

5. Politique économique extérieure

Gérard Perroulaz



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/208>

DOI : 10.4000/aspd.208

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2008

Pagination : 57-74

ISBN : 978-2-940415-01-4

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « 5. Politique économique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 27-1 | 2008, mis en ligne le 02 juillet 2009, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/208> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.208>

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. Par cette politique, la Confédération cherche avant tout à assurer aux exportateurs suisses un accès non discriminatoire aux marchés étrangers, notamment en concluant des traités et en favorisant les conditions-cadres les plus favorables à l'industrie d'exportation suisse. Depuis plusieurs décennies, les champs de tension et les conflits d'intérêts entre politique de développement et promotion économique sont soumis au débat politique en Suisse. Diverses organisations d'entraide et de défense des droits humains suivent régulièrement certains instruments de politique économique extérieure. Dans cet Annuaire, nous examinons en priorité les instruments de politique économique extérieure qui concernent les pays en développement, sans entrer dans le détail des relations avec l'Union européenne et les autres pays industrialisés. Nous nous concentrons sur quelques dossiers d'actualité révélateurs des champs de tension entre la promotion de la place économique et la promotion du développement. Trois domaines donnant lieu à des conflits d'intérêts ressortent cette année: la conclusion d'accords économiques bilatéraux, l'Assurance contre les risques à l'exportation et les exportations d'armes. La Suisse intensifie son réseaux d'accords bilatéraux avec ses principaux partenaires commerciaux, notamment pour la promotion du libre-échange. Certains octrois de garantie contre les risques à l'exportation restent pour les œuvres d'entraide controversés du point de vue de l'impact environnemental et social. La Commission de gestion du Conseil national a soulevé plusieurs problèmes relatifs à des autorisations délivrées par le Conseil fédéral pour des exportations d'armes.

5.1. Orientations de la politique économique extérieure

5.1.1. « Rapport sur la politique économique extérieure 2007 »

Le rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure, publié au début de chaque année, passe en revue les principales mesures prises dans l'année écoulée. Le Parlement adopte le rapport pendant la session de printemps, sans grands débats – hormis sur les aspects concernant les relations entre la Suisse et l'Union européenne. Le chapitre introductif du *Rapport sur la politique économique extérieure 2007*¹ est consacré au thème de la compétitivité de l'économie suisse et de l'ouverture extérieure. Le rapport relève notamment que

* Par Gérard Perroulaz, chargé de recherche et d'enseignement à l'Institut universitaire d'études du développement.

¹ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2007. Messages concernant des accords économiques internationaux et Rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2007*, adopté par le Conseil fédéral le 16 janvier 2008 (FF 2008 731).

les secteurs économiques qui affichent le plus haut degré d'ouverture internationale sont aussi les secteurs les plus compétitifs.

❑ *Adoption de stratégies économiques extérieures pour les principaux partenaires économiques de la Suisse*

Le *Rapport sur la politique économique extérieure 2004* avait permis d'explicitier l'orientation stratégique de la politique économique: négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), conclusion de nouveaux accords bilatéraux et élaboration de stratégies par pays. Le rapport 2006, paru en janvier 2007, s'est concentré sur les stratégies spécifiques de la Suisse à l'égard des Etats émergents dits du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine)². Le Conseil fédéral relève les entraves au commerce préjudiciables à l'économie suisse. Il mentionne ses objectifs, surtout son souhait de densifier les accords bilatéraux avec ces pays (accords de libre-échange et de protection des investissements et conventions de double imposition). A l'instar de ces stratégies adoptées par le Conseil fédéral avec les pays du BRIC, le Département fédéral de l'économie (DFE) a élaboré des stratégies économiques extérieures concernant le Mexique, l'Afrique du Sud et le Conseil de coopération du Golfe (CCG), que le Conseil fédéral a adoptées en décembre 2007. Ces stratégies par pays sont axées sur les intérêts des exportateurs et investisseurs suisses, et ne parlent pas des priorités de développement des pays partenaires ni du rôle de la coopération.

5.1.2. Promotion économique extérieure

En février 2007, le Conseil fédéral a présenté au Parlement son *Message sur la promotion économique pour les années 2008-2011*³, dans lequel il propose d'améliorer la coordination de la promotion des affaires économiques extérieures en intégrant diverses institutions et services au sein de l'OSEC (Business Network Switzerland)⁴. Les activités de promotion de la place économique suisse pour les investisseurs étrangers (Location Switzerland), les programmes de la Confédération pour la promotion des investissements dans les pays en développement ou en transition (SOFI)⁵, la promotion des importations en provenance de pays en développement (programme SIPPO⁶) devraient ainsi être intégrés à l'OSEC en 2008, par le biais de conventions de prestations. Contrairement aux projets initiaux et aux demandes initiales du Parlement sur la fusion des différentes institutions concernées par le message, Suisse Tourisme restera séparée et indépendante. «Présence suisse» (promotion générale de la Suisse à l'étranger) reste rattachée au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), alors que les autres institutions relèvent du Département fédérale de l'économie (DFE).

² Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2006 et Messages concernant des accords économiques internationaux* du 10 janvier 2007 (FF 2007 851).

³ Conseil fédéral, *Message sur la promotion économique pour les années 2008 à 2011* du 28 février 2007 (FF 2007 2091).

⁴ <<http://www.osec.ch>>.

⁵ La Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) a été en fait dissoute fin 2007. Elle sera remplacée par un nouveau projet de promotion des investissements, plus modeste et axé sur quelques Etats partenaires africains.

⁶ Swiss Import Promotion Programme, <<http://www.sippo.ch>>.

5.2. Accords économiques bilatéraux

Un des objectifs principaux de la politique économique extérieure de la Suisse est de créer, pour les exportateurs et investisseurs suisses, des conditions d'accès stables, prévisibles, sans obstacles ni discriminations aux principaux marchés étrangers. La Confédération accorde une grande importance à la conclusion d'accords bilatéraux avec les principaux pays partenaires économiques de la Suisse et les marchés émergents.

Les voyages à l'étranger des conseillers fédéraux en charge du Département fédéral de l'économie (DFE) sont souvent l'occasion de signer des accords bilatéraux avec les pays hôtes – c'est là un rôle important de la diplomatie commerciale. En voici quelques exemples pour l'année 2007. Dans le cadre de la mission économique au Brésil, la conseillère fédérale Doris Leuthard a signé le 8 février 2007 un protocole d'entente en vue de créer une commission économique conjointe Brésil-Suisse, qui inclura l'économie privée. La commission permettra de discuter de questions économiques bilatérales telles que la possibilité de conclure un accord économique, la facilitation du commerce bilatéral et des investissements directs, le renforcement de la coopération économique, technologique et scientifique, et l'échange de données sur le commerce et les investissements. Le 16 juillet 2007, la conseillère fédérale Doris Leuthard a signé à Hanoi quatre accords : l'accord sur le « transfert de savoir-faire OMC », l'accord sur le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle, l'accord de soutien aux autorités vietnamiennes en matière de concurrence et l'accord-cadre conclu avec la Banque centrale vietnamienne⁷. En août 2007, Doris Leuthard a signé en Inde un Protocole d'entente en matière de propriété intellectuelle, instaurant notamment un groupe de travail bilatéral sur cette question.

5.2.1. Accords concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

Dans les accords de promotion et de protection des investissements, chaque Etat partie doit garantir le libre transfert des capitaux et des revenus des investissements (intérêts, dividendes, rapatriement de capitaux et rapatriement de bénéfices). Les accords prévoient aussi l'indemnisation en cas d'expropriation et les procédures de règlement des différends⁸. La Suisse, qui a conclu des accords avec 120 pays, possède l'un des réseaux les plus denses au monde d'accords bilatéraux de promotion et de protection réciproque des investissements⁹.

□ Nouveaux accords conclus en 2006 et 2007

Trois accords sont entrés en vigueur en 2006, respectivement avec la Corée du Sud, la République dominicaine et la Tanzanie.

⁷ SECO, *Doris Leuthard signe quatre accords de soutien aux réformes commerciales et économiques au Vietnam*, communiqué de presse, 16 juillet 2007.

⁸ Ivo Kaufmann, « Les accords de promotion et de protection des investissements sont plus actuels que jamais », *La Vie économique* (SECO), n° 11, 2006.

⁹ La liste complète des accords concernant la promotion et la protection réciproque des investissements, avec les liens vers chacun des accords, est téléchargeable sur le site du SECO : <<http://www.seco.admin.ch>> >thèmes >politique économique extérieure >investissements.

Les accords de promotion et de protection réciproque des investissements avec la Serbie, le Monténégro, le Guyana, l'Azerbaïdjan, l'Arabie saoudite et la Colombie ont été adoptés par le Parlement lors de la session d'été 2007¹⁰. L'accord avec l'Azerbaïdjan est entré en vigueur le 25 juin 2007 et ceux avec la Serbie et le Monténégro en juillet 2007.

Le 15 novembre 2006, la Suisse et le Kenya ont signé un accord de promotion et de protection réciproque des investissements¹¹ et le 9 mai 2007, la Suisse et la Syrie ont signé un accord remplaçant l'accord de même type conclu en 1977. Les messages concernant les accords avec le Kenya et la Syrie ont été présentés dans le *Rapport sur la politique économique extérieure 2007* et devront être adoptés par le Parlement au printemps 2008.

Enfin, des négociations ont été ouvertes en 2007 avec la Chine en vue de réviser l'accord datant de 1986.

5.2.2. Conventions de double imposition

Les conventions de double imposition permettent d'éviter que les mêmes revenus soient imposés deux fois, dans les deux pays concernés. Après signature avec le pays partenaire, les conventions doivent recevoir l'aval du Parlement avant ratification par la Suisse. Parmi les nouveautés de l'année passée sous revue, la Convention contre la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune avec l'Azerbaïdjan est entrée en vigueur le 13 juillet 2007 et sera applicable dès le 1^{er} janvier 2008. En 2007, la Suisse a signé de nouvelles conventions ou approuvé des révisions de conventions avec l'Afrique du Sud, la Colombie, le Bangladesh et l'Indonésie.

Le 5 septembre 2007, le Conseil fédéral a présenté le *Message concernant une nouvelle Convention de double imposition avec l'Afrique du Sud*¹². Ce sont les autorités sud-africaines qui avaient souhaité réviser l'ancienne convention de 1967, pour mieux se conformer au modèle de convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'Afrique du Sud est l'un des principaux partenaires commerciaux de la Suisse sur le continent africain. Avec 1,4 milliard de francs d'investissements directs suisses dans ce pays fin 2004, la Suisse se situe au septième rang des investisseurs directs étrangers en Afrique du Sud, après la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Japon et la France. L'accord ne porte pas sur l'imposition de la fortune, celle-ci n'étant pas imposée en Afrique du Sud. C'est la première fois qu'un accord avec un Etat non membre de l'OCDE contient une disposition dans le domaine des échanges de renseignements bancaires à des fins fiscales. Comme dans la convention avec l'Allemagne par exemple, l'assistance administrative et l'échange d'informations sont ainsi prévus dans les cas de fraude fiscale (mais non dans le cas de simple soustraction fiscale, soit l'omission de déclaration de revenus au fisc).

¹⁰ *Message concernant les accords de promotion et de protection réciproque des investissements avec la Serbie-et-Monténégro, le Guyana, l'Azerbaïdjan, l'Arabie saoudite et la Colombie* du 22 septembre 2006 (FF 2006 8023).

¹¹ SECO, *Signature d'un accord de protection des investissements entre la Suisse et le Kenya*, communiqué de presse, 15 novembre 2006.

¹² Conseil fédéral, *Message concernant une nouvelle convention de double imposition avec l'Afrique du Sud* du 5 septembre 2007 (FF 2007 6225).

Le Conseil fédéral a aussi présenté en novembre 2007 son Message concernant la modification de la Convention contre les doubles impositions avec l'Argentine¹³. Cas assez particulier, une convention de ce type avait été signée en 1997 déjà avec l'Argentine, puis approuvée par les Chambres fédérales, mais elle n'avait jamais été adoptée par le Parlement argentin. Elle n'était donc pas en vigueur, tout en étant appliquée provisoirement depuis novembre 2000. Les autorités argentes ont demandé une révision de la convention avant d'envisager sa ratification, d'où le nouveau message en 2007. L'Argentine s'opposait notamment à une clause qui prévoyait une imposition zéro dans l'Etat de la source des redevances¹⁴. Selon la clause de la nation la plus favorisée, l'Argentine aurait dû appliquer ce taux plus favorable à d'autres pays.

5.2.3. Accords de libre-échange (AELE)

Parallèlement aux négociations commerciales multilatérales de l'OMC (bloquées pour l'instant), les Etats-Unis, l'Union européenne et d'autres pays industrialisés ont continué à densifier le réseau des accords bilatéraux de libre-échange. L'Union européenne (UE) a développé depuis une dizaine d'années une stratégie d'adoption d'accords bilatéraux avec les Etats du pourtour méditerranéen. Sous les pressions de l'OMC, qui estime que les accords entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et l'Union européenne sont contraires au principe de non-discrimination, l'Union européenne cherche à négocier des accords de partenariat économique (APE) avec chacun des pays ACP. Alors que dans ses accords avec les pays ACP, l'Union européenne avait accordé un régime de préférences douanières à la plupart des produits exportés par ces pays, elle cherche, dans les négociations d'accords de partenariat économique, à étendre la libéralisation réciproque des échanges, le libre-échange étant désormais prévu pour les produits (mais aussi pour d'autres domaines comme les services, les droits de propriété intellectuelle, les investissements et les marchés publics) qu'elle exporte vers ces pays.

La Suisse accorde une grande importance à la conclusion d'accords de libre-échange avec ses principaux partenaires commerciaux actuels ainsi qu'avec les pays qui représentent des marchés d'avenir. Il est important pour la Confédération d'éviter que les exportateurs suisses ne soient défavorisés par rapport aux entreprises concurrentes de l'Union européenne ou des Etats-Unis, puisque ces deux puissances économiques tissent elles aussi un réseau de plus en plus dense d'accords bilatéraux. Après avoir montré leur intérêt pour un accord et avoir mené les premiers entretiens exploratoires, l'Association européenne de libre-échange (AELE) et un pays partenaire signent une « déclaration de coopération ». Sur cette base, l'accord global est ensuite préparé, négocié et signé par l'AELE et le pays concerné. Chaque pays membre de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) doit ensuite ratifier l'accord avec le pays partenaire, ainsi que des accords bilatéraux particuliers séparés dans le domaine de l'agriculture.

¹³ Conseil fédéral, *Message concernant un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions avec l'Argentine* du 14 novembre 2007 (FF 2007 7953).

¹⁴ La redevance désigne, entre autres, les rémunérations payées pour l'usage d'un droit d'auteur, d'un brevet, d'une marque de fabrique ou de commerce, d'un dessin ou modèle, ou l'usage d'un logiciel ou d'un équipement industriel, commercial ou scientifique.

Les accords de libre-échange sont d'une portée très large puisqu'ils ne se limitent pas à la libéralisation des échanges de marchandises (par la suppression des droits de douane et d'autres restrictions), mais qu'ils s'étendent aussi aux services, à l'accès aux marchés pour les investissements et à l'accès aux marchés publics et prévoient le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle.

☐ *Nouveaux accords de libre-échange conclus et en préparation en 2006-2007*

L'AELE est en train de négocier des accords de libre-échange avec l'Algérie, la Colombie, le Pérou et la Thaïlande (état au 28 novembre 2007). Depuis juin 2006, un accord est aussi en négociation avec les pays du Conseil de coopération du Golfe¹⁵. L'AELE prépare des négociations avec l'Inde et l'Indonésie. Le 9 mars 2007, le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation en vue d'un accord économique global de partenariat et de libre-échange entre la Suisse et le Japon. Des négociations seront ouvertes en 2008 avec la Serbie et l'Albanie.

Des études de faisabilité sont en préparation pour un accord bilatéral entre la Suisse et la Chine¹⁶, ainsi qu'avec la Russie. Les Etats de l'AELE ont terminé les négociations portant sur un accord avec le Canada, dont la signature aura lieu début 2008. Première étape avant la préparation de négociations, des « déclarations de coopération » existent avec le MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela), la Mongolie et l'Ukraine. Des contacts ont aussi eu lieu avec la Malaisie et le Pakistan.

L'accord de libre-échange entre la Suisse et les Etats de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)¹⁷ a été signé le 1^{er} juillet 2006 et devrait entrer en vigueur en 2008, quand le processus de ratification aura été achevé au Botswana, au Lesotho, en Namibie et au Swaziland¹⁸. Cet accord libéralise le commerce des produits industriels, des produits agricoles transformés et des produits de la mer. Les obligations existantes relevant de l'OMC sont confirmées pour les services et la protection de la propriété intellectuelle, mais l'accord contient également des clauses évolutives relatives à ces deux domaines ainsi qu'aux investissements et aux marchés publics.

L'accord de libre-échange avec l'Egypte a été signé le 27 janvier 2007 au Forum de Davos; il est entré en vigueur le 1^{er} août 2007¹⁹. Selon l'accord, les droits de douane égyptiens sont progressivement éliminés sur les exportations suisses de produits industriels et les produits industriels en provenance de l'Egypte sont exemptés de droits de douane. Les réductions tarifaires octroyées sur certains produits agricoles interviennent simultanément. L'accord contient en outre des dispositions concernant la protection des droits de propriété intellectuelle, les services, les marchés publics, la concurrence et la coopération technique.

¹⁵ Le Conseil de coopération du Golfe comprend les pays suivants: Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar.

¹⁶ Pour la Chine et le Japon, les discussions ont lieu de manière bilatérale avec la Suisse, sans passer encore par l'AELE.

¹⁷ La SACU comprend les pays suivants: Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland.

¹⁸ Conseil fédéral, *Message concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats de la SACU* du 10 janvier 2007 (FF 2007 957).

¹⁹ SECO, *Application de l'accord de libre-échange AELE-Egypte à partir du 1^{er} août 2007*, communiqué de presse, 19 juillet 2007.

Les autres accords de libre-échange entrés dernièrement en vigueur en Suisse concernent les pays suivants (avec la date de leur entrée en vigueur) : Corée du Sud (1^{er} septembre 2006), Liban (1^{er} janvier 2007) et Tunisie (1^{er} juin 2006). Les deux accords de libre-échange avec la Roumanie et la Bulgarie ont par contre pris fin au 1^{er} janvier 2007, date à laquelle ces deux Etats ont adhéré à l'Union européenne²⁰.

5.2.4. Accords de libre-échange et politique de développement

La prolifération d'accords bilatéraux conclus dans le monde ces dernières décennies ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes, en particulier face à la nécessité reconnue d'une concertation au niveau multilatéral (OMC). Certains pays du Sud subissent ainsi des pressions pour la conclusion d'accords de libre-échange, émanant surtout des Etats-Unis, mais aussi de l'Union européenne, des pays de l'AELE et du Japon.

Des organisations non gouvernementales (ONG) de développement en Suisse et des réseaux d'ONG du Sud reprochent régulièrement à la Confédération de chercher à conclure des accords bilatéraux qui sont favorables avant tout aux exportateurs suisses et de forcer les Etats partenaires du Sud à accepter des règles de protection intellectuelle allant au-delà des règles prévues à l'OMC par l'Accord sur les aspects de droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC).

En réaction aux négociations en cours d'accords de libre-échange avec divers pays en développement (Inde, Indonésie, Pérou et Colombie), une coalition d'ONG du Nord et du Sud a envoyé une lettre de revendications aux ministres de l'AELE pour les rendre attentifs aux préoccupations suscitées par ces accords²¹. La lettre, remise le 28 juin 2007, a été cosignées par 150 ONG de la Suisse et de différents pays concernés. Les ONG s'inquiètent notamment des points suivants :

- les pays de l'AELE font pression pour introduire des clauses de libéralisation des investissements alors que les pays en développement avaient refusé de telles clauses à l'OMC ;
- les pays de l'AELE font pression pour introduire des règles de protection de la propriété intellectuelle plus contraignantes (ADPIC-plus) que celles prévues par l'Accord sur les ADPIC de l'OMC ; il s'agirait notamment d'introduire une protection exclusive de cinq à dix ans des données de test des médicaments originaux ainsi qu'une prolongation des brevets de cinq ans après expiration normale du brevet ;
- les pays de l'AELE exigent des règles plus contraignantes que celles de l'OMC dans le domaine de l'agriculture : ils demandent que les pays du Sud octroient une protection équivalente à celle de la Convention internationale

²⁰ La liste complète des accords de libre-échange se trouve sur le site du SECO, <<http://www.seco.admin.ch>> >thèmes >politique économique extérieure >accords de libre échange/AELE.

²¹ *Lettre aux ministres de l'AELE sur les négociations avec l'Inde, l'Indonésie, le Pérou et la Colombie*, 28 juin 2007, <<http://www.ladb.ch>> >thèmes et campagnes >politique suisse >accords de libre-échange bilatéraux. En Suisse, la lettre a été signée par la Déclaration de Berne et Alliance Sud et elle est soutenue par une trentaine d'organisations.

pour la protection des obtentions végétales, système développé par les pays industrialisés pour leur propre agriculture, et souhaitent en outre une protection des inventions biotechnologiques ;

- les pays de l'AELE exigent des pays du Sud des concessions plus importantes en matière de baisse des tarifs douaniers, pour favoriser l'accès à ces marchés de leurs exportations de produits industriels (machines-outils, appareils, instruments, horlogerie, industrie chimique et pharmaceutique et industrie alimentaire).

Pendant la réunion des ministres de l'AELE au début décembre 2007 à Genève, des ONG, dont la Déclaration de Berne et Alliance Sud, ont demandé un moratoire sur les accords de libre échange²². Pour les ONG, ces accords vont plus loin que les négociations en cours à l'OMC et contraignent les pays à une ouverture drastique de leurs marchés alors que les avantages pour les pays en développement sont trop minimes. Les ONG dénoncent également le manque de transparence des négociations.

Dans son *Rapport sur la politique économique extérieure 2007*, le Conseil fédéral maintient sa volonté d'arriver à une protection maximale dans le domaine des droits de propriété intellectuelle : « Un chapitre traitant de la protection de la propriété intellectuelle est désormais partie intégrante de tout accord commercial moderne et par conséquent des accords de libre-échange entre l'AELE et des Etats tiers. Le pôle économique suisse est tributaire de la solidité du système de protection des droits de propriété intellectuelle. C'est pourquoi la Suisse ambitionne, dans le cadre des accords de libre-échange, non seulement un niveau de protection fondé sur les standards prévalant dans les accords internationaux existants, mais aussi un niveau supérieur pour certains aspects importants dans l'optique des intérêts économiques de notre pays. »²³

5.3. De la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) à l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV)

5.3.1. La GRE en 2006

La Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) permet aux exportateurs suisses de se protéger contre les risques de non-paiement lors de livraisons de biens à l'étranger. L'exercice 2006 était le dernier sous la forme de la GRE, avant la transformation de cette dernière en « Assurance suisse contre les risques à l'exportation » (voir plus bas section 5.3.3).

Les nouvelles garanties accordées par la GRE ont grimpé de 67 % entre 2005 et 2006, en passant de 1513 millions de francs à 2527 millions de francs. Cette forte augmentation est due à l'octroi de plusieurs grands projets de plus de 50 millions de francs ; elle concerne notamment l'Afrique et l'Asie. Sur le total de 2527 millions de francs de nouvelles garanties, 27,5 % concernaient des pays de

²² « Conférence-débat : "Accords bilatéraux de libre-échange : impasse ou voie de développement pour les pays du Sud ?" », conférence organisée à Berne le 3 décembre 2007, <<http://www.ladb.ch>> thèmes et campagnes >politique suisse >accords de libre-échange bilatéraux.

²³ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2007*, op. cit., p. 795.

l'OCDE, 0,3 % les pays les plus pauvres (PMA), 3,4 % d'autres pays en développement à faible revenu et 68,8 % d'autres pays (voir tableau 5.1). Les garanties à l'exportation couvrant des exportations vers les pays les plus pauvres du monde demeurent donc plutôt exceptionnelles. La GRE reconnaît qu'elle ne peut pas assumer le risque d'un engagement dans ces pays aux conditions-cadres peu propices et qui constituent un marché marginal pour les entreprises d'exportation. 55,3 % des nouvelles garanties accordées en 2006 concernaient le secteur des machines et 44,6 % le secteur de la chimie.

Tableau 5.1: Répartition géographique des nouvelles garanties et du total des engagements de la GRE, 2006 (en millions de francs et en pourcentage)

Groupe de pays	Nouvelles garanties en 2006		Total des engagements au 31.12.2006	
	Mio. fr.	Part en %	Mio. fr.	Part en %
Par continents				
Europe	679.0	26.9	2 223.0	28.9
Afrique	516.0	20.4	654.0	8.5
Asie	1 005.0	39.8	3 836.0	49.8
Amérique centrale et du Sud	327.0	12.9	985.0	12.8
Total	2 527,0	100.0	7 698,0	100.0
Par catégories de pays				
Pays de l'OCDE ^a	696.0	27.5	2 375.0	30.9
Pays à faible revenu ^b	86.0	3.4	232.0	3.0
Pays les plus pauvres ^c	7.0	0.3	27.0	0.4
Autres pays ^d	1 738.0	68.8	5 064.0	65.8

Source : GRE, *Rapport annuel 2006, 2007*, p. 31.

^a Dans ce groupe, les engagements de la GRE concernent uniquement la Grèce, la Hongrie, le Mexique, la Pologne, la Slovaquie et la Turquie.

^b Les autres pays en développement à faible revenu ont un PIB inférieur à 825 dollars par habitant. Dans ce groupe, les engagements de la GRE concernent surtout l'Inde, le Kenya, le Nigeria, le Pakistan et le Vietnam.

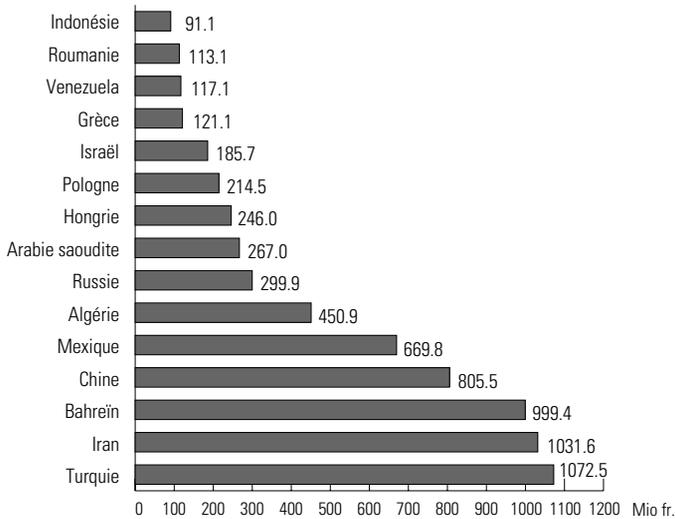
^c Groupe pays les moins avancés (PMA).

^d Dans ce groupe, les engagements de la GRE concernent surtout l'Arabie saoudite, l'Argentine, le Bahreïn, la Chine, la Colombie, l'Égypte, l'Iran, le Liban, l'Oman, la Roumanie, la Russie et le Venezuela.

Le graphique 5.1 montre les 15 pays où l'engagement de la GRE était le plus important fin 2006 : ils représentaient en effet près de 87% des engagements totaux. Bien que la GRE ait des engagements dans 89 pays, 50% des engagements totaux concernaient quatre pays (Turquie, Iran, Bahreïn et Chine). Selon le rapport annuel de la GRE, cette concentration s'explique par le caractère subsidiaire de cet instrument et des possibilités limitées en matière d'exportations et de financements destinés à des marchés très risqués²⁴. Les engagements destinés à la Turquie sont constitués surtout par des livraisons de machines pour l'industrie textile et des livraisons dans le domaine de l'énergie.

²⁴ GRE, *Rapport annuel 2006, 2007*, p. 9.

**Graphique 5.1 : Les 15 principaux pays couverts par la GRE :
montant total des engagements au 31 décembre 2006 (en millions de francs)**



Source : GRE, *Rapport annuel 2006, 2007*, pp. 37-39.

□ *Annulation de la dette et comptes annuel de la GRE*

Les résultats annuels des comptes de la GRE sont positifs depuis de nombreuses années, avec un excédent de 322 millions de francs en 2006. Malgré l'augmentation des nouvelles garanties accordées en 2006, le total des engagements au 31 décembre a légèrement reculé entre fin 2005 et fin 2006, en raison notamment des remboursements effectués par l'Algérie, le Brésil, le Nigeria et la Russie. Plusieurs pays débiteurs ont profité de la situation favorable sur les marchés financiers et des matières premières pour rembourser des dettes à l'égard de leurs créanciers. La GRE (et ses preneurs de garanties) ont ainsi reçu des remboursements anticipés de 340 millions de francs de la Russie, de 83 millions de francs de l'Algérie et de 49 millions de francs du Brésil.

Au cours de l'année 2006, le Club de Paris a mené des négociations de rééchelonnement et de désendettement avec 11 pays. La Suisse est concernée par le programme de désendettement avec le Cameroun, dans le cadre de l'initiative PPTE²⁵, par un désendettement partiel du Congo Brazzaville ainsi que par la libération temporaire du service de la dette du Sierra Leone. Fin 2006, 37 accords bilatéraux de rééchelonnement de la dette étaient en vigueur entre la Suisse et 17 pays et les avoirs de la GRE s'élevaient à près de 1,5 milliard de francs²⁶. Les retours sur avoirs de consolidation, c'est-à-dire les remboursements issus de rééchelonnements de la dette, représentent la plus importante source de recettes dans les comptes de la GRE (485 millions de francs en 2006), suivis par le paiement des intérêts de rééchelonnement (36,7 millions de francs) et l'encaissement

²⁵ L'Initiative en faveur des pauvres très endettés (initiative PPTE) est une initiative du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale en vue d'alléger la charge de la dette et du service de celle-ci pour ces pays.

²⁶ GRE, *op. cit.*, pp. 14-15 et 34-35.

des primes que les exportateurs doivent payer (28 millions de francs). Les indemnités versées par la GRE se sont élevées à 19 millions de francs.

☐ **Annuaire 2008**, n° 1, chapitre 7, section 7.2.3, « Réaménagement de dettes publiques », sur la dette et les mesures de désendettement prises par la Suisse.

5.3.2. Garanties contre les risques à l'exportation et politique de développement

Sur les centaines de couvertures visant à assurer les risques à l'exportation (dont 420 nouvelles garanties octroyées en 2006), on recense chaque année quelques cas controversés sur le plan de la politique de développement et chaque année des ONG, notamment la Déclaration de Berne, dénoncent des cas d'octroi de la GRE à des projets qui entreraient en contradiction avec les objectifs de la politique de développement.

☐ *Garantie octroyée pour la centrale hydroélectrique d'Ilisu, en Turquie*

Le 28 mars 2007, le Conseil fédéral a donné son accord définitif aux entreprises Alstom, Colenco, Maggia et Stucky pour des livraisons et fournitures de services d'ingénierie à hauteur de 225 millions de francs²⁷. L'Autriche et l'Allemagne ont elles aussi délivré des assurances définitives à leurs exportateurs. Le Conseil fédéral estime que les mesures d'accompagnement supplémentaires qu'il avait demandées le 15 décembre 2006, avant l'octroi de l'accord définitif, ont été en partie réalisées. Pour garantir le respect des directives appliquées par la Banque mondiale, les agences nationales d'assurance d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse avaient formulé 150 conditions à remplir dans les domaines de l'environnement, des déplacements de population, de la protection des biens culturels et du respect des pays limitrophes. La réalisation du projet est contrôlée par un comité d'experts indépendants. La Déclaration de Berne ainsi que d'autres ONG estiment quant à elles que les conditions sociales et environnementales n'ont pas été remplies²⁸; 55 000 personnes seront déplacées à cause de ce projet, l'écosystème de la région touchée sera gravement perturbé par le lac artificiel et des sites historiques importants sont engloutis, dont le site archéologique de Hasankeyf. A la suite d'une campagne d'information en Suisse et en Turquie, une pétition a été déposée par la Déclaration de Berne et d'autres organisations à Berne pour demander au Conseil fédéral de refuser la garantie contre les risques à l'exportation pour ce projet.

☐ *Centrale hydroélectrique de Yusufeli, en Turquie*

Le 14 février 2007, le Conseil fédéral a donné son accord de principe à l'octroi de la garantie pour la centrale hydroélectrique de Yusufeli, en Turquie, à la suite d'une demande d'Alstom Suisse pour la livraison de générateurs d'une valeur

²⁷ SECO, *Assurance contre les risques à l'exportation octroyée pour la centrale hydroélectrique d'Ilisu en Turquie*, communiqué de presse, et *Ilisu: assurance contre les risques à l'exportation*, documentation de presse, 28 mars 2007.

²⁸ Déclaration de Berne, *La DB déplore la décision du Conseil fédéral concernant le barrage d'Ilisu*, communiqué de presse, 15 décembre 2006, et *Garantie contre les risques à l'exportation: la Déclaration de Berne critique sévèrement la décision positive du Conseil fédéral*, communiqué de presse, 28 mars 2007. Erklärung von Bern, *Im Schatten der Dämme. Kontroverse Wasserkraftwerke in der Türkei*, EvB-Dokumentation, Nr. 1, 2006.

de 115 millions de francs. Des mesures d'accompagnement supplémentaires en matière d'environnement et de réinstallation de population devront être remplies avant l'octroi définitif de la garantie²⁹. Dans ce cas aussi, la Déclaration de Berne a regretté que le Conseil fédéral accepte d'entrer en matière alors que le projet ne répondrait pas aux normes internationales et que des questions restent ouvertes, dont le plan de réinstallation des 12 000 personnes touchées.

5.3.3. Entrée en vigueur de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV)

Le Parlement avait adopté en décembre 2005 la nouvelle Loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation et le Conseil fédéral avait approuvé en octobre 2006 l'ordonnance d'application; les deux textes sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2007³⁰.

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) est un établissement de droit public de la Confédération. Elle remplace depuis le 1^{er} janvier 2007 la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE), dont elle reprend et élargit l'offre. Désormais, le risque de l'acheteur privé peut être couvert auprès de la SERV alors qu'auparavant la GRE ne couvrait que des exportations payées par des entreprises publiques ou garanties par des banques agréées. Cette extension de l'assurance au risque de l'acheteur privé explique en grande partie la forte augmentation des nouvelles garanties, qui passent de 2,5 milliards de francs en 2006 à quelque 4 milliards de francs en 2007. Le nouveau Conseil d'administration de la SERV est composé principalement par des représentants de l'économie privée et ne compte qu'un représentant de syndicats³¹ et qu'une personne spécialiste des questions de développement³².

 **Annuaire 2005**, n° 1, « La révision de la loi sur la GRE », pp. 64-69. **Annuaire 2006**, n° 1, « Révision de la loi sur la GRE », pp. 71-72. **Annuaire 2007**, n° 1, « Création de l'ASRE », pp. 66-67.

5.4. Contrôle des exportations de matériel de guerre et de biens à double usage

5.4.1. Rappel des bases légales

Les exportations de matériel de guerre sont soumises à des demandes d'autorisation à adresser au SECO. Elles sont régies par la Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG)³³ et par l'Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG)³⁴. La loi précise que les obligations internationales de la Suisse et ses principes en matière de politique étrangère doivent être respectés (notamment ceux définis

²⁹ SECO, *Assurance contre les risques à l'exportation pour la centrale hydroélectrique de Yusufeli, en Turquie*, communiqué de presse, 14 février 2007.

³⁰ *Ordonnance sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (OASRE)* du 25 octobre 2006 (RO 2006 4403).

³¹ Beda Moor, du syndicat Unia.

³² Pietro Veglio, ancien directeur exécutif de la Suisse auprès de la Banque mondiale et ancien collaborateur de la Direction du développement et de la coopération (DDC).

³³ Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG, RS 514.51).

³⁴ Ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG, RS 514.511).

dans le *Rapport sur la politique extérieure 2000*). L'octroi d'autorisation est exclu en cas de sanctions internationales et de mesures d'embargo. L'article 5 de l'ordonnance précise les critères d'autorisation suivants :

- ❑ le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale ;
- ❑ la situation qui prévaut dans le pays de destination ; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants soldats ;
- ❑ les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement ;
- ❑ l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale (notamment le respect du droit international public) ;
- ❑ la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations.

Ces critères d'autorisation sont des lignes directrices et la pondération de chaque critère est laissée à l'appréciation de l'autorité qui délivre les autorisations, soit le SECO en consultation avec d'autres départements (Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [DDPS] et Département fédéral des affaires étrangères [DFAE]).

5.4.2. Exportations de matériel de guerre en 2006

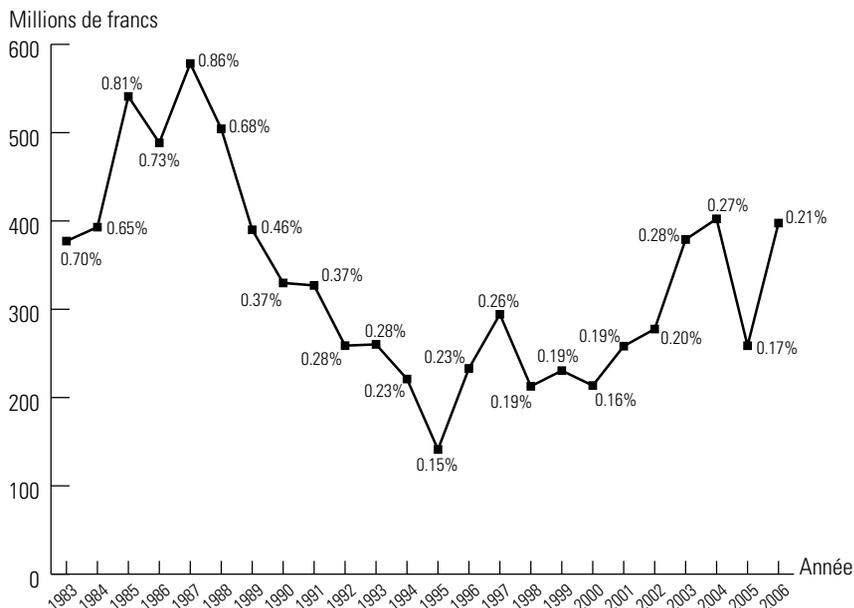
En 2006, les exportations de matériel de guerre se sont élevées à 397,6 millions de francs (258,7 millions de francs en 2005) et étaient destinées à 62 pays. Elles n'ont représenté que 0,21 % des exportations totales de la Suisse. Comme le montre le graphique 5.2, la part des exportations de matériel de guerre dans les exportations totales a baissé de 1987 à 1995, en passant de 0,86 % à 0,15 % des exportations totales. Cette part augmente à nouveau légèrement ces dernières années. Les chiffres pour 2006 ne sont cependant pas totalement comparables à ceux pour l'année précédente car ils incluent pour la première fois le trafic « de perfectionnement à façon »³⁵ et les marchandises en retour (48 millions de francs en 2006). La Suisse exporte surtout des véhicules blindés et leurs parties (41 % de la valeur exportée), des munitions et parties de munitions (19 % des exportations) ainsi que des avions militaires et leurs pièces de rechange (14 %).

La majeure partie du matériel de guerre est exportée vers des pays industrialisés : en 2006, il s'agissait principalement du Danemark (111 millions de francs), de l'Allemagne (56 millions) et des Etats-Unis (53 millions). Les exportations à destination de 18 pays en développement se sont élevées à 51,7 millions de francs ; elles concernaient principalement le Chili (35,4 millions de francs), la Malaisie (5,4 millions), l'Égypte (3,2 millions), l'Inde (3,1 millions), l'Arabie saoudite (1,7 million) et la Turquie (1 million). En 2006, 2365 demandes d'exportation ont été déposées auprès du SECO. Parmi celles-ci, 2353 demandes ont été acceptées, pour une valeur de 942,3 millions de francs, et 12 demandes

³⁵ Dès 2006, la statistique comprend l'importation provisoire de matériel de guerre à des fins de traitement, de transformation ou de réparation et la réexportation de ces produits (trafic de perfectionnement à façon).

refusées, pour une valeur de 3,5 millions de francs. Les refus concernaient 7 pays d'Europe de l'Est, 3 pays d'Amérique latine et 2 pays asiatiques³⁶.

**Graphique 5.2: Evolution des exportations de matériel de guerre, 1983-2006
(en pourcentage du total des exportations suisses)**



Sources: SECO, *Exportations de matériel de guerre en 2006*, communiqué de presse et dossier de presse, 15 février 2007, <<http://www.seco.admin.ch>>.

Le 15 décembre 2006, le Conseil fédéral a accepté trois demandes d'exportation de matériel de guerre, vers l'Arabie saoudite, le Pakistan et l'Inde, pour des montants respectifs de 375 millions, 136 millions et un demi-million de francs³⁷. Compte tenu de la situation au Pakistan, le Conseil fédéral a décidé mi-novembre 2007 de suspendre la livraison d'armes suisses à ce pays. En décembre 2006, il avait autorisé l'exportation de 21 systèmes de défense antiaérienne et approuvé une option concernant la livraison de trois autres systèmes. Au moment de la suspension, six des 24 systèmes de défense antiaérienne avaient déjà été livrés au Pakistan, pour un montant de 36 millions de francs³⁸.

³⁶ La grande différence entre le montant des exportations effectives et celui des demandes autorisées s'explique par les facteurs suivants: l'autorisation peut être donnée une année et l'exportation effective se faire les années suivantes; les permis ne sont pas toujours utilisés, en raison d'un défaut de financement ou de l'ajournement ou l'annulation de la commande par le client.

³⁷ SECO, *Autorisation d'exportations de matériel de guerre vers l'Arabie saoudite, le Pakistan et l'Inde*, communiqué de presse, 15 décembre 2006.

³⁸ SECO, *Suspension temporaire de l'autorisation d'exportation de systèmes de défense antiaérienne*, communiqué de presse, 14 novembre 2007.

5.4.3. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national concernant quelques cas d'exportation d'armes

A la suite d'une demande du conseiller national Josef Lang, la Commission de gestion du Conseil national (CDG-N) a examiné en détail cinq cas précis d'exportation d'armes³⁹. Se montrant critique à l'égard de certaines pratiques, la commission a formulé cinq recommandations pour le Conseil fédéral, dont trois sont détaillées ci-dessous. Dans sa réponse, datée du 21 février 2007, le Conseil fédéral reconnaît que le contrôle des exportations de matériel de guerre est un domaine politique controversé. Chaque réglementation dans ce domaine devient «un exercice de haute voltige»⁴⁰ tant les avis au sein de l'opinion publique sont diamétralement opposés – entre ceux qui demandent la libre exportation des armes et ceux qui demandent leur interdiction⁴¹. Malgré les contrôles, «il existe pour toute exportation un risque résiduel que le matériel de guerre soit utilisé dans des conflits. Or la promotion de la sécurité et de la paix dans le monde, le respect des droits de l'homme et l'accroissement de la prospérité sont des objectifs centraux de la politique extérieure de la Suisse. [...] Mais il faut également prendre en considération la défense du pays, [...] notre propre sécurité, qui requiert un minimum d'armements. Il faut enfin garder à l'esprit la défense des intérêts économiques»⁴² (emplois, savoir-faire technologique). Chaque décision doit donc trouver un compromis dans la pesée des intérêts contradictoires en présence.

□ *Exportations d'armes et droits de l'homme*

Concernant la question du respect des droits de l'homme, le DFAE, impliqué dans l'autorisation des exportations de matériel de guerre, fait habituellement la distinction entre les cas où un Etat pratique la torture systématique ou/et étouffe systématiquement la liberté d'opinion, ce qui fait obstacle à toute exportation de matériel de guerre, et les cas où lesdites violations ne sont pas systématiques, mais régulières, et où l'examen peut être fait au cas par cas. Le Conseil fédéral fait aussi une distinction selon l'autorité de destination du pays: il peut par exemple interdire l'exportation d'armes destinées à l'armée tout en autorisant l'exportation d'armes destinées à la police. Dans sa première recommandation, la CDG-N invite, le Conseil fédéral à accorder une plus grande importance à la situation relative aux droits de l'homme car elle estime que la distinction entre une violation systématique ou régulière des droits de l'homme n'est pas pertinente, ni la différenciation entre les autorités destinataires de la livraison. Dans sa réponse, le Conseil fédéral défend la pertinence de la distinction entre les autorités qui commandent le matériel; il a par exemple opéré cette distinction pour l'Egypte et la Tunisie, lorsqu'il a approuvé l'exportation de matériel de guerre destinée aux armées mais refusé ce type de matériel aux troupes rattachées au Ministère de l'intérieur.

³⁹ *Exécution de la législation sur le matériel de guerre: décisions du Conseil fédéral du 29 juin 2005 et réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 7 novembre 2006 (FF 2007 1993) suivi de l'Avis du Conseil fédéral du 21 février 2007 (FF 2007 2013).*

⁴⁰ *Avis du Conseil fédéral, op. cit.*, p. 2015.

⁴¹ Une nouvelle initiative pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre a été déposée en septembre 2007 par le Groupe pour une Suisse sans armée (GSSA), <<http://www.materieldeguerre.ch>>.

⁴² *Avis du Conseil fédéral, op. cit.*, p. 2015.

□ *Exportations d'armes dans des zones de conflits*

La commission de gestion a examiné le cas de la livraison au Pakistan de 736 chars de grenadiers M-113 et de pièces de rechange, matériel destiné aux troupes pakistanaises lors d'interventions à l'étranger sous l'égide de l'ONU. Elle s'est penchée aussi sur l'octroi de licence à l'Inde pour la construction de canons de DCA, la vente de chars de grenadiers aux Emirats arabes unis (qui souhaitaient les offrir à l'Irak) ainsi que des ventes à la Corée du Sud.

Pour le cas de l'Irak, la CDG-N n'a pas constaté de violation du droit international du moment que les chars étaient bien utilisés pour assurer la protection des forces de sécurité. Elle regrette par contre que des armes soient exportées en Inde ou au Pakistan, notamment puisque ces pays ne font pas partie du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et qu'il subsiste une tension forte entre eux au sujet du Cachemire. Pour la commission, rien ne s'opposait aux livraisons du point de vue juridique, mais la décision restait problématique. Quant à la Corée du Sud, la CDG-N a examiné l'opportunité d'une demande d'exportation alors que les deux Corées étaient toujours formellement en guerre⁴³. La commission remarque que « bien que le Conseil fédéral ait catégoriquement exclu d'autoriser des exportations de matériel de guerre vers la Corée du Sud entre 2000 et la mi-mai 2005, invoquant notamment les problèmes que cela poserait pour l'impartialité de la Suisse, il a radicalement changé de pratique à fin juin 2005 en décidant d'approuver la demande préalable en question »⁴⁴. Dans ce cas aussi, la CDG-N constate que sur le plan juridique le Conseil fédéral a agi dans le cadre de la marge de manœuvre permise par la loi, mais que l'autorisation était contestable. Dans sa deuxième recommandation, elle invite le Conseil fédéral à motiver précisément son changement d'attitude en ce qui concerne les autorisations d'exportation de matériel de guerre vers la Corée du Sud.

Dans sa réponse au rapport de la commission de gestion, le Conseil fédéral relève que les montants des exportations controversées de la Suisse vers certains des pays concernés sont bien modestes comparés à ceux des exportations des pays de l'Union européenne. En 2005 par exemple, la Suisse a exporté des armes pour un montant de 3,8 millions de francs en Arabie saoudite, alors que la même année les exportations d'armes des pays de l'Union européenne vers ce pays atteignaient 974 millions d'euros, dont 772 millions d'euros pour des armes exportées par la France. S'agissant de l'Inde et du Pakistan, les exportations d'armes de la Suisse se sont élevées respectivement à 1,5 million de francs et zéro franc en 2005 alors que les pays de l'Union européenne exportaient des armes pour un montant total de 926 millions d'euros vers l'Inde et de 1,4 milliard d'euros vers le Pakistan⁴⁵. Ces exportations par les pays de l'UE interviennent alors que la réglementation appliquée par celle-ci semble plus stricte que celle appliquée en Suisse.

□ *Réexportation d'armes dans un pays tiers*

Le pays qui achète de l'armement doit habituellement garantir qu'il ne revendra pas ce matériel à un pays tiers. Le rapport de la commission relève le cas de 40

⁴³ Etat au début 2007 ; un rapprochement a eu lieu en octobre 2007.

⁴⁴ *Exécution de la législation sur le matériel de guerre, op. cit.*, p. 2007.

⁴⁵ *Avis du Conseil fédéral, op. cit.*, p. 2019.

obusiers blindés M-109 vendus en 2004 aux Emirats arabes unis via la RUAG (entreprise d'armement de la Confédération). Les Emirats arabes unis ont signé une déclaration de non-réexportation mais, en été 2005, des informations sur la présence de ces obusiers au Maroc ont circulé, qui ont été confirmées après vérification. La commission de gestion regrette que des indices sur une réexportation possible vers le Maroc aient été connus du DDPS avant même que le SECO ne délivre l'autorisation d'exportation. Dans sa troisième recommandation, la CDG-N invite le Conseil fédéral à ne plus exporter d'armes pendant un certain temps à un pays qui viole les déclarations de non-réexportation. Dans sa conclusion, elle invite en outre le Conseil fédéral à mettre en valeur les surplus de l'armée prioritairement en Suisse ou dans le pays fournisseur du matériel (pays d'origine), pour autant que ce pays donne des garanties qu'il ne revendra pas le matériel ailleurs.

Le Conseil fédéral approuve la recommandation de la CDG-N relative aux cas de non-respect des déclarations de non-réexportation. Il a d'ailleurs adopté, en mars 2006, des mesures pour mieux contrôler cet aspect. Quant au matériel de guerre excédentaire, le Conseil fédéral souligne cependant que les pays d'origine sont généralement peu enclins à récupérer le surplus de matériel de guerre que la Suisse aimerait renvoyer. Un groupe de travail interdépartemental examinera d'ici fin 2008 l'opportunité de préciser les critères d'octroi des autorisations d'exportation et de modification de l'Ordonnance sur le matériel de guerre.

5.4.4. Contrôle des exportations de biens à double usage

Le débat politique en Suisse se focalise surtout sur l'autorisation ou non des exportations d'armes. Or, si on la compare à d'autres pays industrialisés, la Suisse est un exportateur d'armes assez modeste. Elle occupe par contre une place importante parmi les exportateurs mondiaux de biens à double usage, à savoir les biens pouvant être utilisés à des fins civiles ou militaires (tels par exemple les machines-outils ou les simulateurs). La Suisse fait en effet partie des cinq ou six pays qui exportent le plus de biens de ce type, et ce pour un volume d'exportations dix fois plus important que celui des exportations d'armes. Les exportations de biens à double usage sont soumises à un contrôle fondé sur une liste des biens régulièrement mise à jour. Les entreprises voulant exporter ce type de biens doivent demander l'autorisation au SECO; en outre, elles doivent aussi déclarer au SECO l'exportation de biens non soumis au régime d'autorisation si elles savent que ces biens pourraient être destinés au développement, à la fabrication ou à l'utilisation d'armes de destruction massive ou de leurs systèmes vecteurs, selon une clause appelée «attrape-tout». Le nombre de biens annoncés selon cette clause est d'ailleurs en nette augmentation ces dernières années, puisqu'il est de plus en plus difficile de déterminer l'usage que fera l'acheteur final de certains biens⁴⁶.

En 2007, concernant les exportations soumises à la législation sur le contrôle des biens, 1889 demandes ont été déposées pour un montant total d'exportations de 1,3 milliard de francs et 23 demandes ont été refusées, pour un montant total

⁴⁶ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2006*, op. cit., p. 939 et suiv. Voir aussi le site du SECO, <<http://www.seco.admin.ch>> >thèmes >politique économique extérieure >contrôles à l'exportation >produits industriels.

de 6,8 millions de francs. Les demandes d'exportation couvrent les types de biens suivants: les biens du domaine nucléaire (biens nucléaires proprement dit et biens à double usage), les biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques et du domaine balistique, les vecteurs pour des armes, les biens du domaine des armes conventionnelles (biens militaires spécifiques et biens à double usage) et les explosifs.

SOURCES

Conseil fédéral, *Message sur la promotion économique pour les années 2008 à 2011* du 28 février 2007 (FF 2007 2091).

Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2006 et Messages concernant des accords économiques internationaux* du 10 janvier 2007 (FF 2007 851).

Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2007. Messages concernant des accords économiques internationaux et Rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2007* du 16 janvier 2008 (FF 2008 731).

SITES INTERNET

Alliance Sud : <<http://www.alliancesud.ch>>.

Assurance suisse contre les risques à l'exportation : <<http://www.serv-ch.com>>.

Déclaration de Berne : <<http://www.ladb.ch>>.

La Vie économique : <<http://www.lavieeconomique.ch>>.

Secrétariat d'Etat à l'économie : <<http://www.seco.admin.ch>>, particulièrement les thèmes « promotion de la place économique » et « politique économique extérieure ».