commented on, a task which illustrated the complexity of the problem. It was found that there was a multiplicity of ways of exercising this discrimination, not only from one country to another, but sometimes even within a single country.

"Furthermore, even before the work on the inventory had been completed, the idea was mooted in the OECD Trade Committee that it would be useful to give it a new slant by trying to lay down guidelines for the purpose of ensuring (I quote the terms of reference) maximum fairness in the field of government purchasing by limiting discrimination against foreign products or suppliers of foreign products, taking into account the inter-related problems of procedural aspects and of existing preferential rules and practices applied by member countries in this field.

"I do not propose here to go into the details of the work done in implementation of these terms of reference, let alone to describe to you the many difficulties met with in the course of the work. I would merely mention the problems of reciprocity which can arise out of constitutional differences between member countries, the differences in juridical status of the purchasing bodies for a given type of product, and the problems raised by the parallel application of the various purchasing procedures - general or selective tenders, purchasing contracts concluded with a single supplier, etc. in one and the same country. We had to call in highly-qualified experts to look into the many questions which arose and to carry out the essential groundwork.

"At the present time, the work has reached a stage where draft guidelines have been drawn up which the Committee has agreed to examine, concentrating on a number of specific sectors so as to help to pinpoint the problems involved and to appreciate the validity of the guidelines."

General comments

What had been said by the OECD representative concerning the difficulties caused by administrative discretion prevalent in many countries in regard to government procurement was amplified and confirmed by observations made in connexion with examination of many individual notifications. Apart from the case of the United States, where the difficulty seemed to be more particularly the multiplicity and restrictive nature of explicit laws and regulations, government procurement seemed to be a subject on which it was extremely difficult to obtain precise information, so much so that lack of information had even inhibited the making of notifications in some cases. Often it appeared that where there existed a domestic industry capable of supplying a product, relationships had been built up which came close to excluding foreign suppliers even before bids were solicited, simply because designs and specifications of material wanted by the government had been evolved in collaboration with particular domestic suppliers so that it was a foregone conclusion that their bids would be accepted, even if the formality of selective or general tender was complied with.

"L'établissement de cet inventaire était une entreprise de longue haleine car les réponses des pays membres faisaient l'objet d'un exercice d'examen et de commentaires approfondi, exercice qui faisait apparaître la complexité du problème. En effet, on se trouvait en présence d'une multitude de moyens pour exercer la discrimination, non seulement d'un pays à l'autre, mais parfois aussi à l'intérieur d'un même pays.

"Aussi, avant même que les travaux de l'inventaire ne soient terminés, l'idée avait fait chemin au sein du Comité des échanges de l'OCDE qu'il vaudrait la peine de donner une nouvelle orientation aux travaux en essayant d'élaborer des lignes directrices dont l'objectif serait (et je cite les termes du mandat) d'assurer un maximum d'équité dans le domaine des achats gouvernementaux en limitant la discrimination à l'égard des produits étrangers et en tenant compte de l'interdépendance des problèmes relatifs aux aspects de procédure et aux règles et pratiques préférentielles.

"Je m'abstiendrai ici d'entrer dans le détail des travaux entrepris en exécution de ce mandat et, en particulier, de vous signaler les nombreuses difficultés rencontrées en cours de route. Qu'il suffise de mentionner les problèmes de réciprocité que peuvent poser les différences constitutionnelles entre les pays membres, ou les différences de statut juridique des organismes acheteurs d'une même catégorie de produit, ou les problèmes soulevés par l'application parallèle des diverses procédures d'achats - appels d'offres publics, appels d'offres restreints, marchés négociés avec un seul fournisseur - dans le même pays. Il nous a fallu faire appel à des experts hautement qualifiés pour examiner les nombreuses questions qui se sont posées, et pour mener à bien le travail de base indispensable.

"A l'heure actuelle, les travaux ont atteint un stade où il existe un projet de lignes directrices que le Comité a convenu d'examiner en se référant, pour mieux illustrer les problèmes posés et apprécier la validité des lignes directrices, à un certain nombre de secteurs déterminés."

Observations générales

L'exposé du représentant de l'OCDE sur les difficultés que cause le pouvoir discrétionnaire dont l'administration jouit dans de nombreux pays pour les achats gouvernementaux a été développé et confirmé par des observations faites au cours de l'examen d'un grand nombre de notifications. Sauf dans le cas des Etats-Unis où la difficulté semble provenir plus spécialement de la multiplicité et du caractère restrictif de lois et de règlements explicites, les achats gouvernementaux semblent être un sujet sur lequel il est extrêmement difficile d'obtenir des renseignements précis, à tel point que le manque d'informations a même parfois empêché de présenter des notifications. Il est souvent apparu que dans les cas où il existe une branche de production nationale capable de fournir un produit, il s'est établi des rapports qui ont presque pour effet d'exclure les fournisseurs étrangers avant même que l'appel d'offres ait été lancé, tout simplement pour la raison que les plans et les caractéristiques du matériel demandé par le gouvernement ont été établis en collaboration avec les fournisseurs nationaux de la branche, de sorte qu'il n'est pas douteux que leurs offres seront acceptées même si la formalité d'une adjudication ouverte ou restreinte est respectée.