

28 avril 1976

4e session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Nairobi, 3 au 28 mai 1976

Département de l'économie publique. Proposition du 22 avril 1976
(annexe)

Département politique. Co-rapport du 23 avril 1976 (adhésion)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 26 avril
1976 (annexe)

Vu la proposition du département de l'économie publique et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

Le rapport au titre de directives générales pour la délégation qui représentera la Suisse à la 4e Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Nairobi en mai 1976 est approuvé.

Le chef de la délégation est autorisé à présenter au cours du débat général une déclaration qui s'inspire des considérations dans la proposition du département de l'économie publique.

La direction de la délégation suisse au niveau ministériel, dont la composition a été approuvée le 7 avril 1976, est confiée à M. P.R. Jolles, Ambassadeur, Directeur de la Division du commerce qui est autorisé à porter le titre de "représentant spécial du gouvernement suisse, chef du commerce extérieur".

La Division du commerce est chargée de faire rapport en temps opportun sur le déroulement et les résultats de la Conférence.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- EVD 20 pour exécution
- EPD 6 pour connaissance
- FZD 9 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

S. W. H. U. T.

Berne, le

Distribué

Au Conseil fédéral

4e session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (Nairobi, 3 au 28 mai 1976)

En date du 17 mars, nous vous avons adressé une proposition traitant de l'organisation matérielle et de la participation de la Suisse à la 4e session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) qui doit se tenir à Nairobi du 3 au 28 mai 1976 (ouverture officielle le 5 mai). La proposition qui vous est soumise aujourd'hui a pour objet :

- (i) de situer la 4e Conférence (ci-après CNUCED IV) dans le contexte économique et politique actuel ainsi que par rapport aux négociations économiques qui se déroulent en d'autres enceintes;
- (ii) d'exposer les principaux thèmes sur lesquels va porter la Conférence et de dégager, en les soumettant à votre approbation, les grandes lignes d'une position suisse par rapport aux problèmes qui se posent.

* * *

Instituée en 1964, la CNUCED a pour tâche d'instaurer et de renforcer la coopération entre pays en développement, pays industrialisés à économie de marché et pays socialistes à économie planifiée. Sa création résulte d'un premier effort des Nations Unies pour considérer les problèmes du développement économique dans un contexte global.

- 2 -

Au cours de travaux dont certains trouvèrent leur aboutissement lors des trois conférences plénières tenues jusqu'ici (1964 à Genève, 1968 à la Nouvelle-Delhi, 1972 à Santiago du Chili), la CNUCED a pu inscrire à son actif ou susciter diverses réalisations concrètes : système généralisé de préférences, accords internationaux pour divers produits de base, code de conduite sur les conférences maritimes, fixation d'objectifs de transfert de ressources, conditions et modalités d'aide financière, etc.

Bien que s'inscrivant dans le cycle de rencontres quadriennales, la 4e session de la Conférence - aujourd'hui de composition quasi universelle puisqu'elle compte 153 membres - revêt une signification qui la distingue des précédentes étant donné le contexte économique et politique nouveau dans lequel elle se situe.

I. Contexte économique et politique général

Malgré les efforts entrepris depuis des années par la communauté internationale, la moitié de la population du globe (presque deux milliards d'individus) qui habite les pays en développement se partage moins d'un huitième du PNB mondial. En comparaison, les 17 pour cent qui vivent dans les pays développés occidentaux disposent de presque deux tiers de ce PNB. L'évolution récente montre que loin de s'atténuer, les disparités s'accroissent. La situation qui en découle est la cause de sérieux déséquilibres économiques, de tensions sociales et d'insécurité politique.

Nonobstant les progrès sensibles accomplis par certains pays en développement producteurs ou non de pétrole, la réalité demeure celle d'une inégalité fondamentale dans la répartition globale des biens indispensables, des possibilités d'emploi et du produit du travail. La prise de conscience de ces inégalités profondes condi-

- 3 -

tionne la perception que les pays en développement ont, en tant que groupe, des relations internationales. Une perception qui a fortement évolué depuis que les événements intervenus sur la scène économique mondiale, notamment depuis 1973, ont fait apparaître que les rapports entre pays industrialisés et pays en développement n'étaient pas essentiellement des rapports de dépendance des pauvres par rapport aux riches, mais aussi des rapports d'interdépendance. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler le rôle de certains pays en développement dans l'approvisionnement de l'économie occidentale en énergie et en produits de base; l'importance des marchés des pays en développement pour l'économie d'exportation des pays industrialisés; les effets négatifs de la récession du point de vue de la capacité des pays industrialisés d'importer les produits de base et les articles manufacturés en provenance des pays en développement; les incidences négatives sur le volume des transferts de ressources financières vers les pays en développement des difficultés budgétaires et de balances des paiements que rencontrent les pays industrialisés du fait du ralentissement de l'activité économique et du dérèglement du système monétaire international; enfin, les conséquences particulièrement défavorables pour les moins avancés parmi les pays en développement de la détérioration de la situation économique mondiale.

Telle est la toile de fond devant laquelle se réunit la CNUCED IV. Une Conférence qui, il faut le souligner, s'inscrit en prolongement/^{de} ou en parallèle avec d'autres réunions qui, toutes, visent directement ou indirectement à placer la coopération internationale sur des bases nouvelles et plus solides.

Les principaux facteurs qui conditionneront les travaux de cette Conférence, les uns de caractère politique, les autres de caractère économique, paraissent être les suivants :

- i) Depuis la 6e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies du mois d'avril 1974, les requêtes que les pays en développement adressent à leurs partenaires industrialisés prennent une forme plus structurée. Le système économique mis en place après la seconde guerre mondiale est mis en cause pour n'avoir pas répondu aux besoins du développement. En lieu et place, un nouvel ordre économique d'inspiration interventionniste est proposé. La revendication se fait incisive, le ton comminatoire.
- ii) Le succès d'atmosphère réalisé à la 7e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 1975, où, dans un esprit de coopération, la menace d'un affrontement direct put être écartée, entraîna une conséquence immédiate : celle de susciter de la part des pays en développement une attente politique qui ne saurait être déçue sans courir le risque d'une détérioration dans les relations internationales, notamment entre le Nord et le Sud.
- iii) Particulièrement importante aujourd'hui dans le contexte de la coopération internationale au développement à laquelle elle imprime un élan nouveau est la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI). A l'origine de la CCEI se trouve, rappelons-le, la forte hausse du prix du pétrole. Celle-ci a démontré de façon concrète l'interdépendance étroite qui existe entre pays producteurs et pays consommateurs d'énergie. Elle a également mis en lumière la très grande vulnérabilité des pays en développement dépourvus de sources d'énergie propres et suscité l'émergence d'un nouveau groupe de pays producteurs de pétrole. Disposant à la fois d'une capacité d'achat leur permettant de financer leur propre expansion économique et des moyens d'apporter une contribution appréciable à la coopération au développement, ces pays ont vu leur pouvoir de négociation sur le plan international fortement accru. L'expérience récente montre que cette puissance nouvelle de négociation a été mise au service de la poursuite des objectifs généraux de développement préconisés par l'ensemble des pays membres du Groupe des 77, la situation de nombre d'en-

tre eux ayant été directement affectée par la hausse des prix du pétrole. Il résulte de cette constellation une situation qui semble de nature à se prêter à la réalisation d'arrangements triangulaires mettant en présence des pays industrialisés détenteurs de technologie, des pays producteurs de pétrole disposant de capitaux et des pays en développement encore largement démunis. En accentuant les déséquilibres économiques dont souffrait déjà l'économie mondiale - inflation, déficits de balances de paiements puis ralentissement de l'activité économique, etc. - la crise du pétrole a renforcé enfin la volonté de rechercher, par un dialogue entre un nombre restreint de pays développés et en développement, les bases d'un réaménagement des relations économiques internationales fondé sur une meilleure prise de conscience des interdépendances économiques au niveau mondial.

La CNUCED IV ayant lieu alors que la CCEI n'a pas encore franchi le stade de l'analyse des problèmes, elle devrait, aux yeux des pays en développement, témoigner de la détermination exprimée à Paris par les pays industrialisés d'aborder les problèmes du développement sous un angle nouveau. La mesure dans laquelle des décisions constructives seront prises à la CNUCED IV influencera dès lors la suite des travaux de la CCEI.

La volonté manifestée en groupe par les pays en développement d'instituer un nouvel ordre économique international confère au dialogue de la coopération au développement une signification particulière. Pour la Suisse comme pour les autres pays industrialisés, il ne saurait être question de remplacer les structures actuelles des relations économiques internationales par un système où les Etats seraient appelés à assumer un rôle directeur, en lieu et place de l'initiative privée. Cela clairement dit, autre chose est de reconnaître que l'économie de marché souffre d'imperfections; de reconnaître notamment qu'elle n'a pas toujours servi jusqu'ici de support adéquat à la poursuite des objectifs de développement économique et social que se sont assignés les pays en développement. Une coopération véritable doit consister à chercher en commun, dans un esprit constructif et sans préjugés, à corriger les distorsions, à porter remède aux déficiences constatées.

Les pays occidentaux sont aujourd'hui mis en demeure de faire la preuve de la capacité d'adaptation du système d'économie de marché. Le défi consiste à intégrer à son fonctionnement des pays jusqu'ici marginalisés, des pays dont le produit national brut par habitant s'élève à quelques centaines de dollars, comparé à plus de 7'000 dollars en Suisse (chiffre pour 1974). La difficulté tient à la nature des mesures correctives pouvant être acceptées. Intervenir pour aménager le système, pour assurer que ses effets soient équitables, certes. Mais éviter du même coup qu'une intervention excessive ne mine les bases mêmes d'un système qui repose sur le principe de la libre entreprise.

Attitude de la Suisse

S'inspirant des considérations qui précèdent, la Suisse pourrait saisir l'occasion de la déclaration de son chef de délégation lors du débat général pour se prononcer sur le nouvel ordre économique dont les pays en développement préconisent l'instauration. Il s'agira cependant moins d'émettre un jugement global que de définir notre position quant aux problèmes concrets mis en discussion. Ce faisant, la délégation prendra en considération deux éléments qui paraissent fondamentaux :

- i) Politiquement, la menace que fait peser sur l'instauration de conditions d'une paix durable l'existence d'un ordre international qui n'offre pas des garanties suffisantes de justice sociale et d'équité ne saurait être minimisée. Le maintien d'une inégalité manifeste dans les niveaux de vie ne saurait être que cause de tension politique, d'un état de crise latente et, à plus ou moins long terme, on peut le craindre, de crise ouverte. Le caractère politique des débats résulte aussi du fait que les quelque 110 pays en développement qui, aujourd'hui, forment le Groupe des 77 affichent dans les enceintes internationales un front uni que les divergences souvent profondes de besoins et, partant, d'intérêts économiques n'entament pas de manière perceptible.

ii) Economiquement, la démonstration a été faite que les pays en développement dans leur ensemble constituent un marché important qui, aujourd'hui, absorbe plus d'un cinquième environ des exportations suisses totales. Nonobstant des différences appréciables, les pays en développement présentent par ailleurs un potentiel d'expansion considérable. De plus, les pays en développement contribuent, directement ou indirectement, à l'approvisionnement de notre économie pour un certain nombre de produits de base industriels ou alimentaires. Enfin, au fur et à mesure qu'ils s'intègrent aux mécanismes économiques commerciaux et financiers internationaux, les pays en développement deviennent d'importants créanciers. Il est dès lors de notre propre intérêt que les besoins latents dans les marchés du Tiers Monde puissent s'exprimer sous la forme d'une demande effective, que leurs recettes d'exportation puissent à cet effet augmenter régulièrement et que leur solvabilité à long terme soit favorisée.

Compte tenu de cette juxtaposition de deux réalités, celle des exigences politiques et celle des faits économiques, il conviendra de faire preuve de circonspection dans l'appréciation des problèmes. Il s'agira notamment de faire la part dans les revendications des pays en développement entre les motivations relevant d'un choix politique et celles qui reposent sur une analyse correcte des mécanismes économiques.

Il importe donc de concilier une double exigence à la fois de fermeté et de flexibilité. C'est dans cet esprit que la participation de la délégation suisse à la CNUCED IV devra se concevoir. Ainsi, il ne saurait s'agir, par seul souci de solidarité, d'accepter des revendications qui mettraient en cause des intérêts à long terme de notre économie. En revanche, la Suisse se doit de contribuer activement à des solutions susceptibles d'apporter des bénéfices réels aux pays en développement et de favoriser un fonctionnement harmonieux de l'économie mondiale.

II. Principaux thèmes de la Conférence

Cette partie vise à dégager les grandes lignes de la position suisse sur les principaux thèmes de la Conférence.

Réunis à Manille en février 1976, les Ministres des pays en développement du Groupe des 77 ont adopté une Déclaration et un Programme d'action. Ces textes constituent les directives communes pour les délégations des pays du Tiers Monde qui se rendront à Nairobi, de même d'ailleurs que pour celles qui représentent les 19 pays en développement membres de la CCEI. La session extraordinaire que le Conseil de la CNUCED a tenue à Genève en mars 1976 devait fournir l'occasion d'un premier échange de vues partant des documents de Manille. Il ne s'est pas agi de prénégociations véritables, mais plutôt d'un effort commun de dégager certains objectifs généraux.

En comparaison de la position de groupe fort détaillée que présentent les pays en développement, les pays industrialisés n'ont effectué sur les points figurant à l'ordre du jour de la CNUCED IV qu'une série de compilations et d'analyses générales. Il s'est néanmoins avéré possible d'élaborer des positions tactiques de négociation (notamment sur les produits de base et sur le code relatif au transfert des techniques); d'effectuer également un utile travail de clarification des positions nationales respectives.

Enfin, les discussions conduites jusqu'ici au sein de la CCEI, notamment sur les produits de base et les problèmes généraux du développement, ont également permis, dans un cadre institutionnel inédit, de jauger les implications de certaines actions proposées, de sonder certaines voies d'approche.

Produits de base

Le commerce international des produits de base est un thème prioritaire de l'ordre du jour de la CNUCED IV. Il est vraisemblable que l'échec ou le succès de la Conférence dépendra d'une contribution réelle à la solution des problèmes qu'il soulève.

Il ne faut cependant pas se dissimuler la difficulté de la tâche. Le secteur des produits de base est en effet un domaine particulièrement complexe des relations économiques et commerciales internationales étant donné l'imbrication des intérêts en présence, intérêts qui varient d'ailleurs selon les produits considérés. Bien qu'il faille dès lors se garder de généraliser, les questions suivantes détermineront dans une large mesure le type de solutions à retenir :

Dans quelle mesure les prix auxquels sont négociés les produits de base (matières premières industrielles et produits agricoles), prix qui, pour certains pays en développement, sont la seule source de recettes d'exportation et déterminent par conséquent leur capacité d'importation, doivent-ils être ou non considérés comme un instrument de développement, comme un véhicule de transfert de ressources ? Jusqu'à quel point le maintien et le développement des activités d'extraction et des cultures - notamment de certains produits tropicaux - risquent-ils d'être compromis du fait des fluctuations excessives des cours ? Une question qui revêt d'autant plus d'importance lorsqu'elle se réfère à des produits-clé pour l'activité économique dans les pays consommateurs. Enfin, faut-il encourager systématiquement la transformation sur place des produits de base afin d'accélérer la diversification des économies des pays producteurs ? Et si oui, comment éviter des ruptures d'approvisionnement sous l'angle qualitatif et quantitatif pour des pays qui, comme la Suisse, dépendent autant de leurs importations de produits bruts que de produits transformés.

Jusqu'ici, les efforts de la communauté internationale ont porté essentiellement sur les mesures visant à stabiliser les prix de quelques produits de base . Afin d'étendre ce type d'action à d'au-

tres produits présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, une nouvelle initiative, connue sous le nom de "Programme global intégré pour les produits de base" a été lancée. Son originalité par rapport aux démarches antérieures consiste en l'application à une vingtaine de produits¹⁾ de mesures prédéterminées dont les deux principales sont un système de stocks régulateurs et des mesures de financement compensatoire pour les pertes de recettes en devises enregistrées par les pays en développement exportateurs. La clé de voûte du Programme est la constitution d'un fonds commun pour financer les stocks régulateurs.

-
- 1) Bien qu'aucun accord définitif n'existe à ce stade au sujet de la liste des produits et cela au sein même du Groupe des 77, il est loisible de penser qu'elle pourrait comprendre, entre autres, au moins le cacao, le café, le cuivre, le coton, le jute, le caoutchouc, le sisal, le sucre, le thé et l'étain. Parmi les produits additionnels, on peut mentionner également la beauxite, le minerai de fer, le manganèse et les huiles et graisses végétales.

- 11 -

Les pays industrialisés à économie de marché sont divisés quant à l'attitude à prendre au sujet de cette initiative.

D'un côté, les grands pays consommateurs, comme les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne fédérale, prônent la non-intervention dans les mécanismes de marché. Ils souhaitent que les difficultés auxquelles les pays en développement doivent faire face soient allégées par le biais de mesures autres que des interventions intergouvernementales dans ces mécanismes. Ils préconisent donc le recours à des correctifs purement financiers qui permettraient aux pays exportateurs en développement de stabiliser, voire d'accroître leurs recettes d'exportation par des versements compensatoires.

Bien qu'avec des nuances, les autres pays consommateurs pensent d'abord en termes d'action directe sur les fluctuations excessives des prix par la voie notamment d'une stabilisation des cours et, à titre secondaire seulement, au recours, en tant que mesures additionnelles et complémentaires, aux mécanismes destinés à corriger ou compenser l'effet des variations de prix au niveau des recettes d'exportation.

Enfin, l'Australie et le Canada, compte tenu de leur position particulière de pays industrialisés exportateurs nets de matières premières, visent essentiellement la libéralisation généralisée du commerce.

A l'exception de deux ou trois d'entre eux, les pays à économie de marché rejettent l'idée d'un fonds commun pour le financement des stocks régulateurs. Cela tout au moins aussi longtemps que des consultations ou négociations n'auront pas permis de déterminer pour quels produits la création de stocks se justifierait et dans quelles conditions ils devraient être constitués. Aussi

n'est-il guère surprenant que les pays à économie de marché n'aient pu s'entendre jusqu'ici que sur le plan de la tactique à adopter envers le Programme intégré.

Les fluctuations des cours des matières premières rendent toute planification du développement aléatoire, notamment pour les pays en développement les plus pauvres. Elles font par ailleurs obstacle à un développement harmonieux du commerce de ces produits. La Suisse, dont le développement économique repose en grande partie sur la transformation de matières premières et de semi-produits importés, est particulièrement bien placée pour juger de l'importance que revêt, également pour les pays exportateurs de produits de base, une stabilisation des prix de ces produits à un niveau qui soit équitable. Il est en effet dans l'intérêt de notre économie que les producteurs de matières de base ne soient pas amenés à renoncer - faute de rémunérations équitables - à assurer les investissements souvent considérables qu'exigent les activités d'extraction et les cultures. La Suisse devrait dès lors contribuer à la mise au point de solutions aussi efficaces que possible à ces problèmes, d'autant plus que ses apports directs sous forme d'aide financière demeurent modestes. Aussi la délégation suisse s'inspirera-t-elle des quatre concepts suivants :

- a) réduction des fluctuations excessives des prix qui affectent certains produits de base d'un intérêt d'exportation essentiel pour les pays en développement, principalement par la conclusion d'accords internationaux pouvant comporter, dans les cas appropriés, un mécanisme de stocks régulateurs;
- b) financement paritaire entre consommateurs et producteurs des implications financières de mesures internationales adoptées conjointement, notamment le financement individuel¹⁾ de stocks régulateurs. Selon le mode de financement envisagé (contributions directes des gouvernements, participation des organisations financières internationales ou prélèvements sur le volume des transactions), les incidences financières seraient à la charge du contribuable ou du consommateur;

1) La Suisse partage également l'opinion selon laquelle la création d'un fonds commun est prématurée.

- c) mise en oeuvre, dans les cas appropriés et en tant que mesure complémentaire, d'un système de financement compensateur pour les recettes d'exportation allant au-delà des mécanismes existants auxquels la Suisse ne contribue pas (systèmes de financement compensateur du FMI et de la CEE dans le cadre de l'Accord de Lomé);
- d) enfin, poursuite des efforts de libéralisation des échanges, compte tenu de la situation particulière des pays en développement, ainsi que des exigences, pour ce qui est des produits alimentaires, de la politique agricole de la Suisse.

Tout en adoptant une attitude positive envers le principe d'une expansion des activités de transformation dans les pays producteurs de matières de base, la délégation suisse fera valoir qu'une telle expansion devrait s'effectuer dans des conditions de saine concurrence en ce qui concerne l'accès aux ressources et en conformité avec les critères de sécurité et de régularité des approvisionnements.

Les solutions envisagées comportant des implications financières, la délégation suisse donnera sa préférence à celles d'entre elles qui offriront les meilleures garanties d'une affectation rationnelle des ressources à engager.

La CNUCED IV n'ira probablement pas au-delà de la prise de décisions de principe à caractère conceptuel. Un certain programme d'action y sera vraisemblablement développé, mais la mise en oeuvre de mesures concrètes sera le résultat de négociations ultérieures entre Etats, à la CNUCED et dans d'autres enceintes.

Système du commerce international

Dans leur Stratégie économique, les pays en développement accordent, non sans raison, une place importante à l'expansion de leurs exportations d'articles manufacturés. Ils y voient, à côté du commerce des produits de base, une importante source de recettes en devises mais plus encore une possibilité d'accroître le nombre de postes de travail. Aussi s'efforcent-ils depuis plusieurs années d'ob-

tenir un traitement préférentiel et différencié de leurs exportations par rapport à celles des pays industrialisés. Ils ont eu, dans une certaine mesure, gain de cause. Les pays industrialisés octroient en effet, sur une base autonome, un traitement tarifaire préférentiel à leurs produits.

Toutefois, les pays en développement souhaiteraient que des avantages encore plus substantiels leur soient accordés. La voie qu'ils préconisent serait celle de l'élaboration d'un système commercial dualiste fixant de manière durable et sur une base contractuelle des droits et des obligations différenciés selon qu'ils s'appliqueraient aux pays industrialisés ou aux pays en développement.

Les pays industrialisés s'opposent à une telle remise en cause du régime commercial international unitaire tel qu'il est actuellement ancré dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En revanche, ils ont admis, notamment dans la Déclaration de Tokyo relative aux négociations commerciales multilatérales du GATT, que certaines dérogations aux règles existantes pourraient être envisagées, en faveur des pays en développement. Parmi les dérogations envisagées, on peut citer l'acceptation d'une réciprocité différenciée en fonction du degré de développement des pays bénéficiaires de concessions; l'extension de la durée et du nombre de produits couverts par le système généralisé de préférences.

De même, dans le secteur des obstacles non tarifaires, des formules sont recherchées afin de favoriser le développement du commerce des pays en développement par rapport à celui des pays industrialisés. Lors de l'examen de ces questions, la délégation suisse soutiendra la recherche de solutions donnant une forme concrète à la notion de traitement différencié lorsque cela s'avérera pratiquement et utilement réalisable. Dans le même temps, elle s'emploiera à faire valoir que de telles solutions ne sauraient bénéficier de manière permanente à tous les pays en développement.

- 15 -

En fait, il s'agit d'offrir à ces pays des conditions privilégiées de participation au commerce international pendant la période de transition qu'ils devront franchir avant de pouvoir assumer pleinement les droits et obligations du système commercial unitaire.

La délégation suisse

pourra faire valoir l'intention de ses autorités d'élargir la gamme des produits couverts par le schéma suisse de préférences (conformément aux offres présentées dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT et d'en prolonger la durée d'application. Tout en acceptant d'explorer plus avant les possibilités concrètes de différenciation dans les règles applicables au commerce des pays en développement, la délégation suisse devra cependant veiller à ce que les travaux de la CNUCED IV en la matière ne perturbent pas le déroulement des négociations commerciales en cours au GATT. Il s'agira donc essentiellement d'évaluer l'impact des mesures prises jusqu'ici, de stimuler la recherche de solutions constructives et, le cas échéant, de débloquent certaines positions figées.

Tombant sous le chapitre du système du commerce international, les pratiques commerciales restrictives pourraient constituer un sujet délicat. Au dire des pays en développement, ces pratiques qui sont appliquées notamment par les sociétés transnationales portent particulièrement préjudice au développement de leur économie et elles échappent en grande partie à leur contrôle. Pour les pays industrialisés, il s'agira avant tout d'entériner la recommandation contenue dans la résolution de la 7e session extraordinaire de l'As-

semblée générale des Nations Unies qui prévoit l'élaboration d'un ensemble de principes et de règles visant à éliminer les pratiques commerciales restrictives préjudiciables au commerce international, en particulier celui des pays en développement. Cette décision ne devrait cependant pas préjuger le caractère juridique des principes à établir qui devraient être dépourvus de toute force obligatoire.

En ce qui concerne les consultations industrielles, la délégation suisse se fera l'avocat d'une participation effective des entrepreneurs. A son avis, la coopération industrielle devrait se faire surtout au niveau sectoriel et servir essentiellement à échanger entre pays industrialisés et pays en développement des informations techniques : évolution de l'offre et de la demande, disponibilités des facteurs de production et de leur coût, etc. A cet effet, une série générale de lignes directrices pourraient être élaborées à partir des questions que les gouvernements et l'industrie privée peuvent vouloir poser lorsqu'ils travaillent ensemble.

Transfert des techniques

Par rapport au nombre de sa population, la Suisse figure au premier rang des pays qui vendent à l'étranger le produit de la recherche indigène. La "matière grise" constituant l'une des principales richesses de notre pays, il est essentiel pour nous de pouvoir continuer à exporter dans des conditions propices des techniques conçues et mises au point en Suisse. A noter que jusqu'à présent la plus grande partie du flux de notre technologie se dirige vers les pays industrialisés.

En ce qui concerne les pays en développement, leurs représentants reprochent au mécanisme actuel du transfert des techniques de favoriser indûment les entreprises des pays avancés, les leurs ne disposant pas d'un personnel suffisamment qualifié pour apprécier la qualité, l'opportunité et le prix des prestations qui leur sont offertes. Ils entendent donc améliorer l'accès à des techniques adaptées à leurs besoins et à des conditions abordables, ainsi que

- 17 -

promouvoir le développement de techniques indigènes. A cette fin, ils préconisent l'adoption d'un code international dont les dispositions s'appliqueraient aux entreprises et aux gouvernements des pays récipiendaires comme des pays fournisseurs de techniques.

De l'avis des pays en développement, le code devrait contenir des dispositions - parfois fort détaillées - portant par exemple

sur les pratiques commerciales restrictives, sur les garanties que les détenteurs de techniques auraient à fournir, sur l'octroi d'un traitement spécial en faveur des pays en développement.

Pour se limiter au seul cas des pratiques commerciales restrictives, on constate que le projet des pays en développement porterait sérieusement atteinte à la liberté contractuelle des entreprises parties à des accords de transfert de techniques. C'est ainsi par exemple que les parties contractantes ne seraient plus autorisées à restreindre le volume de la production, le champ d'activités, les sources d'approvisionnement ou les exportations des acquéreurs de techniques, ni à fixer le prix des produits issus des techniques transférées, ni à exiger sans autre des normes et des contrôles de qualité, ni même encore à convenir de mesures destinées à sauvegarder les secrets commerciaux ou de fabrication. Or, notre législation en matière cartellaire n'interdit pas expressément les mesures de ce genre; au contraire, pour certaines d'entre elles, notre loi va jusqu'à en reconnaître le bien-fondé. Par ailleurs, vis-à-vis des entreprises récipiendaires, la suppression de clauses de ce genre dans les contrats de transfert pourrait avoir pour effet d'augmenter le prix de la technologie ou même de rendre son transfert impossible.

C'est la nature juridique du code qui a constitué la principale pierre d'achoppement lors des travaux préparatoires. Pour les pays en développement, "le seul moyen de régler efficacement les transferts de technologie est d'élaborer un instrument multilatéral ayant force obligatoire". Inversement, arguant qu'un code contraignant aurait pour effet non d'accroître les transferts de techniques

- 18 -

mais de décourager les milieux privés qui en sont les détenteurs, les pays industrialisés n'entendent accepter qu'un ensemble de principes directeurs de caractère volontaire.

Un code obligatoire reviendrait en effet à sanctionner les tendances dirigistes dans le domaine du transfert des techniques sous un double aspect : d'abord en ce qui concerne les pays récipiendaires : l'adoption d'un code obligatoire s'inspirant des législations et des pratiques nationales les moins libérales (par exemple en matière d'enregistrement, de contrôle et de renégociation des contrats de licence) en favoriserait la généralisation, et ce avec l'approbation expresse des pays industrialisés. Ensuite, en ce qui concerne les pays fournisseurs : la mise en oeuvre d'un code obligatoire pourrait les conduire non seulement à contrôler étroitement les entreprises privées, mais encore à s'ingérer dans les rapports de droit privé qu'elles nouent avec des tiers (garantie de techniques appropriées). Or, actuellement, les pays industrialisés à économie de marché n'ont le plus souvent ni juridiquement la faculté, ni pratiquement les moyens d'agir sur les entreprises privées.

C'est ce noeud gordien que la CNUCED IV pourrait être appelée à trancher. Vu la conviction avec laquelle les deux parties présentent leurs thèses, étant donné aussi qu'il existe en réalité aucun compromis juridique véritable, il s'agira à Nairobi de s'attacher à trouver des procédures permettant d'éviter une interruption des travaux et de tourner l'obstacle que constituerait un affrontement stérile de positions irréconciliables. Il est évident que sur le plan de la juridiction nationale les pays en développement sont pleinement habilités à légiférer en matière de transfert des techniques. Rien ne les empêche de contrôler les opérations sur leur territoire des entreprises étrangères et, en particulier, des sociétés transnationales au même titre que les entreprises indigènes; du reste, plusieurs d'entre eux se sont déjà largement engagés dans cette voie.

Pour maintenir un climat politique favorable au transfert des techniques vers les pays en développement comme d'ailleurs aux investissements dans ces pays, il convient, face à des partenaires économiquement plus faibles, de faire certaines concessions. Celles-ci

pourraient prendre la forme d'une coopération internationale plus intense visant à renforcer la capacité technologique des pays en développement. Par la voie d'une assistance technique accrue, des progrès devraient pouvoir être réalisés à cette fin.

Sur la question du rôle du système des brevets, les pays industrialisés à économie de marché devront veiller à ce que la CNUCED IV ne prenne pas de décisions qui préjugeraient les résultats des négociations en cours au sein de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle pour reviser la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle.

En résumé, la question du code de conduite revêtira dans les négociations à venir, à Nairobi et ultérieurement, une importance particulière pour la Suisse en raison du rôle et de l'ampleur que prend la technologie dans nos exportations et l'importance que les pays en développement attachent à acquérir ce qui, en définitive, est la principale "matière première" des pays industrialisés, comme la Suisse. Il s'agit ici (comme par ailleurs dans le cas de la révision de la propriété industrielle) de s'entendre sur des objectifs qui correspondent aux besoins spécifiques des pays en développement, tout en se gardant de remettre en cause le système qui régit nos transactions avec les pays industrialisés. En bref, il s'agira d'assurer une meilleure sécurité juridique comme condition préalable pour favoriser un accroissement des investissements et des transferts de technologie.

Endettement

Le problème de l'endettement a pris, au cours des dernières années, une acuité certaine. Et cela non seulement pour les pays en développement - les débiteurs - mais aussi pour les pays industrialisés à économie de marché - les créanciers.

Pour un certain nombre de pays en développement, il apparaît de plus en plus difficile, dans les circonstances économiques actuelles, de faire face aux engagements pris, qu'il s'agisse du service de la dette ou des remboursements à proprement parler. Pour les pays industrialisés - en particulier pour ceux dont le système

bancaire est, comme c'est notamment le cas des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suisse, étroitement lié aux marchés financiers internationaux - la concentration des créances sur un certain nombre de pays en développement comporte, dans une perspective à moyen terme, des risques réels. En revanche, si l'on fait exception d'un ou deux pays en développement d'Asie, la situation en ce qui concerne la dette des pays en développement au titre de l'aide publique est moins préoccupante.

Selon les dernières indications disponibles, le total du service de la dette des pays en développement vis-à-vis des pays industrialisés à économie de marché s'élevait, en 1974, à 8,8 milliards de dollars. De ce montant, seul 1,4 milliard de dollars peut être imputé aux crédits de l'aide publique au développement. Quant au montant total du service de la dette des pays en développement, il s'élevait en 1974 à 15 milliards de dollars.

Dans de telles circonstances, il n'est guère surprenant que les pays en développement cherchent à faire admettre que l'endettement est un problème en soi et qu'ils demandent l'adoption de mesures générales - moratoire ou rééchelonnement - applicables globalement ou, pour le moins, à un groupe de pays, ceux qui sont les plus affectés par la crise économique.

Sans nier que le service de la dette a pris, pour certains pays, des proportions graves, les pays industrialisés à économie de marché ne sont pas prêts à considérer des mesures spécifiques d'application globale. Ils sont disposés en revanche - compte tenu des intérêts réciproques en jeu - à examiner individuellement les cas de pays en développement qui rencontreraient des difficultés réelles dans ce secteur. Une telle attitude soulève certaines réticences de la part des pays en développement en cause car la procédure cas par cas implique un examen serré, notamment de leur politique de gestion financière et de leur programme d'investissements.

- 21 -

La solution de procédure préconisée par les pays en développement réside dans la convocation d'une Conférence internationale de la dette qui aurait, à leurs yeux, entre autres objectifs, pour tâche de décider d'un moratoire ou de toutes autres solutions de caractère global. Les pays industrialisés ne se sont pas opposés à l'éventualité d'une telle Conférence tout en mettant en doute les objectifs envisagés par les pays en développement.

Il y a tout lieu de penser qu'à la CNUCED IV les pays en développement insisteront sur la tenue d'une telle Conférence. La délégation suisse ne s'opposera pas à sa convocation. Le cas échéant, elle cherchera cependant à en délimiter très soigneusement les buts et les objectifs. Ceux-ci devraient être conçus de manière à permettre de dégager à partir de l'expérience pratique certains éléments communs en matière d'examen de la dette. Certaines lignes directrices applicables aux pays en développement débiteurs se trouvant dans une situation similaire pourraient ainsi être élaborées.

Transfert réel de ressources

La CNUCED IV examinera la mesure dans laquelle chaque pays industrialisé aura approché ou atteint les objectifs d'aide financière définis dans la Stratégie internationale du développement : transfert annuel en faveur des pays en développement de ressources correspondant à 1 % du produit national brut (PNB) de chaque pays industrialisé; 0,7 % de ces ressources devant prendre la forme d'aide publique au développement (APD).

Bien que la Suisse ait constamment réservé sa position vis-à-vis de ces objectifs, sa très faible prestation (0,14 % du PNB d'aide publique en 1974) suscitera incontestablement des critiques. Celles-ci trouveront leur origine non seulement dans le camp des pays en développement mais aussi dans celui de nos partenaires industrialisés, ces derniers considérant que nous n'assumons pas la part qui nous revient du "fardeau de l'aide". Tout en renouvelant ses réserves quant à des pourcentages déterminés de transferts à réaliser,

la Suisse ne saurait cependant se soustraire à l'adoption par la CNUCED IV de recommandations invitant les Etats qui, tels le nôtre, jouissent d'un niveau de vie élevé, à accroître sensiblement leurs transferts de ressources publiques vers les pays en développement. En tout état de cause, la délégation suisse observera une attitude prudente en la matière vu la perspective du vote populaire qui aura lieu le 13 juin 1976 sur le prêt de 200 millions à l'Association internationale de développement. Il n'en demeure pas moins que, comme cela est d'ailleurs prévu dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législation 1975 - 1979, il importe de se rapprocher, dans un premier stade, de la moyenne des pays industrialisés membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) qui pour l'année 1974 s'établit à 0,33 %, soit à un niveau encore fort éloigné de l'objectif de 0,7 %. Mais la réalisation d'un tel objectif intermédiaire requiert déjà la mise à disposition de moyens qui dépassent les prévisions contenues dans la planification budgétaire actuelle.

Autres points de l'ordre du jour

i) Pays en développement les moins avancés

L'examen des problèmes particuliers aux pays en développement les moins avancés requerra une attention particulière étant donné que la CNUCED IV se tient au Kenya et que la majorité des pays qui appartiennent à cette catégorie sont africains. La politique suisse de coopération au développement fait précisément de cette catégorie de pays les destinataires prioritaires de notre effort d'aide publique au développement. La délégation suisse fera valoir cette position de principe. En outre, elle s'associera à la recherche de mesures relevant notamment du domaine commercial et susceptibles de favoriser effectivement les pays les moins développés par rapport aux autres pays en développement.

ii) Coopération économique entre pays en développement

Les pays en développement de différentes régions (Asie; Amérique latine; Afrique) tentent depuis plusieurs années de renforcer leurs mécanismes de coopération économique et politique réciproques. La Suisse, comme les autres pays développés, a accepté jusqu'ici les dispositions discriminatoires vis-à-vis des pays tiers prises dans ce contexte. Malgré la réticence qui se fait jour notamment aux Etats-Unis à l'encontre de cette nouvelle forme de différenciation dans le régime du commerce international, la Suisse maintiendra son attitude positive à l'égard de ces efforts d'intégration régionale. Une telle intégration devrait en effet permettre à plusieurs pays en développement de surmonter les inconvénients d'un marché national trop exigu.

iii) Aspects institutionnels

A la suite d'une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'ensemble du système économique et social des Nations Unies est actuellement en cours de réexamen. La CNUCED IV sera appelée à se prononcer sur les aspects qui la concernent plus directement de ce réexamen. Au nombre des problèmes qui pourraient se poser sous le couvert d'un effort de rationalisation des mécanismes institutionnels existants en matière de commerce international, il faut relever l'idée de la transformation de la CNUCED en une organisation spécialisée des Nations Unies sur le commerce mondial. Si cette idée devait prendre corps, la délégation suisse devrait veiller à ce que toute prise de position en la matière conserve un caractère préliminaire étant donné que la CNUCED ne saurait, seule, se prononcer sur une question aussi fondamentale. Ceci ne devrait cependant pas empêcher que le moment venu, c'est-à-dire lorsque les travaux auront progressé sur le plan général, l'avis de la CNUCED puisse être exprimé de manière plus définitive.

En second lieu, il s'agira de faire valoir la distinction fondamentale entre, d'une part, les méthodes de travail et le processus de décisions propres au système des Nations Unies et, d'autre part, le caractère contractuel de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui reste le seul instrument à caractère juridique contraignant régissant le commerce international. En d'autres termes, c'est moins la transformation ou non de la CNUCED en organisation spécialisée qui importe que le maintien du caractère non juridique ~~de ses décisions~~.

Problèmes politiques spécifiques

Parmi les problèmes politiques particuliers dont on peut prévoir qu'ils se poseront se trouve celui de la présidence pour l'ouverture de la Conférence. Conformément à son règlement intérieur (article 16), la Conférence doit être ouverte par le chef de la délégation dans laquelle avait été choisi le Président de la session précédente. Il appartient dès lors au chef de la délégation du Chili, pays hôte de la CNUCED III en 1972, d'ouvrir la Conférence de Nairobi. Du fait du changement de régime intervenu depuis lors au Chili, le groupe des pays de l'Est pourrait s'élever contre la présidence provisoire chilienne. Si tel devait être le cas, la délégation suisse voterait, en principe, sans commentaire, en faveur d'une solution conforme au règlement intérieur. Dans le cas peu vraisemblable où la Suisse se trouverait seule dans cette position parmi les pays industrialisés, elle pourrait s'abstenir.

D'autres problèmes politiques pourraient se poser, notamment en relation avec le conflit du Moyen-Orient et la décolonisation en Afrique australe. A sa session de l'année passée, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré dans une résolution que le sionisme était une forme de racisme et de discrimination raciale. Cette thèse est maintenant reprise dans les organes et organisations du système des Nations Unies, que ce soit d'une manière explicite ou sous forme d'une approbation ou d'une référence à la résolution susmentionnée. En dénaturant le sens et la portée du mouvement sioniste, elle s'en prend à l'existence d'un Etat que nous reconnaissons et avec lequel nous entretenons des relations normales. La délégation suisse votera dès lors contre toute formulation qui endosse, d'une

- 25 -

manière explicite ou implicite, la résolution de l'Assemblée générale, tout en déclarant que cela ne signifie pas que nous nous prononcions sur la politique de l'Etat en question.

Bien que l'Afrique du Sud n'assiste en général plus aux conférences internationales d'une certaine importance, il n'est pas exclu qu'elle veuille participer à la Conférence de Nairobi et que sa présence suscite des problèmes. En tout état de cause, la délégation suisse s'opposerait à l'exclusion de l'Afrique du Sud qui serait demandée en raison de la politique d'apartheid en général. Une explication de vote serait donnée pour relever que les autorités fédérales condamnent l'apartheid comme toute politique contraire au respect des droits de l'homme, mais que cette politique ne justifie cependant pas, à nos yeux, une mesure d'exclusion.

Si d'autres questions du même ordre devaient être soulevées, la délégation solliciterait des instructions du Département politique.

* * *

III. Proposition

La présente proposition a été établie d'entente avec l'Administration fédérale des finances, la Direction des Organisations internationales et le Service de la coopération technique du Département politique fédéral ainsi que la Division fédérale de l'agriculture.

Vu ce qui précède, nous vous

p r o p o s o n s

- d'approuver le présent rapport au titre de directives générales pour la délégation qui représentera la Suisse à la 4e Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Nairobi en mai 1976:

- 26 -

- d'autoriser le chef de la délégation à présenter au cours du débat général une déclaration qui s'inspire des considérations qui précèdent;
- de confier à M. l'Ambassadeur P.R. Jolles, Directeur de la Division du commerce, la direction de la délégation suisse au niveau ministériel, dont vous avez approuvé la composition le 7 avril 1976;
- de charger la Division du commerce de faire rapport en temps opportun sur le déroulement et les résultats de la Conférence.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Annexe : 1 communiqué de presse

Extrait du procès-verbal :

- au Département fédéral de l'économie publique (20)
- au Département politique fédéral (5)
- au Département fédéral des finances et des douanes (5)

3003 Berne, le 26 avril 1976

Distribué

Au C o n s e i l f é d é r a l

4e session de la Conférence des Nations Unies sur le
Commerce et le Développement (Nairobi, 3 au 28 mai 1976)

960.2

R a p p o r t - j o i n t à la proposition du Département de
l'Economie publique du 22 avril 1976

La proposition du Département de l'économie publique rencontre
notre accord de principe.

Nous tenons toutefois à souligner que l'attitude que la délégation entend adopter face à certains thèmes qui feront l'objet des débats de cette 4e session de la CNUCED (produits de base, obstacles non tarifaires, transferts réels de ressources) impliquera pour la Confédération, à plus ou moins longue échéance, des engagements accrus et donc des charges financières supplémentaires.

Nous sommes conscients qu'il est difficile, voire impossible à cette délégation de se présenter aux négociations les mains vides. Nous estimons néanmoins de notre devoir d'attirer l'attention sur le fait que le financement de ces charges supplémentaires ne peut être considéré comme assuré ni à court, ni à moyen ou long terme, puisque même dans le cas le plus favorable de l'introduction d'une TVA en 1978, le déséquilibre budgétaire ne sera pas pour autant entièrement corrigé.

Il conviendra donc d'opter plutôt pour des mesures dont le financement pourra être mis à la charge du consommateur et, dans les cas où cela se révélera impossible, de compenser les charges budgétaires nouvelles par des économies dans d'autres secteurs.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES
ET DES DOUANES



G.-A. Chevallaz