

Le 17 Septembre 1993

FRANÇAIS SEULEMENT

CONFERENCE DES NATIONS UNIES
SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT

Groupe de travail spécial sur l'expansion
des débouchés commerciaux des pays en
développement

Deuxième session

Geneve, le 4 octobre 1993

Point 3(a) de l'ordre du jour provisoire

Exposé de la Suisse*

* L'exposé par pays ci-joint est distribué dans la forme et dans la langue d'origine, tel qu'il a été reçu.

Efforts de la Suisse pour faciliter l'accès des pays en développement à son marché, encourager les investissements étrangers directs et renforcer les capacités de production à l'exportation dans les pays en développement

Contribution de la Suisse aux travaux du Groupe de travail spécial sur l'expansion des débouchés commerciaux des pays en développement

1 Efforts pour faciliter l'accès des pays en développement au marché suisse

1.1 Politique commerciale de la Suisse vis à vis des pays en développement

La liberté des échanges que la Suisse cherche à garantir comme principe, est un produit de son histoire et répond à un intérêt national. C'est pourquoi elle cherche à maintenir un régime d'importation ouvert dans le cadre du GATT. Ce régime porte en lui les trois caractéristiques inhérentes au GATT: il est multilatéral, non discriminatoire et contractuel.

La politique commerciale de la Suisse est foncièrement libérale dans le domaine industriel où il n'existe aucun quota d'importation, même dans les secteurs de son industrie qui sont spécifiquement touchés par la concurrence, comme le secteur textile. Si certaines mesures non tarifaires (conformité aux normes et réglementations internes) viennent parfois entraver l'accès au marché, celles-ci obéissent essentiellement à des considérations liées à la santé ou l'environnement, dont les niveaux de protection sont très élevés en Suisse. Les considérations de politique industrielle (par exemple dans le domaine de la télécommunication) n'entrent qu'exceptionnellement en ligne de compte. L'approche fondamentale dans le domaine industriel demeure libérale. Elle attend par conséquent de ses partenaires un traitement équivalent.

Elle reconnaît cependant que la situation des pays en développement appelle des mesures spéciales pour faciliter leur intégration dans le commerce international. La Suisse renonce ainsi à exiger une réciprocité à leur égard par l'introduction d'un Système généralisé de préférences généreux en leur faveur.

La Suisse considère toutefois que cette mesure dérogatoire en faveur des pays en développement a un caractère transitoire. Aussi s'attend-elle à ce que les pays dont le niveau de développement s'est considérablement élevé et qui ont atteint un niveau de compétitivité croissant dans certains domaines, assument progressivement les responsabilités qui leur incombent dans le système commercial international.

Cette politique libérale n'implique pas qu'il soit nécessaire de maintenir une équation parfaite des balances commerciales entre chaque pays. Le système commercial devrait chercher à faciliter le développement du potentiel économique global de tous les partenaires commerciaux. C'est pourquoi la Suisse ne déplore pas le déséquilibre structurel de son commerce, notamment de son déficit commercial avec certains pays.

1.1.1 Droits de douane

Les droits de douane constituent l'instrument principal de politique commerciale en Suisse, notamment pour les produits industriels. Cependant, les droits de douane qu'elle applique sont peu élevés par rapport aux autres (environ 30% de moins que la moyenne des pays OCDE en pourcentage de la valeur de ses importations)

Tous les droits de douane suisses sont spécifiques, c'est-à-dire qu'ils sont calculés en fonction du poids du produit et non ad valorem. Cette méthode qui est unique parmi les pays de l'OCDE a pour effet à terme de réduire l'impact tarifaire, en raison de l'inflation, ce qui explique dans une certaine mesure pourquoi les droits suisses sont parmi les plus bas. Ce système implique également que l'incidence tarifaire est proportionnellement plus lourde sur les produits bon marché. Cette taxation régressive encourage l'importation de produits de haute qualité à des prix élevés plutôt que de produits de moindre qualité, bon marché.

1.1.2 Restrictions quantitatives

Comme nous l'avons souligné dans le contexte du secteur industriel, la Suisse n'impose pas de quotas ou de restrictions à l'importation même sur les produits sensibles. Les restrictions à l'importation affectent essentiellement les produits agricoles. La procédure varie selon le produit importé: licences automatiques, quotas (avec parfois l'obligation pour l'importateur de prendre en charge une certaine quantité de produits indigènes de même qualité en fonction du produit et de l'état du marché), système des 3 phases sous lequel des licences sont octroyées automatiquement, sous condition ou refusées selon la période dans l'année.

Cette politique restrictive dans le domaine agricole répond aux contraintes et caractéristiques de l'économie agricole suisse. Son objectif principal vise à assurer un approvisionnement alimentaire suffisant au pays en raison de sa situation géographique. Pour pouvoir maintenir cette politique restrictive dans le domaine agricole, la Suisse a été contrainte d'octroyer des concessions additionnelles à ses partenaires dans d'autres domaines. Mais cette politique n'a pas empêché la part d'importation de produits agricoles dans son déficit commercial global d'augmenter de 50%. En outre, le montant net d'importations agricoles par tête d'habitant est parmi le plus élevé des pays de l'OCDE.

1.1.3 Les échanges avec les pays en développement

Les importations en Suisse en 1992 s'élevaient à 92'330 millions de frs contre 95'032 millions de frs en 1992 dont 7.2% ou 6.6 milliards de francs provenaient de pays en développement. Le fait qu'une bonne partie des produits qui rentrent en Suisse après avoir subi une transformation dans un pays tiers soit considérée comme provenant de ces pays explique en partie pourquoi la Suisse enregistre traditionnellement un surplus commercial avec les pays en développement. Ce surplus s'explique également par la situation géographique enclavée du marché suisse (beaucoup de produits importés ne sont plus identifiés par leur origine effective). En outre, la Suisse importe relativement peu de matières premières dans la mesure où elle a peu d'industries de transformation de matières premières. A cela il faut ajouter que le marché suisse est très sensible à la qualité et la présentation des produits pour lesquels les pays en développement sont moins compétitifs.

1.2 Le fondement

La contribution la plus significative du Gouvernement suisse pour assister les pays en développement dans leur efforts d'exportation, réside dans sa politique d'importation libérale. Si une telle politique était appliquée par d'autres pays sur une échelle plus large, la participation des pays en développement dans le commerce international serait grandement facilitée, surtout pour les produits sensibles tels que le textile et les chaussures.

Etant donné l'importance que la Suisse accorde à la promotion commerciale et l'intégration des pays en développement dans le système contractuel international, elle offre une série de mesures incitatives additionnelles aux pays en développement: celles-ci sont décrites ci-dessous.

1.3 Le Système généralisé de préférences (SGP)

Le SGP suisse a pour objectif d'accroître et de diversifier l'exportation de produits manufacturés et semi-finis en provenance de pays en développement en leur octroyant un tarif préférentiel. Les prix à l'importation sont réduits pour augmenter la compétitivité de ces produits face à la production nationale et aux importations d'autres pays. Ce régime a un double effet de création d'échanges et de détournement d'échanges. La Suisse a introduit son schéma en 1972 et l'a reconduit pour une période de 10 ans en 1982 et pour une période de 5 ans en 1992. Si tous les pays de l'OCDE accordent des tarifs préférentiels aux pays en développement, chaque schéma est différent. Le schéma suisse se caractérise de la manière suivante:

- Pays bénéficiaires: la liste des bénéficiaires du SGP suisse couvre 170 pays dont 47 bénéficient d'un traitement spécial plus favorable (PMA). Cette liste est l'une des plus complètes en ce qu'il suffit qu'un pays en développement se déclare comme tel ou le notifie aux autorités suisses pour en faire partie (principe de l'auto-élection conformément à la pratique des Nations-Unies).
- Couverture par produit et niveau de réduction tarifaire: pour ce qui est des produits agricoles, sur les 97 catégories de produits (selon la classification du Système harmonisé /SH) figurant dans le schéma, la majorité sont dispensés de droits de douanes, les autres bénéficient d'une réduction substantielle. Pour quelques 60 produits agricoles, les pays les moins avancés sont dispensés de droits. En ce qui concerne les produits industriels, ils bénéficient tous de préférences (à l'exception d'une quinzaine de produits comme certains produits pétroliers, les films cinématographiques, certaines préparations chimiques, moteurs et accessoires automobiles). La plupart des produits industriels sont exempts de droits, d'autres bénéficient d'une réduction de 50 à 70%. Les pays les moins avancés quant à eux bénéficient du régime dérogatoire (franchise).
- Limitation des importations préférentielles: comme dans d'autres schémas, la Suisse prévoit un mécanisme de sauvegarde qui lui permet de suspendre ou modifier le traitement de produits couverts dans le schéma, s'il existe un risque de perturber le marché. Bien que quelques branches de notre économie soient en difficulté (par exemple dans le secteur de la soie tout récemment), le gouvernement suisse ne s'est jamais prévalu de cette protection jusqu'ici. Les préférences sont conçues dans une

certaines mesures comme un catalyseur pour les industries naissantes de pays en développement qui ont besoin d'être introduites.

- Règles d'origine: pour être éligible au traitement préférentiel, les produits doivent en principe être transportés directement en Suisse sans passer par un pays tiers (sauf en cas de transit en douane) et se conformer au critère d'origine spécifié par la Suisse (produit entièrement fabriqué dans le pays d'exportation ou ayant subi une transformation suffisante, c'est-à-dire qui peut être classifié dans une catégorie SH différente des matériaux qui la compose). Les produits doivent être accompagnés d'une déclaration et d'un certificat d'origine (Forme A) en Anglais ou en Français certifié par l'autorité compétente du pays d'origine. Comme les autres pays de l'AELE, la Suisse applique un système d'origine cumulative (un pays bénéficiaire qui exporte vers un des pays membres de l'AELE est autorisé à considérer les matières utilisées pour la production comme matière originaire de son pays si ces matières proviennent d'un groupement économique auquel il appartient).

1.4 Les autres instruments de promotion

L'ouverture de marché d'importation même lorsqu'elle est facilitée par des préférences tarifaires ne suffit pas toujours pour que les pays en développement accèdent aux marchés étrangers en raison d'écueils dans les conditions de production, les instruments de marketing et dans la connaissance des marchés étrangers. Bien qu'il appartienne aux pays intéressés ainsi qu'à leurs exportateurs de conduire leur politique d'exportation, la communauté internationale peut les assister. La Suisse le fait dans certains domaines.

1.4.1 Promotion active des importations: l'OSEC

La Suisse soutient un certain nombre de programmes pour promouvoir l'accès des pays en développement sur le marché suisse. Ainsi, elle a mis sur pied un service spécial pour promouvoir les importations des pays en développement, dans le cadre de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). Ce Service qui est entièrement financé par le Gouvernement suisse comporte trois volets: il assure un service d'information, il agit comme intermédiaire entre les exportateurs des pays en développement et les importateurs suisses, et il organise un certain nombre d'activités spécifiques en faveur de produits ou de pays déterminés.

- Service d'information: tout exportateur d'un pays en développement peut s'adresser à cet office (OSEC, Case postale 1128, CH - 1001 Lausanne) pour obtenir des renseignements sur les conditions et possibilités de vente de produits déterminés en Suisse: droits de douane et réglementation des importations, statistiques d'importation, prescriptions légales en vigueur sur les marchés, réseaux de distribution, publicité, foires. Ce service donne également des informations aux importateurs suisses qui cherchent à importer des produits en provenance de pays en développement. L'OSEC a récemment publié une brochure "Comment exporter vers la Suisse" qui est disponible gratuitement sur simple demande.
- Intermédiation: les offres d'exportateurs de pays en développement sont diffusées par le biais d'une brochure ("Import Bulletin") envoyée aux importateurs et grossistes suisses. Ce service s'occupe également de rechercher des partenaires pour le compte d'exportateurs étrangers et d'importateurs suisses. Sur demande, il organise des

rendez-vous auprès d'acheteurs potentiels pour les exportateurs de pays en développement qui se rendent en Suisse.

- Activités par produit ou par pays: chaque année, le Service de l'OSEC organise des séminaires en faveur d'exportateurs sélectionnés parmi un nombre déterminé de pays en développement. Ces séminaires consistent inviter des exportateurs en Suisse pendant quelques jours pour leur fournir des informations pratiques sur le marché suisse. Ils sont suivis de rencontres avec des importateurs suisses dans le but d'établir des relations d'affaires. Ainsi, cette année ce service organise en octobre un séminaire (Asia Forum) à l'intention d'exportateurs de pays asiatiques (Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Thaïlande, et Vietnam). Les exportateurs dont certains n'ont que peu d'expérience sur les marchés européens sont sélectionnés en fonction de l'intérêt que présente leur produit pour les importateurs suisses. L'année prochaine, la même formule sera utilisée à l'intention d'exportateurs d'Amérique latine (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Pérou, Uruguay). Un concept similaire mais adapté au continent africain sera lancé en 1995.

En dehors de ces séminaires, le Service cherche à promouvoir certains types de produits tels que les produits en provenance de forêts tropicales, l'artisanat, les produits cosmétiques ou agro-alimentaires. En outre, le Service cherche à introduire sur le marché suisse des produits dont le prix de vente serait majoré pour pouvoir garantir aux petits producteurs de pays en développement un revenu suffisant pour investir dans leur exploitation ou diversifier leur production. Dans le même ordre d'idées, il cherche également à introduire de nouvelles techniques de marketing en Suisse pour favoriser l'accès de produits en provenance de pays en développement.

L'impact de ces activités n'est pas toujours facile à déterminer dans la mesure où il est difficile d'assurer un suivi adéquat de tous les contacts qui ont pu être établis par l'OSEC. Toutefois, les autorités suisses entretiennent l'espoir qu'à terme, le succès de quelques exportateurs ainsi assistés puisse avoir un effet multiplicateur en encourageant d'autres exportateurs de pays en développement à pénétrer non seulement le marché suisse mais également les marchés européens.

La Suisse soutient également d'autres types de mesures dans un domaine qui intéresse avant tout les pays en développement: les produits de base.

1.4.2 Promotion des produits de base

Compte tenu de la dépendance des pays en développement sur les produits de base, la Suisse continue à soutenir les différents accords de produit de base et finance son propre système de compensation de pertes à l'exportation (STABEX). Elle demeure également très active sur le plan multilatéral en finançant un nombre non négligeable de projets de produits de base (par le biais du CCI, de l'OIJ).

1.4.3 Promotion de co-entreprises à l'exportation (joint-ventures)

La promotion d'un produit manufacturé localement ne suffit pas toujours pour garantir son accès aux marchés étrangers. Par exemple, lorsque le produit n'est pas adapté aux conditions du marché un apport technologique extérieur peut s'avérer nécessaire. De la même manière, un producteur suisse peut souhaiter faire manufacturer son produit à l'étranger où les coûts de production sont moins élevés. Dans les deux cas, les entrepri-

ses doivent établir des contacts pour trouver des partenaires pour coopérer dans le cadre d'une association ou d'une co-entreprise. Pour faciliter ces contacts le gouvernement suisse soutient deux institutions: le Service de promotion des investissements de l'ONUDI (UNIDO/IPS) ainsi qu'une organisation non gouvernementale à but non lucratif "Technology for the people" (située à Genève) qui cherche à promouvoir des accords de co-entreprise entre petites et moyennes entreprises suisses et asiatiques. Ces co-entreprises sont parfois orientées vers l'exportation mais plus généralement ces efforts s'inscrivent dans le cadre plus large des mesures visant à encourager les investissements étrangers directs et à renforcer la capacité de production dans les pays en développement.

* * * * *

2 Mesures visant à encourager les investissements étrangers directs et à renforcer les capacités de production à l'exportation dans les pays en développement

2.1 Quelques réflexions sur l'approche suisse en matière de promotion des investissements directs

2.1.1 L'importance croissante des investissements directs dans l'économie mondiale

Malgré les conditions générales peu favorables dans lesquelles évolue l'économie mondiale - stagnation, voire récession dans les plus grandes économies - les investissements internationaux directs ont, dans l'ensemble, continué d'augmenter au début des années quatre-vingt-dix. Si les taux de croissance n'ont pu atteindre le niveau des années quatre-vingt, ils témoignent néanmoins de la dynamique propre à la stratégie de globalisation des entreprises. La croissance de l'ensemble des investissements ne doit cependant pas dissimuler l'existence de grandes disparités régionales parmi les pays en développement. Certains pays en développement ont réussi ces dernières années à créer un climat économique et politique favorable et à attirer de plus en plus d'investissements. D'autre - qui appartiennent notamment au groupe des "pays nouvellement industrialisés" - ont même accédé au rang des principaux pays d'origine d'investissements. Cependant, un grand nombre de pays et notamment les pays les moins avancés risquent de demeurer complètement exclus de ce processus de globalisation.

2.1.2 Les effets des investissements directs sur l'économie des pays hôtes

Les investissements directs ne sont pas seulement un moteur de croissance crucial pour le développement économique des pays hôtes par leur contribution en capital, mais également par leur impact qualitatif. Ainsi, les sociétés transnationales

- font souvent accompagner leurs investissements dans les pays d'accueil par un transfert de technologie, par exemple au niveau des méthodes de production ou du produit fini;

- contribuent au développement des ressources humaines dans les domaines de la gestion, du marketing, de la capacité d'entreprise etc.;
- sont en mesure de faciliter et de promouvoir l'accès aux marchés internationaux des produits et des services provenant des pays d'accueil et augmentent ainsi la performance exportatrice de ces pays;
- stimulent la production indigène par les liens étroits qu'elles établissent avec les entreprises locales dans la mesure où celles-ci sont compétitives.

2.1.3 Le rôle des pays hôtes

Conscients de leur rôle décisif, les pays en développement ont fait des efforts particuliers en vue d'améliorer leur situation économique et leur position concurrentielle aux niveaux régional et mondial. Parmi ces efforts, l'ouverture aux concepts de l'économie de marché - y inclus des mesures de dérégulation et de privatisation - ainsi que la libéralisation générale des conditions-cadres pour les investissements locaux et internationaux, à laquelle ont procédé de nombreux pays, se sont révélées particulièrement importantes. De plus, l'intégration régionale est un moyen effectif de renforcer l'attrait d'un pays pour les investisseurs étrangers dans la mesure où elle augmente le marché potentiel. Toutes ces mesures contribuent à la stabilisation économique, juridique et politique d'un pays et constituent des conditions nécessaires pour son développement économique. Bien que ces réformes internes et externes ne puissent à elles seules garantir l'afflux d'investissements, elles améliorent le climat général d'investissement et devraient se poursuivre à l'avenir.

3 Les instruments qui visent à encourager les investissements directs

La Suisse attache une grande importance à la promotion effective des investissements directs dans les pays en développement et a mis sur pied des mesures applicables au niveau national et international. Les instruments suisses en vue d'encourager les investissements directs dans les pays en développement sont de nature très différentes et dans une certaine mesure, complémentaire. Parmi les plus importants figurent les suivants:

- Accords de promotion et de protection des investissements: Ces accords constituent pour la Suisse un moyen important de promouvoir des investissements dans les pays en développement. Ils marquent la volonté de la Suisse et de l'autre partie contractante de garantir à leurs investisseurs une sécurité juridique accrue et d'oeuvrer pour un climat favorable aux investissements. La Suisse a conclu de tels accords avec plus de 50 pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe. Des négociations sont en cours ou sur le point de se conclure avec d'autres pays.
- Accords en vue d'éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu: Ces accords influent directement sur les conditions économiques régissant les investissements étrangers. Les investisseurs attachent une importance particulière aux normes de collusion en matière de revenus de capitaux (dividendes, intérêts, droits de licence),

qui sont transférés de l'établissement dans un pays tiers à la maison mère. Ces accords sont complémentaires aux accords de protection des investissements. Les derniers établissent dans un premier temps le cadre juridique général, alors que les accords en vue d'éviter la double imposition améliorent dans un deuxième temps un aspect important des conditions économiques régissant les investissements étrangers. La Suisse a conclu jusqu'à ce jour une cinquantaine de ces accords dont plus de trente avec les pays en développement. La Suisse poursuit ses efforts pour élargir ce réseau d'accords.

- Système de garantie des investissements: Le système suisse de garantie des investissements dans les pays en développement porte sur les risques politiques: les risques commerciaux en sont donc exclus. La garantie s'applique aux capitaux de participation, capitaux prêtés sous forme de crédits ainsi qu'aux revenus provenant de ces capitaux; en plus, elle peut être étendue à des emprunts étrangers émis en Suisse. Seuls les nouveaux investissements qui contribuent au développement économique du pays d'accueil peuvent être admis au bénéfice de la garantie. La garantie des investissements, qui n'est pas fréquemment utilisée par les investisseurs potentiels, joue également un rôle complémentaire aux accords de promotion et de protection des investissements.
- Le Service de promotion des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO/IPS) à Zurich, dont les activités sont entièrement financées par le gouvernement suisse, assiste les entreprises des pays en développement qui cherchent des partenaires en Suisse et dans d'autres pays d'Europe. Les projets qui sont soutenus par ce Service doivent être économiquement intéressants et pertinents du point de vue de la politique de développement. Ce service bénéficie de l'appui concret des associations des entreprises suisses, des chambres de commerce et de l'Office suisse d'expansion commerciale. L'un de ses programmes, qui a rencontré des réactions très positives auprès des milieux intéressés, invite périodiquement des experts des pays en développement pour un séjour d'un à trois ans à Zurich en vue de contacter directement et sur place des partenaires en Suisse et dans d'autres pays d'Europe pour la réalisation de projets dans leur pays.
- Technology for The People est une association privée, à but non lucratif, établie à Genève. Elle a pour objectif de faciliter la collaboration entre petites et moyennes entreprises suisses (ou européennes) avec des entreprises asiatiques. C'est un service d'intermédiaire et de conseil. Elle est financée par le Gouvernement suisse qui lui a donné mandat d'encourager des PME suisses à participer davantage au transfert de technologie en Asie.

4 Le renforcement des capacités de production à l'exportation

La Suisse encourage par le biais de ces instruments, l'amélioration des conditions-cadres régissant les investissements étrangers. La production à l'exportation est encouragée dans la mesure où des investisseurs intéressés à l'exportation soutenus par nos instruments (cf. section 3) trouvent un cadre propice pour la réalisation de leurs projets dans les pays hôtes. Des mesures visant un appui direct au renforcement des capacités de production à l'exportation, d'un secteur économique déterminé, d'un produit ou d'un groupe de produits spécifiques sont envisagées cas par cas.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la Suisse attache une grande importance au renforcement indirect de la capacité de production à l'exportation des pays en développement en offrant un libre accès aux produits et services en provenance de ces pays (voir partie I).

5 Les activités internationales de promotion des investissements directs

Malgré l'importance que revêtent les investissements directs dans l'économie mondiale, il est étonnant qu'il n'y ait encore aucune institution universelle en matière d'investissements, contrairement à ce qui existe pour le commerce international, à savoir le GATT. Toutefois, il existe un certain nombre d'instruments qui traitent de questions particulières dans ce domaine et dont la Suisse est membre. En voici quelques uns, engagés directement ou indirectement dans la promotion des investissements:

- La Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, ouverte à la signature à Washington, le 18 mars 1965 (C.N.U.D.C.I.);
- l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA);
- la Société financière internationale (SFI).

Le Gouvernement suisse a d'ailleurs activement participé aux efforts visant à mettre sur pied les "Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment" dans le cadre de la Banque mondiale. Il est actif dans les négociations en cours sur l'accord relatif aux droits de propriété intellectuelle liés au commerce et les négociations sur l'accord portant sur les mesures liées aux investissements et au commerce dans le cadre du cycle de l'Uruguay.