5. Politique économique extérieure

Gérard Perroulaz

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/473>

DOI : 10.4000/aspd.473

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2004

Pagination : 61-80

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « 5. Politique économique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 23-1 | 2004, mis en ligne le 10 mars 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/473> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.473>

5. Politique économique extérieure*

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE comprend les mesures de la Confédération pour favoriser les relations économiques avec l'étranger et protéger les intérêts des exportateurs et investisseurs suisses dans le monde. Ce chapitre se concentre sur les instruments qui concernent plus particulièrement les relations de la Suisse avec les pays en développement et les pays en transition. Y sont analysées les propositions du Conseil fédéral et les activités du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) dans le domaine des affaires économiques extérieures¹. Pendant l'année passée sous revue, le Parlement a examiné le « Message relatif au financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 à 2007 ». Il a réduit la durée du crédit à l'OSEC de quatre à deux ans. Le seco a mis en consultation un projet de révision de la Garantie contre les risques à l'exportation, pour transformer la GRE en organisme semi-public et pour élargir la couverture de l'assurance aux risques liés aux exportations vers des clients du secteur privé. Tous les instruments de politique extérieure ne concernent pas uniquement la promotion des exportations suisses, mais le seco a aussi pour tâche de contrôler certaines exportations – armes et biens à double usage (civil et militaire) – et de veiller au respect de mesures d'embargo et de sanctions économiques à l'encontre de certains pays.

5.1. Grands axes de la politique économique extérieure

Dans l'optique du présent Annuaire, nous nous concentrons dans ce chapitre sur les instruments de politique économique extérieure pertinents envers les pays en développement et les pays en transition. Il ne faut toutefois pas oublier que les relations avec ces pays ne constituent qu'une partie des relations économiques extérieures de la Suisse. Les chiffres développés dans la partie « Statistiques » de cet Annuaire montrent que la très grande partie du commerce extérieur s'opère avec des pays de l'Union européenne et les autres pays industrialisés. En 2001, 78,9 % des exportations suisses étaient destinées à des pays industrialisés à économie de marché, 17,7 % des exportations à des pays en développement et 3,4 % à des pays d'Europe orientale. Seulement 0,3 % des exportations étaient destinées aux 49 pays dits « pays les moins avancés » (PMA). Parmi les principaux pays clients de la Suisse figurent l'Allemagne (21,7 % des exportations), les Etats-Unis (11,3 %) et la France (8,9 %). 4,1 % des exportations sont destinées à la Chine et Hongkong, ensemble au 6^e rang des principaux clients de la Suisse. Une grande partie de la diplomatie commerciale de la Suisse concerne donc les relations avec l'Union européenne et les Etats-Unis.

* Par Gérard Perroulaz, chargé de recherche à l'iuéd.

¹ Les mesures de coopération au développement du seco sont détaillées dans les chapitres 2, « Coopération avec les pays en développement », et 3, « Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI ».

□ *Rapport sur la politique économique extérieure*

La sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger est l'un des cinq objectifs déclarés de politique extérieure mentionnés dans le *Rapport sur la politique extérieure 2000*. La politique économique extérieure de la Suisse fait l'objet d'un rapport annuel présenté au Parlement en début d'année. Le rapport résume la position suisse dans les organisations internationales, présente l'actualité concernant les principaux instruments de politique économique extérieure et les relations bilatérales avec les principaux partenaires commerciaux de la Suisse (missions économiques et visites de conseillers fédéraux, visites de chefs d'Etat en Suisse, négociations et adoptions d'accords bilatéraux). Chaque rapport se concentre en outre sur une thématique particulière et contient en annexe des messages concernant des accords économiques internationaux. Dans le rapport 2002, le Conseil fédéral analyse le postulat sur l'importance de l'interdépendance économique et des échanges internationaux pour la croissance économique de la Suisse².

□ *Relations Suisse-Union européenne*

Le rapport 2003 analyse les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est sur l'économie suisse, notamment dans le domaine de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne élargie³. En mai 2004, les accords entre la Suisse et l'Union européenne entreront en vigueur, avec notamment l'extension progressive de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'UE⁴. Les accords sectoriels Suisse-Union européenne (bilatérales I) sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. Pour étendre l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres, l'adoption d'un protocole d'extension est nécessaire, et sera soumise au référendum facultatif en Suisse. Le travail principal porte sur l'adoption d'un régime transitoire avant la libre circulation des personnes, avec des modalités pour les délais transitoires et les contingents. Tous les autres accords sectoriels des bilatérales I seront appliqués automatiquement aux nouveaux Etats membres de l'UE, dont l'Accord sur le commerce des produits agricoles et l'Accord de coopération scientifique et technologique. De nouvelles négociations bilatérales Suisse-Union européenne sont aussi en cours dans les domaines suivants: fiscalité de l'épargne⁵, lutte contre la fraude, coopération renforcée dans les domaines de la justice, de la police, du droit d'asile et de l'immigration (Schengen/Dublin), produits agricoles transformés, statistiques, environnement, programmes de formation, médias, pensions, services (bilatérales II). Le dossier des services est retiré des négociations et les négociations ont presque abouti

² *Rapport sur la politique économique extérieure 2002 et Messages concernant des accords économiques internationaux* du 15 janvier 2003 (FF 2003 747).

³ *Rapport sur la politique économique extérieure 2003 et Messages concernant des accords économiques internationaux* du 14 janvier 2004 (FF 2004 257), disponible sur <www.admin.ch/ch/f/ff> et également sur le site du seco, <www.seco-admin.ch>.

⁴ Dix pays d'Europe rejoignent l'Union européenne au 1^{er} mai 2004: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque.

⁵ Voir le chapitre 8 de l'accord avec l'Union européenne sur la fiscalité de l'épargne, conclu en mars 2003. Cet accord entrera en vigueur en février 2005 si certaines conditions auront été remplies et si l'ensemble des négociations bilatérales II aura fait des progrès manifestes.

dans sept des neuf autres dossiers. Des divergences subsistent dans les domaines de la lutte contre la fraude et du dossier Schengen/Dublin.

□ *Promotion des exportations*

La nouvelle Loi fédérale sur la promotion des exportations est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2001. Dans le message qui lui est consacré⁶, le Conseil fédéral proposait notamment de revoir fondamentalement le subventionnement traditionnel (depuis 1927) de l'ancien OSEC (Office suisse d'expansion commerciale), transformant l'appui par un mandat de prestation à une organisation semi-publique (en l'occurrence, à l'OSEC réorganisé).

📖 **Annuaire 2001**, «Loi fédérale sur la promotion des exportations» (pp. 301-303).

Le mandat lié à la promotion des exportations avait été confié en 2001 à l'OSEC Business Network Switzerland, pour une première période allant de 2001 à 2003. Le Message relatif au financement de la promotion des exportations présenté par le Conseil fédéral en février 2003 permet de faire un premier bilan du dispositif de promotion des exportations et de renouveler la ligne de financement attribuée à l'OSEC Business Network, soit un montant de 62,4 millions de francs pour la période 2004-2007⁷.

La nouvelle Loi sur la promotion des exportations entrée en vigueur en 2001 avait transformé la subvention d'une organisation (OSEC) en mandat de prestation pour la promotion des exportations. Ce mandat a été confié à l'OSEC à la condition expresse que celui-ci se restructure et se privatise partiellement: réorganisation et suppressions de postes, constitution d'une nouvelle plate-forme d'information⁸, expansion du réseau de la collaboration avec d'autres institutions. L'OSEC est intégré dans un réseau de promotion économique comprenant les ambassades et consulats suisses à l'étranger et les chambres de commerce cantonales. Il emploie quelque 90 personnes, avec un budget 2002 de 34,5 millions de francs, couvert à 70 % par les subventions de la Confédération. Trois des neuf sièges du Conseil de surveillance de l'OSEC sont des représentants de la Confédération, la majorité du conseil venant de d'associations économiques. Le mandat de prestation de 2001 prévoyait l'ouverture d'une vingtaine de bureaux d'information (points d'appui) à travers le monde. En janvier 2003, 12 centres étaient ouverts, dont 10 sont intégrés au réseau de représentations du DFAE et 2 dans les chambres de commerce Autriche-Suisse et Italie-Suisse. Quatre centres existent en Russie, au Brésil, en Chine et en Inde, le reste des centres se situant dans des pays industrialisés.

Le travail de l'ex-OSEC avait été critiqué notamment par l'ancien conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz et par Pascal Couchepin, qui avaient mis en place un modèle de réforme. Les controverses ne sont pas encore retombées, notamment au sujet de la polémique concernant le salaire jugé élevé du directeur de l'OSEC. Les discussions aux Chambres fédérales sur le *Message relatif au financement de la promotion des exportations* ont aussi été vives lors des ses-

⁶ *Message concernant la Loi fédérale sur la promotion des exportations* du 23 février 2000 (FF 2000 2002).

⁷ *Message relatif au financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 à 2007* du 26 février 2003 (FF 2003 2609).

⁸ <www.osec.ch>.

sions d'été et d'automne 2003. Le parti des Verts a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, car il regrette que la Loi sur la promotion des exportations ne contienne aucune exigence minimale en termes de normes environnementales ni dans le domaine social (clause sociale, travail des enfants). Cette proposition de non-entrée en matière a été rejetée par 89 voix contre 39. Une autre proposition de refus d'entrée en matière provenait de l'UDC, proposition rejetée par 99 voix contre 36. La commission du Conseil national a proposé en juin d'accepter un financement de l'OSEC pour une année seulement et demandé un rapport d'évaluation du Conseil fédéral sur le travail de l'OSEC d'ici à mars 2004; cette proposition a été acceptée par 96 voix contre 40 favorables à une proposition de minorité pour un financement sur deux ans. Lors de la session d'automne, le Conseil des Etats a proposé une solution intermédiaire de financement à hauteur de 34 millions de francs sur deux ans, solution à laquelle s'est finalement rallié le Conseil national. Un rapport sur l'efficacité de la promotion des exportations (en particulier pour les PME) et l'activité de l'OSEC devra être élaboré d'ici à 2005, en examinant notamment la coordination entre l'OSEC et les différentes institutions en Suisse et à l'étranger. Le rapport devra comparer les avantages et inconvénients de trois modèles : 1) statu quo dans la promotion des exportations ; 2) intégration plus poussée de la promotion des exportations dans l'administration fédérale ; 3) limitation du champ d'action de l'OSEC à ses activités de base, qui n'entrent pas en concurrence avec les institutions et les entreprises du secteur privé. Une question largement débattue au Parlement était de savoir si un appui des pouvoirs publics était vraiment nécessaire (l'UDC ne le pense pas) pour stimuler les exportations d'entreprises privées et quelles tâches une agence de ce type doit assumer sans introduire de distorsions de la concurrence entre entreprises privées.

Vue d'ensemble des instruments de promotion des exportations

Dans le *Message relatif au financement de la promotion des exportations*, le Conseil fédéral répond au postulat du 14 août 2000 de la Commission de politique extérieure du Conseil national qui demandait un rapport détaillé sur les actions engagées au titre de la promotion des exportations, ainsi que l'identification des points forts et des points faibles de la promotion suisse des exportations. Le tableau 19 synthétique dresse la liste des mesures existantes pour promouvoir les exportations et plus généralement l'économie extérieure.

La diversité des mesures de promotion des relations économiques extérieures (23 instruments !), des portails d'information et des motivations politiques est frappante. Les mesures peuvent relever de la politique extérieure, de la politique agricole, mais aussi de la politique de l'environnement et de la politique de coopération au développement. Le rapport souligne la nécessité de mieux faire connaître ces instruments (avec une meilleure coordination dans le marketing) et l'importance de mieux coordonner les différents types de promotion, notamment la diffusion de l'information, le conseil aux entreprises et la participation à des foires économiques. Les PME souhaitant recevoir des informations sur certains instruments ne devraient pas avoir à faire des recherches auprès d'une vingtaine d'offices différents. Selon le Conseil fédéral, ces instruments ne doivent pas supprimer le risque d'entreprise, mais épargner aux PME en particulier des erreurs dues à l'inexpérience et la non-connaissance des marchés étrangers, en leur fournissant des conseils et des informations sur les marchés à l'étranger.

Tableau 19: Instruments de la Confédération en matière de promotion des exportations

Instrument, base légale Office en charge	Ressources financières Adresse Internet	Marchés cibles Pays prioritaires
Promotion directe des exportations		
Promotion des exportations Loi fédérale sur la promotion des exportations (RS 946.14) seco, OSEC	48.9 mio fr., 2001-03 34 mio fr., 2004-05 <www.osec.ch>	14 pays prioritaires
Loi fédérale sur la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) et Ordonnance (RS 946.11) seco, Bureau pour la GRE	Fonds de financement, durée illimitée <www.swiss-erg.com>	
Promotion du tourisme Loi fédérale (RS 935.21)	220 mio fr., 2000-04 <www.mySwitzerland.com>	Pays industrialisés Marchés en croissance dont Chine, Russie, Inde
Promotion des ventes de vin, fromages, produits laitiers, pommes de terre, fruits, bétail Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés Loi sur l'agriculture OFAG	150 mio fr./an et soutien au prix du lait (soutiens en diminution) <www.blw.admin.ch>	
Promotion indirecte des exportations		
Crédits mixtes seco	20 mio fr./an	Pays en développement
Promotion des exportations de technologies environnementales Collaboration avec les Cleaner Production Centers OFEFP	0.5 mio fr./an <www.eco-net.ch>	Pays industrialisés Tchéquie, Pologne, Maroc, Inde
Promotion de l'économie extérieure		
Promotion des importations provenant des pays en développement et en transition seco, sippo	26 mio fr., 1999-03	Pays en développement et en transition
Promotion d'investissements dans les pays en développement et en transition Crédits-cadres mesures économiques et commerciales DFE, seco, SOFI	23.4 mio fr. pour 4 ans	Pays en développement et en transition
Promotion de l'information sur la place économique suisse Réussite:Suisse, seco	24 mio fr. pour 10 ans	Investisseurs étrangers potentiels
Harmonisation des normes Empêcher les entraves techniques au commerce	1.85 mio fr./an, 2001-03	International Priorité UE
Garantie contre les risques à l'investissement (GRI) Loi fédérale sur la GRI (RS 977.0) Seco, Bureau pour la GRI	Garantir des investissements jusqu'à 500 mio fr. (durée illimitée)	Pays en développement et en transition
Aide au développement Crédit-cadre coopération au développement DDC	Mesures de promotion du commerce bilatéral	Pays en développement
Promotion de l'image de marque de la Suisse à l'étranger Loi fédérale du 24 mars 2000 (RS 194.1)	12.5 mio fr.	Plutôt pays industrialisés Chine, Inde
Franchise douanière dans le trafic de perfectionnement AFD	230 mio fr./an non soumis ou remboursés Exonération droits de douane	

Source: Message relatif au financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 à 2007 du 26 février 2003 (FF 2003 2609), résumé de l'annexe 1 (tableau synoptique), pp. 2635-2646.

C'est principalement le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) qui est en charge de la politique économique extérieure. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a décidé en juin 2003 une restructuration du seco, dont les domaines ont été rassemblés dès octobre 2003 en quatre directions (au lieu des 11 centres de prestation existant auparavant): Direction de politique économique extérieure (comprendant les instruments de coopération au développement gérés par le seco), Direction de politique économique intérieure, Direction du travail et Direction d'analyse économique. Le directeur du seco est aussi directeur de la Direction de politique économique extérieure. Le 14 janvier 2004, le Conseil fédéral a nommé le nouveau directeur du seco: Jean-Daniel Gerber⁹, ancien responsable de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), succède ainsi à David Syz.

5.2. Accords économiques internationaux

La Suisse accorde une très grande importance à la conclusion d'accords bilatéraux avec ses principaux partenaires commerciaux, mais aussi avec les pays représentant de nouveaux marchés potentiels. La conclusion d'accords bilatéraux reste une politique essentielle pour la plupart des pays industrialisés, même si en parallèle ont lieu les négociations multilatérales de l'OMC, dont par exemple l'axe considérable de la politique économique extérieure de l'Union européenne et des Etats-Unis.

Trois principaux types d'accords bilatéraux ont été conclus par la Suisse depuis de nombreuses années:

- ❑ *Accords concernant la promotion et la protection réciproques des investissements.* Chaque partie contractante s'engage à encourager les investissements de l'autre partie. Chaque Etat doit garantir le libre transfert des capitaux et des revenus des investissements: intérêts, dividendes, apports supplémentaires de capitaux, rapatriement des capitaux. Accords récents: l'accord bilatéral avec le Chili est en vigueur depuis le 2 mai 2002; celui avec le Kirghizistan est entré en vigueur le 17 avril 2003 et celui avec le Nigeria en 2003 également. Un accord a été paraphé avec le Lesotho en juillet 2003 et des accords ont été signés avec la Libye en décembre 2003 ainsi qu'avec la Bosnie-Herzégovine. Des négociations sur des accords de promotion et de protection réciproques des investissements sont en cours avec la Colombie, la République dominicaine et Trinité-et-Tobago.
- ❑ *Conventions de double imposition.* Ces accords permettent d'éviter que des revenus soient imposés à double, dans les deux pays partenaires. Les conventions règlent l'imposition des personnes physiques et des entreprises. Une fois signée par les deux Etats, la convention doit, en Suisse, être approuvée par le Parlement avant ratification. Chaque accord fait donc l'objet d'un message du Conseil fédéral aux Chambres fédérales. Accords récents: le Conseil fédéral a présenté en septembre 2003 son message demandant au Parlement de ratifier la Convention de double imposition avec Israël¹⁰. La Convention

⁹ Jean-Daniel Gerber a été notamment représentant de la Suisse auprès de l'OMC, vice-directeur de l'ancien OFAEE (actuellement seco), en poste à l'ambassade de la Suisse à Washington, directeur exécutif à la Banque mondiale et directeur de l'Office fédéral des réfugiés depuis 1997.

¹⁰ *Message concernant une Convention de double imposition avec Israël* du 19 septembre 2003 (FF 2003 5903).

de double imposition avec la République d'Ouzbékistan a été adoptée par le Conseil des Etats en décembre 2002 et par le Conseil national en mai 2003¹¹; elle est entrée en vigueur le 15 août 2003. La Convention de double imposition avec l'Iran a été adoptée par le Parlement en juin et en septembre 2003¹². Des négociations sont en cours avec la Bosnie-Herzégovine et le Pérou.

- *Accords de libre-échange entre les Etats de l'AELE et des Etats tiers.*

□ *Accords de libre-échange entre les Etats de l'AELE et des Etats tiers*

Vingt accords de libre-échange au total ont été conclus entre l'AELE¹³ et différents Etats d'Europe centrale et orientale, du bassin méditerranéen et de quelques pays d'outre-mer (état à fin 2003). Dans une première étape, l'AELE et un pays partenaire signent une déclaration de coopération. L'accord de libre-échange est préparé, négocié et signé par l'AELE. Chaque pays membre de l'AELE, dont la Suisse, doit ensuite ratifier l'accord avec le pays en question. Chaque pays de l'AELE conclut des accords bilatéraux séparés pour le secteur agricole. Sur les 20 accords existants, 8 disparaissent début mai 2004 lors de l'élargissement de l'Union européenne. Pour la Suisse, cela relèvera désormais des accords bilatéraux Suisse-Union européenne et, pour les autres pays de l'AELE, les domaines seront couverts par l'espace économique européen¹⁴. Pour la Suisse, les accords de libre-échange sont importants et sont complémentaires aux négociations menées sur le plan multilatéral au niveau de l'OMC.

L'AELE a conclu des accords de libre-échange avec les 20 pays suivants:

- Pays d'Europe centrale et orientale: Bulgarie, Croatie, Estonie*, Hongrie*, Lettonie*, Lituanie*, Macédoine, Pologne*, République tchèque*, Slovaquie*, Slovénie*, Roumanie.
- Etats du bassin méditerranéen: l'Autorité palestinienne, Israël, Jordanie, Maroc, Turquie. Suite à l'initiative de l'Union européenne visant à mettre en place d'ici à 2010 une zone de libre-échange avec les partenaires commerciaux du pourtour méditerranéen (processus dit de Barcelone), il était important pour la Suisse d'éviter que les exportateurs suisses ne soient défavorisés par rapport aux entreprises concurrentes des pays de l'Union européenne.
- Depuis 1998, l'AELE a commencé à négocier des accords de libre-échange avec des pays d'outre-mer; trois accords ont été conclus jusqu'à maintenant, avec le Mexique (entré en vigueur le 1^{er} juillet 2001, Singapour (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003) et le Chili (signé le 26 juin 2003)¹⁵. Ces accords ont des portées larges puisqu'ils ne concernent pas uniquement le commerce des marchandises, mais aussi le commerce des services, l'accès aux marchés pour les investissements, les marchés publics et les règles de protection de la propriété intellectuelle.

¹¹ *Message concernant une Convention de double imposition avec la République d'Ouzbékistan* du 4 septembre 2002 (FF 2002 6498).

¹² *Message concernant une Convention de double imposition avec l'Iran* du 19 février 2003 (FF 2003 2311).

¹³ L'AELE comprend les pays suivants, non membres de l'Union européenne: Norvège, Islande, Liechtenstein et Suisse.

¹⁴ Ci-dessous, les pays concernés dont les accords de libre-échange vont disparaître sont suivis d'un astérisque.

¹⁵ Voir, plus bas, « Accord de libre-échange avec le Chili ».

D'autres accords sont prévus ou en négociation avec l'Égypte, le Liban et la Tunisie. Des déclarations de coopération ont été adoptées avec l'Albanie, l'Algérie, la Serbie/Monténégro et l'Ukraine. Quant aux pays d'outre-mer, des négociations de l'AELE sont en cours avec le Canada et l'Union douanière sud-africaine (SACU), qui comprend l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland. L'AELE aimerait aussi ouvrir des négociations avec la Corée du Sud, la Russie, la Chine, l'Iran, les pays de l'ASEAN, le Japon et les États-Unis. Une déclaration de coopération a été adoptée avec le MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et les pays du Conseil de coopération du Golfe.

Le comité mixte Suisse-Israël a examiné les problèmes liés aux preuves de l'origine des produits, dans le cas des produits provenant des territoires palestiniens exportés avec l'étiquette de provenance indiquant Israël.

Accord de libre-échange avec le Chili

Le nouvel accord avec le Chili a été signé le 26 juin 2003. Le Conseil fédéral a présenté son message aux Chambres fédérales le 19 septembre 2003¹⁶ et le Parlement a accepté cet accord lors de la session de décembre 2003. L'accord entrera en vigueur le 1^{er} février 2004. Pour le Conseil fédéral, cet accord offre aux exportateurs suisses un accès au marché dynamique chilien à des conditions comparables à celles dont bénéficient les exportateurs de l'Union européenne et des États-Unis, qui ont aussi des accords préférentiels. Les exportations de la Suisse vers le Chili s'élevaient à 150 millions de francs en 2002 (machines, produits chimiques et pharmaceutiques, montres et instruments de précision). Les importations s'élevaient la même année à 60 millions (produits agricoles, dont 40% de vin, produits à base de papier, métaux et produits métalliques). Les investissements directs suisses au Chili s'élevaient à 830 millions de francs à la fin 2001. L'accord de libre-échange couvre le commerce des produits industriels (y compris les produits agricoles transformés et les produits de la mer), le commerce des services (après des négociations difficiles), les investissements étrangers, la propriété intellectuelle, les marchés publics et la concurrence. Le Conseil fédéral relève dans son message qu'«étant donné que les importations suisses en provenance du Chili se composent, pour une part non négligeable, de produits agricoles, les négociations agricoles avec le Chili se sont révélées difficiles. Il n'a de loin pas été possible de répondre à toutes les attentes du Chili en matière de concessions suisses sur le commerce agricole»¹⁷. La Suisse n'a par exemple pas pu satisfaire la demande chilienne pour les produits laitiers, le vin, le jus de pomme, les huiles et graisses, les denrées fourragères, les céréales et les produits de minoterie. L'offre suisse d'accès réciproque au marché du fromage n'a pas été acceptée par le Chili, car cette offre était liée à la protection réciproque des dénominations. Dans l'accord, le Chili accorde à la Suisse une franchise douanière notamment sur la viande séchée et les animaux d'élevage. Les concessions suisses concernent quelques produits à base de viande, certains fruits (par exemple contingent de raisins de janvier à juin), des jus de fruits et légumes. Le Conseil fédéral estime que l'accord permettra d'alléger les exportations suisses vers le Chili d'un montant de 8 millions de francs par an, et estime la perte en droits de douane à l'importation à 1 million de francs par an.

¹⁶ *Message concernant l'Accord de libre-échange entre les États de l'AELE et le Chili ainsi que l'Accord agricole entre la Suisse et le Chili* du 19 septembre 2003 (FF 2003 6517).

¹⁷ *Ibid.*, p. 6535.

5.3. Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)

□ *Grandes lignes du fonctionnement de la GRE*

La Garantie contre les risques à l'exportation est un instrument permettant aux exportateurs de se protéger contre les risques de non-paiement lors de livraison de biens à l'étranger, lorsque des difficultés de recouvrement sont à craindre en raison de la situation politiquement et économiquement instable dans le pays de l'acheteur. La GRE fonctionnant comme une sorte d'assurance, l'exportateur doit formuler auprès du Bureau pour la GRE une demande de couverture des risques et payer un émolument lié au risque ; cette assurance lui permet d'être dédommagé si le client ne paie pas la facture. Les principaux risques couverts par la GRE sont les suivants :

- risques politiques suite à une guerre, des émeutes ou une révolution ;
- risques de transfert dus à une insuffisance de devises en raison de mesures de contrôle des changes ou suite au rééchelonnement de la dette extérieure d'un pays ;
- risque de ducroire (risque commercial), en cas d'insolvabilité ou du refus de paiement par l'acheteur, qui peut être l'Etat, une entreprise publique ou une entreprise privée exécutant une tâche d'utilité publique, telle une centrale électrique ou une usine de traitement des déchets. La GRE ne couvre pour l'instant les risques vis-à-vis d'un acheteur privé que dans certaines conditions¹⁸ ;
- risques liés à la livraison, si la livraison est rendue impossible pour l'une des raisons invoquées ci-dessus.

📖 **Annuaire 2000**, « Procédure : de la demande à l'octroi de la GRE » (pp. 275-276) ; **1999**, liste et description des risques couverts par la GRE (p. 201).

L'émolument est fonction du risque du pays (sur la base d'une échelle de risque), du montant, de la durée et des risques complémentaires couverts. La GRE couvre la livraison ou la location de marchandises, la construction d'ouvrages, l'exécution des travaux de construction, la remise de licences sur des biens immatériels, la prestation de services de conseils scientifique, technique et économique.

□ *Financement de la GRE*

La GRE se base sur le principe de l'autofinancement, grâce aux primes d'assurances censées couvrir les indemnités à payer en cas de non-paiement de factures. Cependant, dans les années 1980, la Confédération avait avancé beaucoup de fonds. Les résultats annuels positifs depuis 1993 ont permis à la GRE de rembourser en grande partie ces avances ; les sommes dues envers la Confédération ont ainsi passé de près de 2,5 milliards de francs en 1992 à 325 millions de francs fin 2002.

La source de financement de la GRE est constituée essentiellement par les primes d'assurances que paie l'entreprise exportatrice pour être couverte par la GRE, et par les intérêts et le remboursement de créances. Quand une entreprise

¹⁸ Voir, plus bas, « Projet de révision de la loi sur la GRE ».

n'est pas payée pour un produit livré, la GRE lui verse une indemnité selon les conditions prévues dans le contrat de garantie, entre 75 % et 95 % de la somme due. La GRE devient créancière envers la dette du pays de l'acheteur, pays garant de la dette de l'acheteur. La relation commerciale entre l'entreprise exportatrice et l'importateur devient une affaire publique entre l'Etat créancier et l'Etat débiteur, qui doit verser les intérêts sur cette dette et rembourser progressivement le montant à la GRE. Ce montant peut être négocié dans le cadre du rééchelonnement de la dette extérieure du pays débiteur¹⁹.

Lors d'accords sur le désendettement, les avoirs de la GRE sont cédés à la Confédération, qui négocie les accords bilatéraux de rééchelonnement avec le pays débiteur. Ces accords bilatéraux sont négociés une fois que le pays en question a négocié un accord de rééchelonnement de sa dette sur le plan multilatéral, avec le Club de Paris.

Annuaire 2004, n° 1, chap. 7, point 7.3 «Endettement extérieur», voir «Réaménagement de dettes publiques».

A la fin de l'année 2002, 43 accords bilatéraux de rééchelonnement de la dette étaient en vigueur avec 23 pays²⁰. La valeur nominale de la somme rééchelonnée s'élève à 3,62 milliards de francs, dont 2,64 milliards de francs sont des créances de la GRE. Dix accords multilatéraux de rééchelonnement de la dette ont été conclus au sein du Club de Paris. Pour les sept pays pauvres très endettés (PPTE/HIPC), ils doivent investir les moyens libérés dans la lutte contre la pauvreté. La GRE est concernée par les accords conclus avec l'Indonésie (pour un montant GRE de 143 millions de francs) et la Jordanie (accord sans conditions concessionnelles). Sur la base d'accords multilatéraux signés au Club de Paris, la Suisse a conclu de nouveaux accords bilatéraux de rééchelonnement avec cinq pays: le Cameroun, l'Indonésie, le Nigeria, le Pakistan et la Yougoslavie (solder la dette extérieure de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie); un montant total de 820 millions de francs de créances de la GRE a ainsi été rééchelonné pour ces pays.

Projet de révision de la loi sur la GRE

La GRE ne couvre actuellement pas le risque de ducroire privé. Un acheteur privé ne peut être couvert par la GRE que s'il bénéficie d'une garantie de paiement d'une banque agréée par la GRE ou d'une garantie de l'Etat. En cas de non paiement, la Confédération traite directement le cas avec l'Etat en question.

Selon le Bureau pour la GRE, le seco et les milieux économiques, des changements dans le contexte économique mondial font que l'instrument de la GRE n'est plus adapté aux besoins de l'industrie d'exportation. En raison de la globalisation de la production et la privatisation croissante des entreprises publiques, le risque politique perd de son importance pour les exportateurs suisses. La demande de ceux-ci augmente pour le financement de projets et la couverture du risque d'acheteur privé. Ce risque n'est couvert que dans des cas bien précis, alors que les garanties publiques d'autres pays offrent ce type de prestations. Le Département fédéral de l'économie a élaboré un projet de révision de la loi sur

¹⁹ Déclaration de Berne, «Garantie contre les risques à l'exportation», *Vers un développement solidaire*, n° 167.

²⁰ Le *Rapport annuel 2002* de la GRE (Berne, 2003) contient la liste complète de tous les accords en vigueur, ainsi que la liste des accords et des conditions conclus en 2002.

la GRE qui devrait permettre l'extension de l'assurance au risque d'acheteur privé et donner plus d'indépendance institutionnelle à la GRE²¹. Le DFE souhaite aussi donner un statut d'entreprise autonome à la GRE, sous la forme juridique d'un établissement de droit public portant un nouveau nom, « Assurance suisse contre les risques à l'exportation » (ASRE). Le projet de modification de la loi sur la GRE est soumis à la procédure de consultation avant que le Conseil fédéral propose le projet au Parlement, ce qui est prévu d'ici fin 2004. Plusieurs arguments sont avancés par le Conseil fédéral dans son projet de loi pour justifier l'introduction de la couverture du risque de l'acheteur privé :

- ❑ augmentation du rôle du secteur privé en raison de la tendance généralisée à la privatisation ;
- ❑ concurrence entre places économiques. En raison de la mondialisation de la production et de la mobilité géographique des fabricants, il faut soutenir les entreprises d'exportation qui ne peuvent pas délocaliser leur production ;
- ❑ compétitivité internationale : il faut offrir un soutien aux entreprises suisses qui ne soit pas moins favorable que le soutien d'autres agences de garanties dans d'autres pays ;
- ❑ offre inexistante dans le marché des assurances privées pour assurer le risque de l'acheteur privé à moyen et à long terme ;
- ❑ conservation des emplois : la non-couverture des risques privés menace des emplois existants et empêche la création de nouveaux postes en Suisse ;
- ❑ inégalité de traitement entre d'une part les firmes qui traitent majoritairement avec des partenaires privés et d'autre part les entreprises qui mènent leurs affaires essentiellement avec des acheteurs publics (grands projets d'infrastructure dans les domaines de l'énergie, des transports et des télécommunications)²².

La GRE sera à l'avenir un établissement de droit public avec d'avantage d'autonomie qu'auparavant. Actuellement, la GRE n'a pas de personnalité juridique et, selon l'importance de l'affaire traitée, la décision est prise soit par le Conseil fédéral (pour les cas les plus délicats et les montants les plus élevés), le Département de l'économie (seco) ou la commission de la GRE. Dans la nouvelle assurance, le Conseil fédéral fixe les grands objectifs stratégiques, nomme le conseil d'administration et prend les décisions les plus politiques (mesures de désendettement, garanties accordées à des grands projets délicats). D'autres modèles de fonctionnement ont été examinés et finalement rejetés. Les projets d'une privatisation plus poussée (du type OSEC) ou d'un partenariat public-privé (PPP) ont rencontré des résistances, notamment un désintérêt de l'économie privée²³.

²¹ DFE, *Loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (LARE). Rapport explicatif et projet LARE mis en consultation*, Berne, 2003, 61 p., disponible sur le site de la GRE <www.swiss-erg.com>.

²² *Ibid.*, pp. 11-12.

²³ Dans le domaine des PPP, ont été étudiés des projets de transfert du fonds GRE à une fondation cofinancée par les secteurs public et privé, la création d'une banque d'exportation (avec participation de la Confédération) ou la création d'une société anonyme d'assurance à l'exportation. Des enquêtes menées en Suisse ont montré que la participation à un PPP n'intéressait pas les milieux de l'économie privée, qui ne souhaitent pas prendre des risques ou engager des capitaux pour s'assurer contre les risques à l'exportation.

Selon l'article 6 de la proposition de loi, l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) doit travailler de manière à s'autofinancer à long terme, doit offrir des assurances en complément de l'offre de l'économie privée (principe de subsidiarité) et doit respecter les principes de la politique étrangère de la Suisse. L'article 33 de la nouvelle loi prévoit que «le Conseil fédéral peut, sur demande du département compétent, donner à l'ASRE des directives quant à l'octroi d'une couverture d'assurance pour une opération d'exportation d'une portée et d'une importance particulières»²⁴.

L'article de l'ancienne loi sur la GRE de 1981 stipulait que pour les exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, la GRE devait tenir compte des principes fondamentaux de la politique en matière d'aide au développement (ancien art. 1^{er}, al. 2). Pour le Conseil fédéral, «la prise en compte de la politique de développement ne suffit plus de nos jours. Il faut tenir compte de la totalité des domaines relevant de la politique extérieure, notamment la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est, les droits de l'homme, la politique de promotion de la paix et la politique environnementale»²⁵. «S'il existe des contradictions entre [les principes de la politique étrangère] et les buts premiers de l'ASRE, il faut procéder à une pesée des intérêts en présence.»²⁶

Dans les premières prises de position sur le projet, les milieux économiques sont dans l'ensemble très favorables aux changements proposés. Les revendications pour étendre la GRE au risque face à des clients privés émanent depuis quelques années du secteur privé, notamment de l'industrie des machines. Pour l'économie suisse par exemple²⁷, cette révision est très importante car l'offre actuelle de la GRE est moins large que celle des agences de pays concurrents. La Déclaration de Berne et la Communauté de travail des œuvres d'entraide s'opposent par contre à l'élargissement de la GRE aux risques d'acheteurs privés. Pour les ONG, un tel élargissement menace l'équilibre financier de cet instrument : certains chiffres avancés parlent d'une couverture par la GRE qui passerait de 8 à 16 milliards de francs, le projet de message parlant d'une possible augmentation des engagements totaux d'un milliard de francs seulement. Le risque est d'aboutir à l'avenir à une augmentation drastique des dédommagements à couvrir en cas de grave crise économique dans une région, et donc d'un nouvel endettement de la GRE vis-à-vis de la Confédération²⁸. La nouvelle assurance devra examiner les risques de défaut de paiement de clients privés ne disposant plus (comme aujourd'hui) d'une garantie d'une banque agréée par la GRE. Les collaborateurs de la nouvelle entité devront vraisemblablement prendre plus de temps pour évaluer les capacités de paiement des débiteurs pri-

²⁴ DFE, *Loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (LARE). Rapport explicatif et projet LARE mis en consultation*, op. cit., p. 57.

²⁵ *Ibid.*, p. 30. Le texte se réfère à l'article 54, alinéa 2 de la Constitution fédérale, où la Confédération contribue notamment à lutter contre la pauvreté, à promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie, à favoriser la coexistence pacifique des peuples et à encourager la préservation des ressources naturelles.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ économie suisse, prise de position favorable au projet de modification de la loi sur la GRE, *Newsletter*, n° 12, décembre 2003.

²⁸ Au début des années 1990, la GRE avait suspendu la couverture pour les risques monétaires. La Confédération avait alors prêté près de 2,5 milliards de francs à la GRE, dette que la GRE rembourse peu à peu depuis 1992 (solde de 325 millions de francs à rembourser encore à la fin 2002).

vés, ainsi que l'analyse de leur cohérence en matière de développement et d'environnement, ce qui entraîne des coûts administratifs plus élevés. Pour la Déclaration de Berne, selon le principe de subsidiarité, la Confédération ne devrait pas prendre la place d'assurances privées, avec une garantie offerte grâce à l'argent des contribuables et un transfert du risque du secteur privé vers le secteur public. La Déclaration de Berne réclame aussi le respect strict de normes sociales et environnementales contraignantes, et pas seulement des questionnaires remplis par les entreprises qui demandent une couverture comme cela se fait actuellement, sans contrôle indépendant. Le conseil d'administration de la nouvelle assurance devrait comprendre un membre issu d'ONG. Aux yeux de la Communauté de travail des œuvres d'entraide, il y a une contradiction entre les revendications des milieux économiques pour « moins d'Etat », pour la privatisation dans les pays du Sud, et, en même temps, pour une intervention de l'Etat du Nord afin de couvrir les risques d'insolvabilité de clients privés.

❑ *Nouvelles garanties accordées en 2002*

Les nouvelles garanties accordées en 2002 s'élevaient à 1952 millions de francs (en recul de près de 38 % par rapport aux 3124 millions en 2000). Les nouvelles garanties concernaient principalement la Turquie (395 millions de francs), le Vietnam (229 millions), Bahreïn (186), l'Iran (154), l'Egypte (121) et Israël (114). Comme ces dernières années, c'est l'Asie qui représente la plus grande part (près de 60 %) des nouvelles garanties, suivie de l'Europe (22 %). Peu de demandes de couverture des exportations concernent le continent africain, ce qui reflète le manque de possibilités d'investissement sur ce continent.

Nouveauté par rapport aux dernières années où le secret des affaires prédominait, la GRE publie plus d'informations sur des exemples concrets de demandes couvertes par la GRE ; ainsi, avec l'accord de l'exportateur, les projets soutenus par la GRE dont la valeur de livraison dépasse 10 millions de francs sont dorénavant rendus publics sur Internet²⁹. Ce sont souvent les grands projets controversés qui sont médiatisés, notamment par les campagnes d'ONG de politique de développement, tels le barrage des Trois-Gorges en Chine ou le barrage d'Illisu en Turquie, mais la documentation publiée par le Bureau pour la GRE donne des exemples d'entreprises qui relèvent l'importance pour elles du soutien aux exportations dans des pays où les risques de non-paiement sont élevés³⁰. L'instrument reste précieux, en particulier pour les PME.

Le groupe des pays en développement les plus défavorisés (PMA) et des pays à faible revenu (revenu par habitant inférieur à 760 dollars) s'est vu octroyer des nouvelles garanties pour 360,6 millions de francs, soit 18,5 % des nouvelles garanties. Avec 25 millions de francs de nouvelles garanties et des engagements totaux de 62 millions de francs, le groupe des 49 pays les moins avancés représente une part très faible des recours à la GRE, respectivement 1,3 % des nouvelles garanties et 0,7 % des engagements totaux de la GRE. Le rapport annuel de la GRE relève que les garanties restent donc exceptionnelles pour ces pays et que les possibilités pour la GRE de stimuler le développement économique dans

²⁹ <www.swiss-erg.com>.

³⁰ Par exemple, les exportations de machines à broder et de machines textiles (Lässer AG, Rieter), d'appareils de radiologie (Swissray), de machines de production d'emballages (Bobst) ou de moulins à céréales (Bühler).

ces pays sont toujours très limitées. Ces pays demeurent dépendants des appuis provenant des fonds de développement³¹.

Tableau 20: Répartition géographique des nouvelles garanties et du total des engagements de la GRE en 2002 (en millions de francs et en pourcentage)

Groupe de pays	Nouvelles garanties en 2002		Total des engagements au 31/12/02	
	Mio fr.	Part en %	Mio fr.	Part en %
Par continent				
Europe	434.4	22.3	1 793,6	21.1
Afrique	156.7	8.0	467.0	5.5
Asie	1 153,6	59.1	4 993,8	58.7
Amérique centrale et du Sud	207.3	10.6	1 257,8	14.8
Total	1 952,0	100.0	8 512,2	100.0
Par catégorie de pays				
Pays de l'OCDE	357.7	18.3	2 354,8	27.7
Pays à faible revenu	335.8	17.2	1 140,8	13.4
Pays les plus pauvres (PMA)	24.8	1.3	62.2	0.7
Autres pays	1 233,7	63.2	4 954,4	58.2
Les 10 principaux pays couverts par la GRE				
Turquie			1 048,3	12.3
Chine			1 006,5	11.8
Iran			931.3	10.9
Mexique			801.3	9.4
Bahreïn			712.1	8.4
Indonésie			516.7	6.1
Thaïlande			411.0	4.8
Vietnam			306.3	3.6
Pologne			240.7	2.8
Israël			202.6	2.4

Source : Bureau pour la GRE, *Rapport annuel 2002*, 2003, tableaux, pp. 35 et 41-43.

□ Total des engagements de la GRE

Les engagements totaux de la GRE s'élevaient à 8512 millions de francs fin 2002. L'engagement total est en constante progression de 1996, où il se situait à 5,9 milliards de francs, à 2001, puis en stagnation de 2001 à 2002. Le tableau 20 montre les 10 principaux pays destinataires de la GRE, qui représentent 72,6 % de tous les engagements de la GRE. L'engagement total en Turquie a diminué de 1998 à 1999, pour remonter progressivement de 1999 à 2002 et devenir le pays où l'engagement de la GRE est le plus important. Les engagements totaux vers la Chine sont en constante augmentation ces dernières années (de 687 millions en 1998 à plus d'un milliard de francs en 2002). L'augmentation des engagements de 1998 à 2002 est aussi forte envers l'Iran, Bahreïn, la Thaïlande et le Vietnam. L'engagement envers l'Indonésie a par contre diminué de moitié entre 1998 et 2002 : il est devenu en 2002 le sixième pays, avec 517 millions de francs.

Les engagements totaux en 2002 concernent presque exclusivement les secteurs de la chimie (83 % des engagements totaux) et des machines (15 %). Dans la branche des machines, les principaux secteurs concernés sont la fabrication et distribution d'électricité (47 % des engagements totaux), les machines générales (29 %) et les machines textiles (6 %).

³¹ Bureau pour la GRE, *Rapport annuel 2002*, op. cit., p. 11.

□ Normes sociales et environnementales

De nombreuses campagnes d'information d'ONG suisses ont mis en lumière l'octroi de la GRE pour certains grands projets controversés, par exemple le barrage des Trois-Gorges en Chine ou celui d'Illisu en Turquie³². Le Bureau pour la GRE a établi plusieurs documents donnant des lignes directrices générales pour l'octroi de la GRE. La Charte de la GRE relève que la GRE doit respecter les grandes orientations de la politique étrangère (politiques de développement, des droits de l'homme et de respect de l'environnement). Pour les livraisons d'une valeur supérieure à 10 millions de francs, l'exportateur qui demande la couverture par la GRE doit remplir un questionnaire concernant l'environnement. La GRE a intégré dans ses lignes directrices environnementales les nouvelles recommandations de l'OCDE dans ce domaine³³. Pour l'OCDE, les pays membres devraient procéder à un examen préalable dans le domaine de l'environnement lors de demandes de crédits à l'exportation, afin d'identifier les projets susceptibles d'entraîner des effets négatifs potentiels sur l'environnement. Si de tels effets pouvaient avoir lieu, les pays devraient mener des études d'impact sur l'environnement, en passant en revue les effets positifs et négatifs potentiels du projet sur l'environnement, et en identifiant les mesures nécessaires pour prévenir ou réduire au minimum les conséquences négatives.

Les exportateurs de produits à destination de certains pays en développement doivent aussi remplir un questionnaire au sujet des effets sur le développement, à savoir sur l'emploi, l'économie locale et les aspects sociaux. Une notice de la GRE rend les exportateurs attentifs aux nouvelles normes réprimant la corruption d'agents publics à l'étranger. La commission peut ainsi demander des éclaircissements lors de doutes et renoncer à l'octroi de la GRE lorsqu'il s'avère que le contrat a été obtenu grâce à des versements de pots-de-vin, voire même, dans les cas graves, exclusion des entreprises de l'octroi de la GRE³⁴.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, directives de la GRE (pp. 69-70) et campagnes d'ONG (pp. 70-72).

5.4. Contrôle des exportations

Le seco a aussi pour tâche de contrôler certaines exportations (armes et biens à double usage – civil et militaire) et de veiller au respect de mesures d'embargo et de sanctions économiques à l'encontre de certains pays.

Dans le domaine du contrôle des exportations, les exportations de biens militaires à double usage sont soumises à autorisation³⁵. L'objectif du contrôle dans ce domaine est d'éviter que certains produits exportés ne contribuent à la

³² Voir les sites Internet de la Déclaration de Berne, <www.ladb.ch>, et de la Communauté de travail des œuvres d'entraide, <www.swisscoalition.ch>. Voir aussi: Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, nos 167 et 171; Erklärung von Bern, *Exportisikogarantie: Risiko beim Export? Garantiert!*, EvB Dokumentation, n° 2, 2002, 32 p. Voir également le site de la Commission mondiale des barrages (CMB): <www.unep-dams.org>.

³³ *Recommandation sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*, Paris, OCDE, 2002, disponible sur le site Internet de l'OCDE <www.oecd.org>.

³⁴ La Charte de la GRE et les questionnaires respectifs sur l'environnement ou le développement sont disponibles sur le site Internet de la GRE.

³⁵ Voir l'Ordonnance sur le contrôle des biens à double usage (RS 946.202.1).

fabrication à l'étranger d'armes de destruction massive et n'encouragent l'armement conventionnel d'Etats menaçant la sécurité internationale et la stabilité d'une région. C'est le seco qui examine les demandes d'exportation, puis les accepte ou les refuse. Il dénonce au Ministère public de la Confédération les infractions, lorsque, comme cela s'est par exemple produit en janvier 2004, une entreprise exporte des machines-outils sans être titulaire de la licence d'exportation nécessaire³⁶. Du 1^{er} octobre 2002 au 30 septembre 2003, le seco a donné l'autorisation à 1536 demandes formulées en vertu de l'Ordonnance sur le contrôle des biens, pour une valeur totale de 513 millions de francs³⁷. Le seco a retiré la licence générale d'exportation à une entreprise qui a violé la loi sur le contrôle des biens, et deux demandes d'exportation de biens à double usage relevant du domaine nucléaire et des armes biologiques ont été refusées. L'Ordonnance du 3 septembre 1997 sur le contrôle des produits chimiques permet de mettre en œuvre la convention sur les armes chimiques, ratifiée par 154 Etats. Une cinquantaine d'entreprises suisses doivent, en vertu de cette convention, déclarer obligatoirement la fabrication, le stockage, le traitement, l'exportation et l'importation de certains produits chimiques. 25 demandes d'exportations ont ainsi été accordées du 1^{er} octobre 2002 au 30 septembre 2003, pour une valeur de 2,6 millions de francs.

Le seco publie des données sur les exportations de matériel de guerre. Celles-ci se sont élevées à 277,7 millions de francs en 2002, ce qui représente une faible part des exportations totales de la Suisse en 2002 : 0,20 %. Depuis 1990, la part des exportations d'armes oscille entre 0,15 % et 0,37 % des exportations totales. 77 % des exportations de matériel de guerre sont destinées à des pays européens, 11,8 % au continent américain, 10,6 % au continent asiatique et seulement 0,8 % à l'Afrique. Le tableau 21 relève les exportations d'armes en reprenant la classification des pays établie par le Comité d'aide au développement (CAD). 84 % des armes sont exportées vers des pays industrialisés. Les exportations à destination des pays en développement se sont élevées à 14,8 millions de francs en 2002, soit 5 % du total des exportations d'armes. 11 % des exportations d'armes étaient destinées aux pays en transition, pour un montant de 29,3 millions de francs, dont 11,2 millions concernaient les pays d'Europe centrale et orientale (surtout la Roumanie) et 18,1 millions les pays dits « en développement avancés » (surtout Singapour et les Emirats arabes unis). Les exportations à destination de Singapour, de la Malaisie, de Bahreïn et de la Jordanie couvrent une large palette de types d'armes. Pour les autres pays en développement, les exportations d'armes sont surtout composées d'armes à épauler, d'armes de poing (et leur munition) et de matériel de conduite de tir. La loi limite les exportations à destination de pays ou régions en guerre, mais certains pays impliqués dans des conflits sont plutôt des fournisseurs de la Suisse en matériel de guerre que des pays clients de la Suisse (par exemple les Etats-Unis ou la coopération militaire avec Israël).

Annuaire 2004, n° 1, classification des pays établie par le CAD (dernières pages).

³⁶ seco, *Violation de la loi sur le contrôle des biens*, communiqué de presse, 22 janvier 2004. Deux autres cas de violation de la loi sur le contrôle des biens ont été dénoncés au Ministère public de la Confédération entre le 1^{er} octobre 2002 et le 30 septembre 2003.

³⁷ Voir le *Rapport sur la politique économique extérieure 2003* (FF 2004 257), pp. 352-357, pour les mesures de contrôle des exportations et les mesures d'embargo.

Tableau 21 : Exportations de matériel de guerre, en 2002 – principales régions et principaux pays de destination (total de 59 pays en milliers de francs et en pourcentage)

Région/Principaux pays clients	En milliers de francs	En % du total
Pays industrialisés, total	233 592	84.13
<i>Allemagne</i>	66 754	
<i>Autriche</i>	33 460	
<i>Etats-Unis</i>	30 814	
<i>Irlande</i>	22 064	
<i>Grande-Bretagne</i>	18 197	
<i>France</i>	17 386	
<i>13 autres pays</i>	44 918	
Pays en développement, total	14 832	5.34
<i>Malaisie</i>	6 334	
<i>Bahreïn</i>	2 349	
<i>Egypte</i>	1 197	
<i>Jordanie</i>	1 110	
<i>Oman</i>	663	
<i>Afrique du Sud</i>	562	
<i>Tunisie</i>	513	
<i>Philippines</i>	503	
<i>Arabie saoudite</i>	368	
<i>Equateur</i>	288	
<i>15 autres pays</i>	946	
Pays en transition (liste II du CAD), total	29 294	10.55
Pays d'Europe centrale et orientale, sous-total	11 152	4.02
<i>Roumanie</i>	10 492	
<i>Lettonie</i>	356	
<i>Pologne</i>	136	
<i>4 autres pays</i>	168	
Pays en développement avancés, sous-total	18 142	6.53
<i>Singapour</i>	12 058	
<i>Emirats arabes unis</i>	5 683	
<i>Macao</i>	308	
<i>5 autres pays</i>	92	
Exportations totales	277 659	

Source : seco, <www.seco-admin.ch>.

5.5. Sanctions et embargos

La Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (Loi sur les embargos, LEmb) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003³⁸. Elle constitue la base légale pour mettre en œuvre les sanctions internationales en Suisse, celle-ci étant tenue, depuis son adhésion à l'ONU, de respecter les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Auparavant, depuis le début des années 1990, la Suisse participait déjà à titre autonome à des sanctions de l'ONU. Sur le modèle de sanctions prises par l'ONU, la Suisse décrète des mesures dites d'embargo, dont l'adoption se fait sous la forme d'ordonnances du Conseil fédéral.

Annuaire 2002, «Projet de loi fédérale sur l'application de sanctions internationales» (pp. 262-265).

³⁸ Loi fédérale du 22 mars 2002 (RS 946.231). *Message concernant la Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales* du 20 décembre 2000 (FF 2001 1341).

En décembre 2003, des mesures d'embargo étaient en vigueur à l'encontre des pays, entités ou personnes suivants³⁹ :

- ❑ Mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe « Al-Qaïda » ou aux talibans : interdiction d'entrée en Suisse et de transit pour une liste de personnes, embargo sur le matériel de guerre, sanctions financières, gel des avoirs et blocages de comptes en Suisse. En décembre 2003, 82 comptes portant sur un montant total de 34 millions de francs étaient bloqués sur la base de l'ordonnance.
- ❑ Mesures à l'encontre de l'Irak. A la fin mai 2003, le Conseil fédéral a décidé de lever la plupart des mesures d'embargo, dont les interdictions de commerce et de transfert de fonds à destination de l'Irak et ainsi que les restrictions du trafic aérien. Des mesures ont été introduites pour faciliter le retour en Irak de biens culturels irakiens volés (interdiction de commerce et d'acquisition de ces biens et obligation de déclarer la possession de tels biens à l'Office fédéral de la culture). L'interdiction de livraisons d'armes a été par contre maintenue et le blocage de comptes étendu (gel des avoirs des hauts responsables de l'ancien régime ou des membres de leurs familles et des entreprises qu'ils contrôlaient).
- ❑ Mesures à l'encontre de la Yougoslavie : quelques mesures subsistent encore à l'encontre d'une liste de personnes.
- ❑ Mesures à l'encontre du Liberia : embargo sur les armes, interdiction d'importation de diamants bruts, interdiction d'entrée en Suisse et de transit pour 120 personnes de l'entourage du président Charles Taylor, interdiction de bois rond et bois d'œuvre originaires du Liberia (cette dernière mesure dès le début de juillet 2003). D'après l'ONU, le produit de la vente du bois est utilisé pour l'achat d'armes.
- ❑ Mesures à l'encontre du Myanmar (ex-Birmanie) : embargo sur les biens militaires, interdiction de l'instruction technique en matière de matériel de guerre, liste de 270 personnes interdite d'entrée sur le territoire suisse, gel des avoirs (aucun fonds bloqué en octobre 2003).
- ❑ Mesures à l'encontre de la Sierra Leone : embargo sur le matériel militaire et interdiction de voyage en Suisse pour une liste de personnes. Suite à l'entrée de la Sierra Leone dans le système de certification des diamants bruts et à la levée des sanctions des Nations unies dans ce domaine, le Conseil fédéral a décidé en octobre 2003 de lever l'interdiction d'importation de diamants en provenance de ce pays.
- ❑ Mesures à l'encontre du Zimbabwe.

Les mesures à l'encontre de la Libye ont été abrogées le 15 octobre 2003, grâce à la reconnaissance de responsabilité du gouvernement libyen pour les attentats de Lockerbie et de l'UTA au-dessus du Niger et à l'accord pour le dédommagement des familles des victimes. La Suisse a entamé un dialogue sur les mesures à prendre pour des sanctions efficace et ciblées, en analysant les répercussions humanitaires de sanctions sur la population civile : il s'agit du concept des *smart*

³⁹ Informations sur les mesures d'embargo en vigueur disponibles sur le site du seco, <www.seco-admin.ch>, sous « Sanctions/Embargos ».

sanctions, ou sanctions ciblées, discuté notamment dans le processus d'Interlaken (sanctions financières ciblées)⁴⁰.

❑ *Commerce des diamants bruts*

Un système de certification dans le domaine du commerce des diamants bruts est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003. L'Afrique du Sud avait instauré le processus dit de Kimberley en l'an 2000 et le système de certification a été adopté par 36 Etats et la Communauté européenne lors de la conférence ministérielle du 5 novembre 2002 à Interlaken. Près d'une cinquantaine de pays ont adopté le système en novembre 2003⁴¹. Grâce à ce système, l'importation, l'exportation, l'entrée et la sortie d'entrepôt douanier de diamants bruts ne sont possibles que si le chargement est accompagné d'un certificat, et le commerce des diamants n'est autorisé qu'avec les Etats participant au système de certification.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1 (p. 61).

Des mesures de contrôle supplémentaires ont été adoptées en Afrique du Sud en automne 2003 : visites d'inspection acceptées par certains pays, contrôles des mines jusqu'aux ateliers de polissage, mise sous étuis scellés de tous les diamants traversant les frontières (accompagnés des certificats). Un examen des systèmes nationaux de contrôle va être entrepris (facultatif pour l'instant). Le seco est chargé de délivrer les certificats pour les importations de diamants en Suisse. L'objectif de ce système est d'empêcher l'arrivée sur les marchés légaux de diamants de la guerre, c'est-à-dire de diamants provenant de régions en conflit, contrôlées par des groupes rebelles finançant l'achat d'armes grâce à ce commerce. Selon l'ordonnance sur le commerce des diamants, une importation de diamants n'est autorisée que si l'envoi est accompagné d'un certificat d'un pays participant au processus, dans des emballages scellés. Certaines ONG jugent le système de surveillance encore insuffisant. La Suisse a importé ou entreposé en douane des diamants bruts pour une valeur de 383 millions de francs entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2003 et des diamants ont été exportés ou sortis d'entrepôts de la douane pour une valeur de 643 millions de francs pendant la même période.

⁴⁰ Voir <www.smartsanctions.ch>.

⁴¹ Parmi les membres du système de certification, on trouve par exemple l'Afrique du Sud, Israël, la République démocratique du Congo, la Russie et la Sierra Leone.

SOURCES

- Assemblée fédérale, *Bulletin officiel*, Conseil national – session d'été, 4 juin 2003, pp. 842-855; Conseil des Etats – session d'automne, 24 septembre 2003, pp. 918-927 et 1036; Conseil national – session d'automne, 25 septembre 2003, pp. 1507-1509 et 1752. Débats sur la loi sur la promotion des exportations.
- Bureau pour la Garantie contre les risques à l'exportation, *Garantie contre les risques à l'exportation. En faveur des emplois en Suisse. Aperçu*, 2002, 40 p.
- Bureau pour la Garantie contre les risques à l'exportation, *Rapport annuel 2002*, Berne, 2003.
- Département fédéral de l'économie, *Loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (LARE). Rapport explicatif et projet LARE mis en consultation*, Berne, 2003, 61 p.
- Message relatif au financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 à 2007* du 26 février 2003 (FF 2003 2609).
- Ordonnance sur le commerce international des diamants bruts (Ordonnance sur les diamants)* du 29 novembre 2002 (RS 946.231.11).
- Rapport sur la politique économique extérieure 2002 et Messages concernant des accords économiques internationaux* du 15 janvier 2003 (FF 2003 747).
- Rapport sur la politique économique extérieure 2003 et Messages concernant des accords économiques internationaux* du 14 janvier 2004 (FF 2004 257).
- seco, *La Vie économique*, revue de politique économique, édition spéciale, *Collaboration économique au développement : articles publiés dans « La Vie économique » entre 2001 et 2003*, août 2003.
- Neue Zürcher Zeitung*, «Sonderbeilage Schweizer Unternehmen im Ausland», supplément spécial, 15. Oktober 2002; «Erweiterter Aktionsradius für die ERG?», 11. Juli 2003; «Gleich lange Spiesse für Exporteure», 20. November 2003; «Die EFTA als handelspolitischer Pfeiler, flexibles Instrument für die Schweizer Aussenwirtschaft», 30. Dezember 2003.

SITES INTERNET

- Bureau pour la Garantie contre les risques à l'exportation : <www.swiss-erg.com>.
- Secrétariat d'Etat à l'économie, sous «Politique économique extérieure» et «Coopération au développement» : <www.seco-admin.ch>.