

**Office fédéral des affaires économiques extérieures
Service du développement**

Reg. Nr.: 220.3.1

Préférences tarifaires: Le schéma suisse, quel avenir?

Rédaction: Cyril Muller

Berne, le 10 mai 1990



Table des matières

1. Introduction	2
2. Impact du SGP: synthèse des études récentes	4
2.1. Etudes générales sur l'impact du SGP	4
2.2. Impact du schéma suisse - Etude Prognos	7
3. Utilisation du schéma suisse	9
3.1. Le commerce préférentiel 1972 - 1989	9
3.2. Analyse statistique pour les PMA	18
3.3. Analyse par produits	21
4. Impact du SGP sur nos importations en provenance des PED	24
4.1. Impact sur les échanges	24
4.2. Principaux pays bénéficiaires	24
4.3. Répartition sectorielle des bénéfiques	25
5. Présentation des autres schémas de préférences	27
5.1. Schémas de la CE, des Etats-Unis et du Japon	27
5.2. Autres schémas (AELE, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande)	29
6. Modifications possibles du schéma suisse	31
6.1. Pays bénéficiaires	31
6.2. Couverture par produits	31
6.3. Règles d'origine	33
7. Extension des avantages en faveur des pays les moins avancés	35
7.1. Problèmes potentiels	35
7.2. Justification: pour ou contre?	36
8. Pays d'Europe de l'Est	37
8.1. Politique/pratique des autres pays donneurs de préférences	37
8.2. Conformité avec la politique/pratique suisse	38
8.3. Argumentation: le pour et le contre	38
9. Graduation des nouvelles économies industrialisées	40
9.1. Politique/pratique des autres pays donneurs de préférences	40
9.2. Graduation par produits ou pays?	41
9.3. Identification de critères éventuels	41
10. Avenir du schéma suisse: proposition	43

1. Introduction

Le schéma suisse de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (PED), entré en vigueur le 1er mars 1972 (arrêté du 23 septembre 1971 sur les préférences tarifaires) pour une durée de dix ans, a été prolongé en 1981 (arrêté du 30 septembre 1981) jusqu'au 29 février 1992.

Le concept de préférences tarifaires a été présenté pour la première fois en 1964 par Raul Prebisch lors de la première CNUCED (New Delhi). La thèse défendue par le Secrétaire général était qu'il fallait promouvoir les exportations de produits manufacturés des PED afin que ces derniers puissent se libérer de leur dépendance à l'égard des produits de base, dont le faible dynamisme et les fluctuations de prix importantes provoquent des déficits chroniques de balance courante. **Après plusieurs années de discussion, l'adoption par la CNUCED II, en 1968, de la résolution 21 (II) annonce l'instauration à une date rapprochée d'un "système mutuellement acceptable et généralisé de préférences tarifaires, sans réciprocité ni discrimination".** Ses objectifs devaient être d'augmenter les recettes d'exportation des PED, de favoriser leur industrialisation et d'accélérer le rythme de leur croissance économique.

La création d'un système unifié par lequel tous les pays industrialisés accorderaient des concessions identiques se révéla impossible. La solution retenue qui permet à la fois de tenir compte des intérêts et des systèmes de protection douanière différents des pays donneurs a consisté à envisager le SGP comme un ensemble de schémas nationaux basés sur des objectifs et des principes communs. **La base légale du système a été établie en juin 1971 lorsque les parties contractantes du GATT ont approuvé une dérogation à l'Article I de l'Accord général** (traitement de la nation la plus favorisée). En vertu de cette dérogation, les parties contractantes développées étaient autorisées à accorder aux produits importés des PED un traitement tarifaire plus favorable qu'aux produits importés des pays développés, et cela pour une période de dix ans. Cette dérogation accordée, le système a été rapidement mis en place avec l'instauration, le 1er juillet 1971, du premier schéma, celui de la CEE. Les Etats-Unis ont été les derniers, en 1976, à mettre en place leur SGP. **Aujourd'hui, pas moins de 17 schémas différents sont en vigueur.** La relation existante entre le SGP et le GATT a été modifiée lors du Tokyo-Round par l'adoption de la clause d'habilitation qui autorise les pays développés à accorder un traitement différencié et plus favorable aux PED, sans l'accorder à d'autres parties contractantes.

Les différents schémas ont été conçus comme une mesure unilatérale et autonome; unilatérale, car les pays industrialisés n'exigent pas de réciprocité pour l'exportation de leurs produits; autonome, car l'avantage tarifaire est octroyé et non pas négocié. **Pour déterminer les pays bénéficiaires, le principe de l'auto-élection conformément à la pratique des Nations Unies a été adopté.** Ce principe n'a toutefois pas été appliqué par certains pays donateurs importants, tels les Etats-Unis. En ce qui concerne la couverture par produits et l'étendue de l'avantage octroyé, le seul principe reconnu est celui du "burden sharing", c'est-à-dire que des prestations comparables doivent être accordées aux PED. **Tous les schémas contiennent des clauses de sauvegarde et de graduation.** Dans la pratique, seules les grandes puissances (CEE, Etats-Unis, Japon) utilisent fréquemment ces dispositions¹. Elles ont élaboré un système complexe d'exclusions et de limitations des avantages octroyés. **Une analyse comparative des avantages des schémas respectifs fait apparaître le SGP suisse comme l'un des plus libéraux** (pas de limitations quantitatives, la franchise douanière est accordée à la plupart des produits industriels, peu d'exceptions pour les PED les plus avancés).

L'objectif de cette étude est triple:

- Dresser un bilan du SGP suisse;
- **Identifier les principaux bénéficiaires** et analyser son utilisation et intérêt pour les PED;
- **Apprécier la justification et l'impact de modifications éventuelles.**

Des réponses aux questions suivantes seront également fournies: Le SGP a-t-il rempli ses objectifs? Quel est son impact sur les échanges? Le commerce préférentiel suisse est-il croissant? Les possibilités offertes sont-elles utilisées?

1. Récemment (1er juillet 1989) la Nouvelle-Zélande est devenue le premier petit ou moyen pays dont le SGP contient un mécanisme de graduation automatique par produits.

2. Impact du SGP: synthèse des études récentes

De nombreuses études récentes permettent d'estimer l'impact du SGP en tant qu'instrument de promotion des exportations des PED. Si les méthodes utilisées diffèrent, les résultats de ces études sont largement similaires, seuls 1 à 3 pour cent des exportations totales des PED sont dus aux préférences tarifaires. Face à ce gain modeste (bien que fort différent selon les pays bénéficiaires et les produits étudiés), le "coût" du SGP pour les PED est selon certains experts important. Par coût, il faut surtout comprendre que le SGP réduit la disponibilité des PED à faire des concessions au GATT, concessions qui leur permettraient d'obtenir des pays industrialisés un accès facilité pour leurs produits. En ce qui concerne le schéma suisse, la principale étude disponible, celle de Prognos (1986) sur mandat de l'OFAEE, montre que l'impact du SGP sur nos importations des PED est moindre.

2.1. Etudes générales sur l'impact du SGP

La plupart des études empiriques sur le SGP ont pour objectif d'estimer son impact sur les exportations des pays en développement. L'expansion des échanges provoquée par des préférences tarifaires peut se mesurer, comme dans le cas d'unions douanières, par deux composantes: l'effet de création des courants d'échange ("Trade creation effect") et l'effet de déplacement des courants d'échange ("Trade diversion effect"). Le premier résulte du déplacement de la production du pays donneur en faveur du pays bénéficiaire. Le second correspond à la substitution de sources d'approvisionnement, de pays non bénéficiaires à pays bénéficiaires. La somme de ces deux effets constitue donc l'impact (statique) du SGP sur les exportations des PED bénéficiaires. De nombreuses méthodes ont été utilisées pour mesurer cet impact². Le tableau 1 montre que les estimations de l'impact du SGP sur les importations de la CEE, des Etats-Unis et du Japon varient fortement.

2. Deux types d'approches sont principalement utilisés: "ex ante" et "ex post". Parmi les techniques d'analyse ex ante, les principales sont: "Ex ante partial equilibrium simulation model" (par ex. Karsenty et Laird 1986, Langhammer et Sapir 1987) et "Computational general equilibrium model" (Brown 1986). Les analyses ex post se basent soit sur les techniques de "Constant market share" (Mac Phee 1984) ou sur des "Gravity models" (cross sectional analysis, Borrmann et al. 1985, Reding 1981). Pour une présentation des avantages/inconvénients des différentes approches et techniques: cf. Brown 1986 et Mac Phee 1989.

Static trade effects of the major GSP schemes
(per cent increase in preferential imports)

Type	Authors	Base Years	Trade Creation	Trade Diversion	Total Effect
EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY					
Ex ante, partial equilibrium	Baldwin, Murray	1971	23	2	25
	Clague	1965	18	9	27
	Davenport				
	Gandia				
	Ginman et al.	1976	5	45	50
	Iqbal (1976)	1971	18	9	27
	Karsenty, Laird	1983	NA	NA	29
	Langhammer	1970-2	1.8	0.2	2
MacPhee (1987)	1976	9	5	14	
Ex ante, general eq.	Brown (1986b)	1976			
Ex post, constant market share	Borrmann et al. (1985)	1973-6	NA	NA	12
	Langhammer	1972-5	NA	NA	-10
	MacPhee (1984)	1970-5	27	45	72
Ex post, cross section	Borrmann et al. (1985)	1967-82	NA	NA	30-40
	Langhammer	1978-80	NA	NA	-
	Sapir	1967-78	NA	NA	24-48
JAPAN					
Ex ante, partial equilibrium	Baldwin, Murray	1971	28	1	29
	Clague	1965	9	5	14
	Ginman et al.	1976	20	64	84
	Iqbal (1976)	1971	21	7	28
	Karsenty, Laird	1983	NA	NA	14
	MacPhee (1987)	1976	15	1	16
Ex ante, general eq.	Brown (1985a)	1976	4	2	6
Ex post, constant market share	MacPhee (1984)	1970-75	15	53	68
UNITED STATES OF AMERICA					
Ex ante, partial equilibrium	Baldwin, Murray	1971	23	6	29
	Clague	1965	47	4	51
	Ginman et al.	1976	20	64	84
	Iqbal (1976)	1971	27	8	35
	Karsenty, Laird	1983	NA	NA	21
	MacPhee (1987)	1976	16	1	17
	Pelzman	1979-82	NA	NA	11-12
	Ex ante, general eq.	Brown (1985b)	1976	(before Tokyo Round)	6
			(after Tokyo Round)	2	
Ex post, constant market share	Murray (1980)	1974-7	NA	NA	22
	Oguledo	1975-80	NA	NA	18-22
	Pelzman	1979	NA	NA	9-26
	Pelzman	1982	NA	NA	7-20
	Sapir, Lundberg	1975-9	NA	NA	12
Ex post, cross section	Pelzman	1976-81	NA	NA	0-84
	Sapir, Lundberg	1975-9	11	4	15

Sources: See references.

Note: Results have been adjusted to a common base of preferential imports. All ex ante partial-equilibrium studies are based on infinite supply elasticities for beneficiaries. In cases where many different estimates were estimated, an attempt has been made to summarize the results with a range or with representative estimates.

Toutefois, si l'on ne tient compte que des études récentes, l'on peut observer qu'indépendamment de la méthode utilisée, entre 7 et 22 pour cent des importations préférentielles sont attribuables au SGP. Ce pourcentage, traduit en termes absolus, représente entre 2,4 à 7,6 milliards de dollars (1984). Les recettes douanières ainsi perdues par les pays industrialisés seraient de l'ordre de 1,6 à 1,9 milliard de dollars. Compte tenu du fait que ces estimations sont exprimées en pour cent des importations préférentielles, qui ne représentent qu'environ un septième des exportations totales des PED, le SGP n'est responsable que pour 1 à 3 pour cent des exportations totales des PED. De plus, **la plupart des estimations sont trop "optimistes" puisqu'elles analysent le commerce mondial avant les réductions tarifaires du Tokyo Round**. Toutes les études s'accordent sur l'impact de cette négociation: elle aurait diminué de moitié les effets d'expansion commerciale du SGP.

Des études de cas concernant certains bénéficiaires (Brésil, Corée, Malaisie, Thaïlande) du SGP arrivent à des conclusions similaires³. Par ailleurs, ces études ont estimé l'impact du SGP sur l'industrialisation et la croissance économique, deux objectifs mentionnés dans la résolution de la CNUCED II. L'effet d'expansion du commerce du SGP représente 0,3 pour cent de la production industrielle du Brésil, 0,8 pour cent du PIB de la Corée et 1,1 pour cent du PIB de la Malaisie. Par le biais de questionnaires, ces études ont également analysé l'intérêt des entreprises pour le SGP et en particulier son éventuelle influence sur les décisions d'investissement. Jusqu'au début des années 1980, le SGP semble avoir joué un rôle non négligeable à ce niveau, en tout cas pour des pays tels que la Thaïlande et la Malaisie. La réduction de la marge préférentielle (suite au Tokyo Round) et l'incertitude croissante en matière de graduation semblent avoir réduit de plus de 70 pour cent l'impact du SGP dans les décisions d'investissement. Au niveau de l'emploi, le SGP a permis de créer entre 1973 et 1976 169'000 emplois en Malaisie. Entre 1981 et 1985, la création annuelle d'emplois a oscillé dans ce pays entre 8'000 et 20'000, soit moins de la moitié de la moyenne de la période 1973-1976.

3. Pour la Corée, le SGP aurait provoqué une augmentation de 18 % (Brésil: 10%; Malaisie: 24%) des exportations des produits couverts par le SGP, ce qui équivaut à une croissance de 4 % (Brésil et Malaisie: 2%) des exportations totales.

2.2. Impact du schéma suisse - Etude Prognos

Sur mandat de l'OFAEE, Prognos a analysé le schéma suisse de préférences tarifaires (période de référence 1972 à 1984). La méthode utilisée par Prognos pour estimer l'expansion du commerce due aux préférences tarifaires est peu sophistiquée et ne permet d'obtenir que des tendances et non des estimations quantifiées. La comparaison des taux de croissance des importations préférentielles par rapport à celles non admises en régime SGP, même en tenant compte de la demande mondiale pour les différents groupe de produits, ne permet en effet qu'une estimation approximative de l'effet d'expansion sur les exportations des bénéficiaires. Les **conclusions** de l'analyse sont les suivantes:

- **La croissance de nos importations préférentielle a été plus forte que celle de nos importations non-préférentielles originaires des pays bénéficiaires du SGP;**
- **L'expansion enregistrée était forte sur la période 1972/1976 et moindre entre 1977/1984. Les motifs de cette diminution des bénéfiques du SGP sont à rechercher dans la baisse de la marge préférentielle causée par le Tokyo Round et l'Accord de libre-échange CEE-AELE.**
- Au niveau de la **répartition des gains** entre les différents groupes de pays en développement, **aucune différence significative n'est apparue entre PMA, nouveaux pays industrialisés et les PED à revenu moyen.**
- **Les effets bénéfiques du SGP se concentrent sur les exportations de produits industriels "traditionnels" des PED** pour lesquels la protection tarifaire est importante, c'est-à-dire les textiles (chapters 50 à 63 du tarif douanier), les peaux et cuirs (ch. 41-43), les matières plastiques/caoutchouc (ch. 39-40), les ouvrages en pierre / céramique / verre (ch. 68-70).
- La marge préférentielle réelle moyenne était de 2 % ad valorem en 1984. Entre 1972 et 1984 la perte cumulée de recettes douanières (ce qui équivaut à la somme, en termes monétaires, de toutes les préférences accordées) provoquée par le SGP s'est élevée à 295,5 millions de francs. En 1984, la perte enregistrée ne correspond qu'à 1 pour cent des recettes douanières totales.

Dans ses conclusions, le rapport Prognos mentionne que **l'inclusion de nouveaux produits dans le schéma suisse**

n'accroîtrait pas de manière spectaculaire son impact, les barrières à l'importation des produits exclus (prod. agricoles essentiellement) n'étant pas tarifaires.

La seule étude empirique donnant une estimation de l'expansion des exportations des PED provoquée par le SGP suisse, celle de Karsenty et Laird (1986), montre un impact très limité, voire insignifiant. **Les avantages préférentiels accordés ne seraient responsables que de 0,5 à 1 pour cent de nos importations des pays bénéficiaires.** En 1983, l'équivalent de 15 millions de dollars d'importations des PED avait été induit par le SGP (textiles non compris).

3. Utilisation du schéma suisse

Cette partie sera consacrée à la présentation statistique de l'évolution de nos importations préférentielles et des principaux bénéficiaires.

3.1. **Le commerce préférentiel 1972 - 1989**

Nos importations préférentielles (c'est-à-dire celles qui ont effectivement bénéficié de droits de douane préférentiels) se sont multipliées par 7,5 entre 1972 et 1989, cela sans tenir compte de l'évolution des prix. Pendant cette même période nos importations totales des pays bénéficiaires du SGP se sont multipliées par 2,6 et nos importations globales par 2,9. Cette croissance du commerce préférentiel doit cependant être assortie de sérieuses réserves, le schéma ayant fait l'objet de nombreuses modifications aussi bien au niveau de la couverture par produits (modification importante en 1977 par ex.) que par pays (par ex: retrait Espagne, Portugal; inclusion Roumanie, Chine). De plus, le SGP n'aura pas permis d'augmenter la part des PED dans nos importations totales, puisque celle-ci, après une période de croissance entre 1972 et 1978, a décliné de 11 pour cent en 1980 à 7,3 pour cent en 1989 (cf. colonne 6 du tableau 2; graphe 1 et 3). La colonne 4 du tableau 2 et le graphe 2 montrent une croissance du commerce préférentiel jusqu'en 1980, suivie d'une stagnation jusqu'en 1984. Entre 1975 et 1985, la part de nos importations préférentielles dans nos importations totales des PED est restée constante aux environs de 16-18 pour cent. Depuis, cette part est à la hausse et atteint, en 1989, 26 pour cent (cf. colonne 7, tableau 2). **Un quart de nos importations en provenance des bénéficiaires du SGP entre donc en régime préférentiel.**

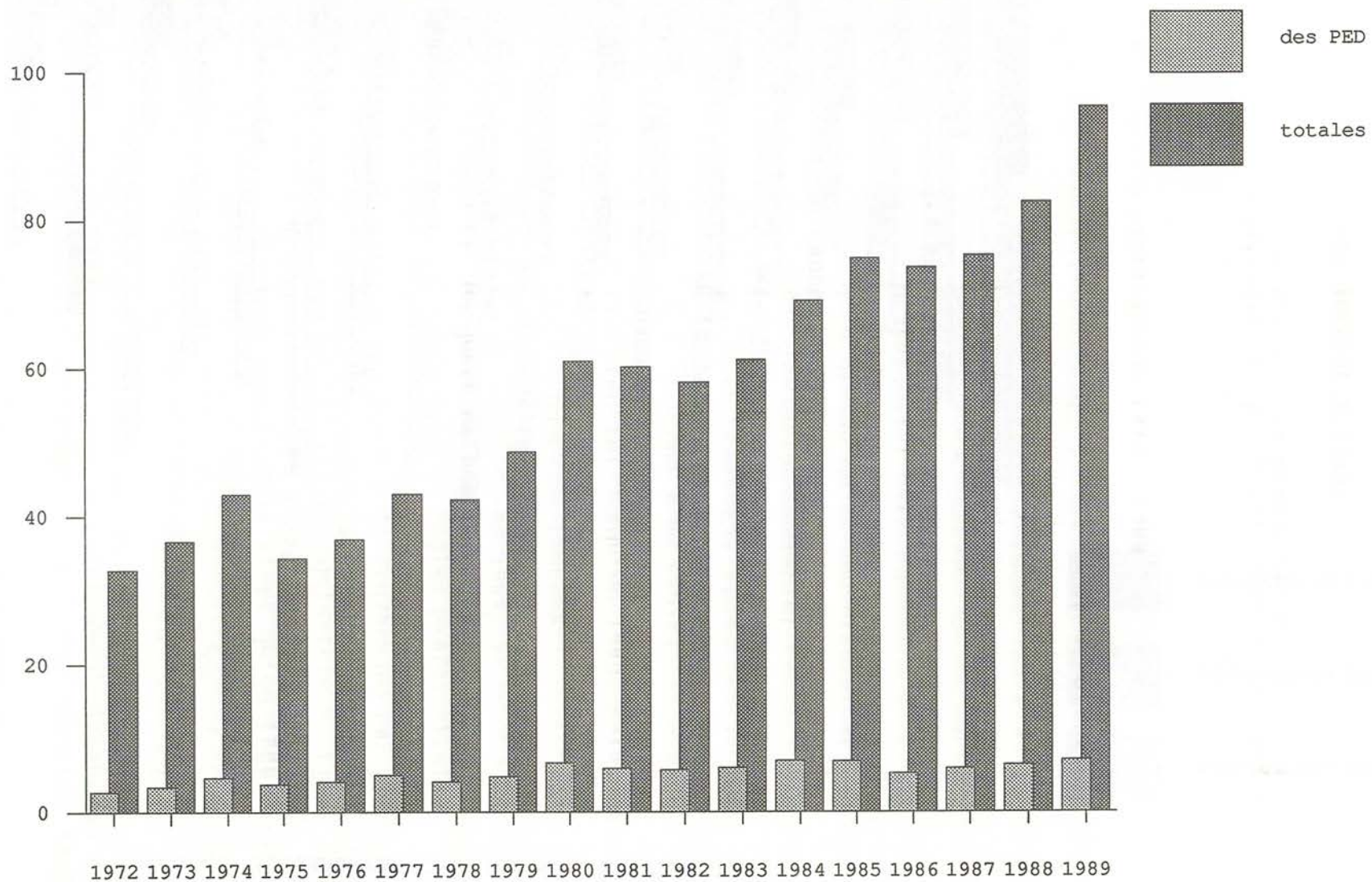
Les diverses améliorations apportées à la couverture par produits du schéma suisse ont permis d'augmenter substantiellement la part des importations des pays bénéficiaires admissible au titre des préférences (taux de couverture). **En 1972, seuls 36 pour cent de leurs exportations étaient admissibles alors qu'en 1989, cette part était de 70 pour cent** (cf. graphe 3). Le schéma suisse est à ce niveau l'un des plus favorable, puisque ce même ratio oscille chez les grands (USA, CEE, Japon) entre 25 et 50 pour cent.

La part des importations admissibles au titre des préférences pour laquelle les préférences sont effectivement demandées et accordées (importations préférentielles) est appelée **taux d'utilisation**.

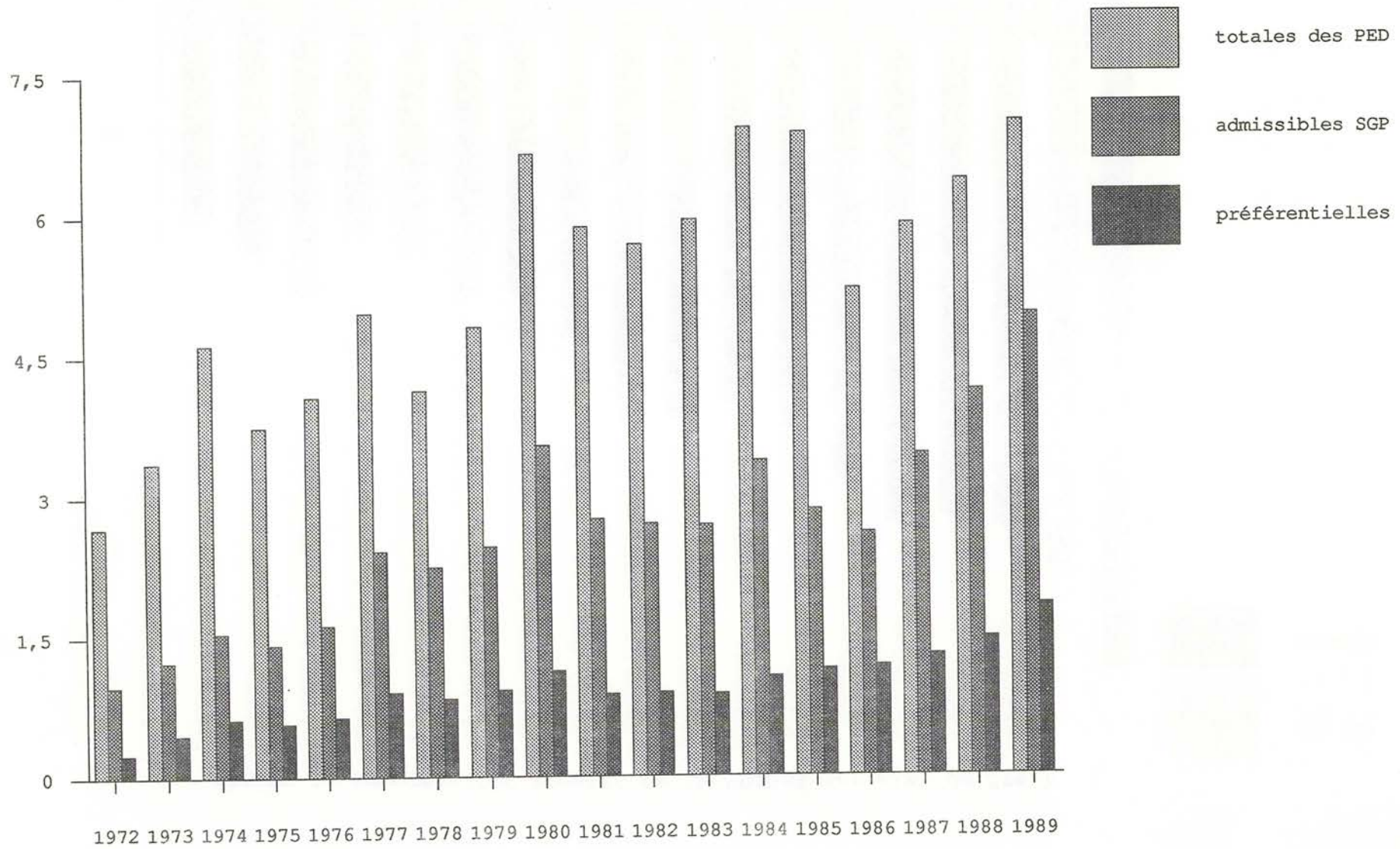
TABLEAU 2: IMPORTATIONS DES PAYS BENEFICIAIRES DU SGP (en milliers de francs et en pour cent)

		Importations Totales CH (1)	Importations PED (2)	Importations admissibles (3)	Importations préférentielles (4)	Taux d'utili- sation (4)/(3) (5)	(2)/(1) (6)	(4)/(2) (7)	(3)/(1) (8)	(3)/(2) (9)
1972	1-24	4361744	1134921	89009	41394	46,5	26,0	3,6	2,0	7,8
	25-99	28352171	1538399	888478	202024	22,7	5,4	13,1	3,1	57,8
	Total	32713915	2673320	977487	243418	24,9	8,2	9,1	3,0	36,6
1973	1-24	5109585	1375228	126348	59763	47,3	26,9	4,3	2,5	9,2
	25-99	31476791	1990032	1107218	394503	35,6	6,3	19,8	3,5	55,6
	Total	36586376	3365259	1233566	454266	36,8	9,2	13,5	3,4	36,7
1974	1-24	5542828	1320817	139612	75798	54,3	23,8	5,7	2,5	10,6
	25-99	37386530	3302657	1403958	548061	39,0	8,8	16,6	3,8	42,5
	Total	42929359	4623474	1543570	623859	40,4	10,8	13,5	3,6	33,4
1975	1-24	4763520	1104178	98350	59889	60,9	23,2	5,4	2,1	8,9
	25-99	29504305	2639507	1316087	515435	39,2	8,9	19,5	4,5	49,9
	Total	34267825	3743685	1414438	575323	40,7	10,9	15,4	4,1	37,8
1976	1-24	4745306	1249901	103578	65222	63,0	26,3	5,2	2,2	8,3
	25-99	32125910	2811831	1521532	576735	37,9	8,8	20,5	4,7	54,1
	Total	36871216	4061732	1625110	641957	39,5	11,0	15,8	4,4	40,0
1977	1-24	5285902	1715147	544778	194243	35,7	32,4	11,3	10,3	31,8
	25-99	37740196	3245245	1873422	710883	37,9	8,6	21,9	5,0	57,7
	Total	43026097	4960392	2418201	905126	37,4	11,5	18,2	5,6	48,8
1978	1-24	4702049	1333200	485281	183756	37,9	28,4	13,8	10,3	36,4
	25-99	37597879	2794840	1759796	659918	37,5	7,4	23,6	4,7	63,0
	Total	42299928	4128040	2245077	843674	37,6	9,8	20,4	5,3	54,4
1979	1-24	4618663	1354946	467729	186136	39,8	29,3	13,7	10,1	34,5
	25-99	44111628	3452035	1995884	742449	37,2	7,8	21,5	4,5	57,8
	Total	48730291	4806980	2463613	928585	37,7	9,9	19,3	5,1	51,3
1980	1-24	5268296	1475138	537088	168345	31,3	28,0	11,4	10,2	36,1
	25-99	55591054	5179538	3005372	962613	32,0	9,3	18,6	5,4	58,0
	Total	60859350	6654677	3542460	1130958	31,9	10,9	17,0	5,8	53,2
1981	1-24	5790048	1240267	473159	127135	26,9	21,4	10,3	8,2	38,1
	25-99	54304260	4632732	2282168	756365	33,1	8,5	16,3	4,2	49,2
	Total	60094308	5872999	2755327	883500	32,1	9,8	15,0	4,6	46,9
1982	1-24	5659086	1188454	411801	125715	30,5	21,0	10,6	7,3	34,7
	25-99	52400724	4497730	2291596	770817	33,6	8,6	17,1	4,4	51,0
	Total	58059810	5686184	2703397	896532	33,2	9,8	15,8	4,7	47,5
1983	1-24	5571711	1209023	391129	110899	28,4	21,7	9,2	7,0	32,4
	25-99	55492471	4736925	2294547	770345	33,6	8,5	16,3	4,1	48,4
	Total	61064182	5945947	2685676	881244	32,8	9,7	14,8	4,4	45,2
1984	1-24	6107961	1384932	468713	152934	32,6	22,7	11,0	7,7	33,8
	25-99	62916471	5539670	2900826	911526	31,4	8,8	16,5	4,6	52,4
	Total	69024431	6924603	3369538	1064459	31,6	10,0	15,4	4,9	49,1
1985	1-24	6537784	1581382	193910	160681	82,9	24,2	10,2	3,0	12,3
	25-99	68247083	5289716	2656061	978637	36,8	7,8	18,5	3,9	50,2
	Total	74784867	6871102	2849974	1139321	40,0	9,2	16,6	3,8	41,5
1986	1-24	6212450	1397606	208774	174519	83,6	22,5	12,5	3,4	14,9
	25-99	67300005	3805808	2391369	1002319	41,9	5,7	26,3	3,6	62,8
	Total	73512456	5203409	2600142	1176840	45,3	7,1	22,6	3,5	50,0
1987	1-24	6105571	1201659	184290	148248	80,4	19,7	12,3	3,0	15,3
	25-99	69065265	4699542	3253382	1142427	35,1	6,8	24,3	4,7	69,7
	Total	75170836	5901201	3437667	1290672	37,5	7,9	21,9	4,6	58,0
1988	1-24	6273537	1152706	199389	148730	74,6	18,4	12,9	3,2	17,3
	25-99	76125133	5212679	3915590	1326076	33,9	6,8	25,4	5,1	75,1
	Total	82398670	6365372	4114973	1474800	35,8	7,7	23,2	5,0	64,6
1989	1-24	6725884	1213186	312257	259111	83,0	18,0	21,4	4,6	25,7
	25-99	88482757	5772901	4613367	1564979	33,9	6,5	27,1	5,2	79,9
	Total	95208640	6986067	4925607	1824078	37,0	7,3	26,1	5,2	77,5

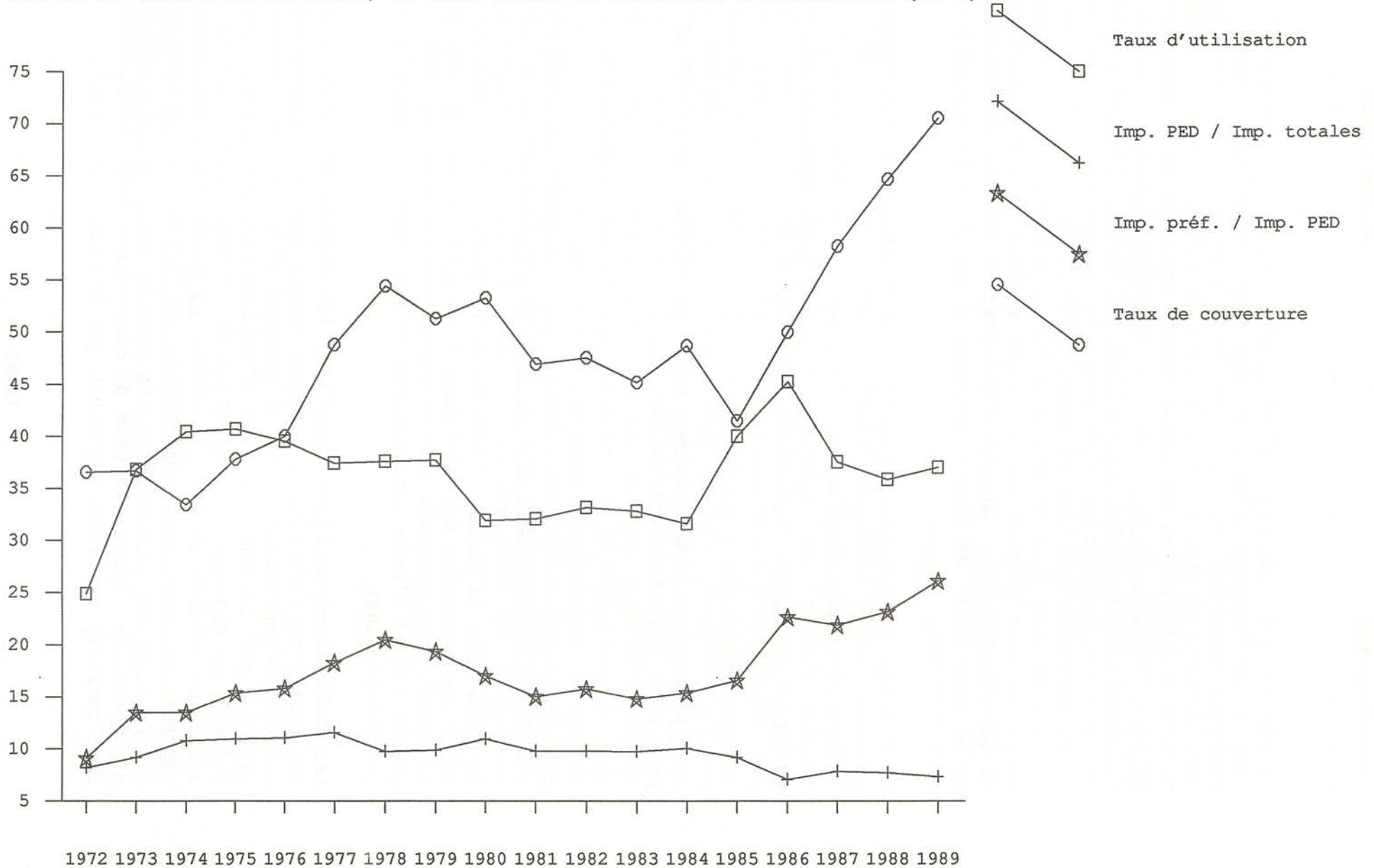
GRAPHE 1: IMPORTATIONS TOTALES DE LA SUISSE (en mia. de frs.)



Grphe 2: IMPORTATIONS (en mia. de frs.)



GRAPHE 3: TAUX D'UTILISATION, DE COUVERTURE ET PARTS DES IMPORTATIONS (en %)



La colonne 5 du tableau 2 et le graphe 3 montrent l'évolution du taux d'utilisation global et des taux spécifiques pour les produits agricoles (ch. 1-24 du tarif douanier) et industriels (ch. 25-99). Si l'on excepte l'année de mise en vigueur (1972), **le taux d'utilisation est resté stable entre 35 et 40 pour cent.** Ce taux décevant, le plus bas parmi les pays donneurs, s'explique par l'importance de nos importations de métaux / pierres précieuses qui peuvent bénéficier d'un droit de douane préférentiel qui n'est cependant que très rarement demandé (taux d'utilisation de 3 - 5 pour cent pour le chapitre 71) compte tenu de l'incidence tarifaire pratiquement nulle. Ainsi, **si l'on ne tient pas compte de ces importations, le taux d'utilisation oscille aux alentours de 65 pour cent, un taux comparable à celui de la majorité des pays donneurs.**

Le tableau 3 ci-dessous indique les 20 premiers exportateurs pouvant bénéficier du SGP, classés en fonction de nos importations préférentielles d'une part et de nos importations totales d'autre part. 8 des dix premiers "préférentiels" le sont également au niveau "importations totales" et si l'on ne tenait pas compte des Bermudes et de Panama (deux "aberrations" commerciales liées à nos importations considérables de métaux et pierres précieuses) les dix mêmes pays seraient représentés. **Les cinq principaux bénéficiaires selon ce tableau, représentent 50 pour cent des importations SGP** (Corée: 16,5 pour cent), les 10 premiers 76 pour cent et les 20, 89 pour cent, alors que leur part de nos importations totales des PED est respectivement de 23, 54 et 63 pour cent. De cette analyse, il ressort que les bénéficiaires principaux (surtout les 5 premiers) profitent nettement plus du SGP que la moyenne des autres pays. Cette conclusion est confirmée par les taux d'utilisation très élevés de pays, tels la Corée, l'Inde et la Turquie. Il faut relever que cette concentration des bénéfices à un petit nombre de pays peut également être observée dans d'autres schémas (USA: en 1988, les quatre tigres d'Asie totalisaient 54 pour cent des importations préférentielles).

Les indicateurs utilisés jusqu'ici, les valeurs d'importation et les taux d'utilisation, ne tiennent compte que de l'importance du partenaire commercial et de sa capacité d'utiliser les avantages offerts par le SGP. Le taux d'utilisation ne fournit qu'un élément de réponse à la question de l'importance relative des avantages retirés du SGP. En effet, si la majorité des produits exportés ne sont pas admissibles au titre des préférences, l'impact du SGP ne peut être que moindre au niveau des recettes d'exportation. Ainsi, **le taux de couverture (imp. admissibles / imp. totales)** est aussi important que le taux d'utilisation.

TABLEAU 3: 20 PREMIERS EXPORTATEURS PREFERENTIELS VERS LA CH (en milliers de francs)

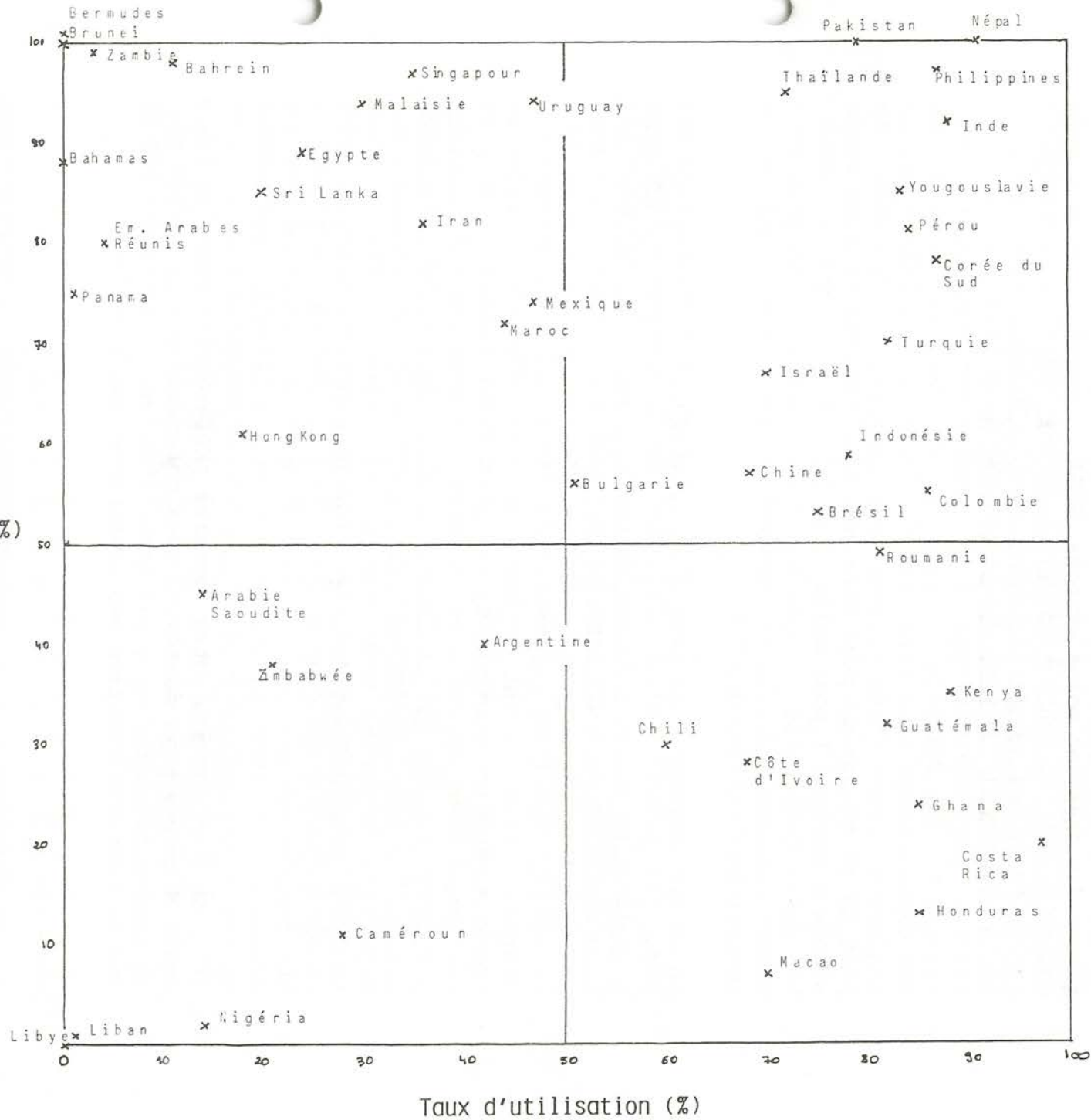
Pays	Importations préférentielles	Importations admissibles	Importations totales	Taux d'utilisation %	Taux d'utilisation (ch. 71 exclu)	Pays	Importations totales
Corée du Sud	301853	347500	443846	86	87	Hong Kong	1091185
Inde	177199	228360	247106	77	88	Bermudes	979921
Thaïlande	159837	304353	319464	52	72	Corée du Sud	443846
Chine	147408	221358	386715	66	68	Israël	389015
Turquie	132696	160310	228418	82	82	Chine	386715
Brésil	126867	187684	356371	67	75	Brésil	356371
Yougoslavie	124839	149567	176530	83	83	Thaïlande	319464
Hong Kong	97071	662310	1091185	14	18	Inde	247106
Israël	82099	262020	389015	31	70	Turquie	228418
Singapour	42601	183497	190121	23	35	Panama	197267
Pakistan	39514	49482	49648	79	79	Singapour	190121
Philippines	27300	35094	36161	77	87	Yougoslavie	176530
Indonésie	25468	32298	55856	78	78	Arabie Saoudite	163548
Iran	22080	60020	73479	36	36	Libye	124006
Mexique	21763	45986	61788	47	47	Argentine	115558
Malaisie	20730	70477	75310	29	30	Liban	89158
Pérou	20219	23968	29487	84	84	Malaisie	75310
Argentine	19519	46389	115558	42	42	Iran	73479
Colombie	19122	40299	72680	47	86	Colombie	72680
Népal	18311	19981	20002	91	91	Mexique	61788
Total 20 pays	1626496	3130953	4418740	52	61	Total 20 pays	5781486
Total 10er	1392470	2706959	3828771	51	62	Total 10er	4639308
Total 5er	918993	1261881	1625549	73	80	Total 5er	3290682
Total PED	1824078	4925607	6986067	37	65	Total PED	6986067

Des taux d'utilisation et de couverture élevés signifient donc pour un pays donné qu'il utilise bien les possibilités offertes par le SGP et que ses exportations comprennent une majorité de produits admissibles en régime préférentiel. Le graphe 4 donne pour chaque pays bénéficiaire, dont nos importations en 1989 excèdent 20 millions de francs (il y en a 47), une indication de l'importance relative des préférences tarifaires. Ce graphe peut être partagé en quatre zones distinctes:

- 1er quadrant (taux d'utilisation < 50 %; taux de couverture < 50 %): Les pays inclus dans cette zone utilisent peu les préférences et moins de la moitié (en valeur) de nos importations sont admissibles en régime SGP (Liban; Nigéria; Camérout; Zimbabwe; Arabie Saoudite; Argentine).
- 2ème quadrant (t.u. < 50 %; t.c. > 50 %). Les 16 pays concernés ont une structure d'exportation favorable pour le SGP, mais l'utilise mal (Hong Kong, Iran, Sri Lanka, Egypte, Malaisie, Singapour, Zambie, Uruguay). Les pays exportant principalement des pierres et métaux précieux se trouvent bien évidemment dans ce quadrant.
- 3ème quadrant (t.u. > 50 %; t.c. > 50 %). La zone la plus favorable; ces pays bénéficient à la fois d'une structure d'exportation favorable et d'un taux d'utilisation élevé (Philippines, Népal, Pakistan, Thaïlande, Inde, Pérou, Yougoslavie, Corée du Sud, Turquie).
- 4ème quadrant (t.u. > 50 %; t.c. < 50 %). Ces pays utilisent bien le SGP, mais la structure d'exportation est défavorable (Honduras, Costa Rica, Guatemala, Côte d'Ivoire, Chili, Kenya).

De l'analyse de ce graphe, je tire quatre remarques: (1) **les exportateurs principaux vers la Suisse sont également les premiers bénéficiaires du SGP**; (2) compte tenu de la composition de leurs exportations, le **schéma suisse est de moindre utilité pour la majorité des pays d'Afrique et d'Amérique latine**; (3) l'influence des importations de métaux et pierres précieux sur le taux d'utilisation moyen est évidente (cf. Bermudes, Brunei, Panama, Bahrein, Bahamas); (4) **seuls 17 des 47 pays ont des taux d'utilisation inférieurs à la moyenne (37%)**.

Taux de
couverture (%)



Taux d'utilisation (%)

3.2. Analyse statistique pour les PMA

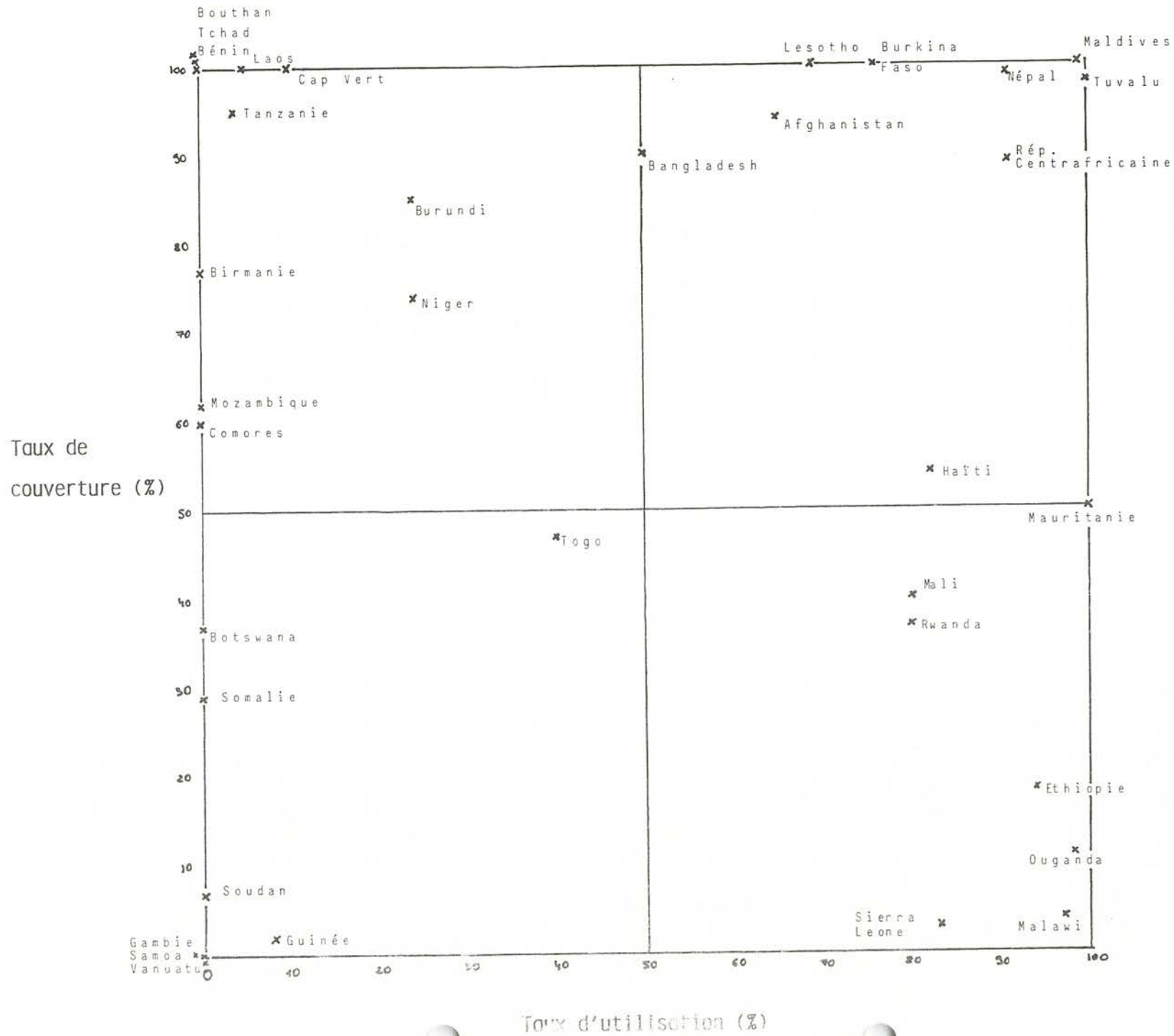
Un traitement préférentiel différencié a été adopté en 1982 en faveur des pays les moins avancés (PMA). L'exemption de droits de douane a été introduite pour près d'une centaine de produits agricoles et des marges préférentielles plus grandes accordées pour certains produits industriels sensibles (textiles par ex.). En 1982, 31 pays étaient considérés comme moins avancés, ils sont aujourd'hui 42. Parmi les 11 pays qui ont été ajoutés, deux sont des exportateurs réguliers vers la Suisse (Togo, Birmanie). Le tableau 4 montre l'évolution de nos importations des PMA⁴. **La part de ce groupe de pays dans nos importations totales reste stable à environ 1 pour mille** (108 millions de francs en 1989). Une autre comparaison simple donne une idée de l'insignifiance commerciale des PMA, ils ne représentent que 1,5 pour cent de nos importations totales des PED.

En ce qui concerne les taux d'utilisation et de couverture des PMA, ils peuvent être observés sur le graphe 5. Le taux d'utilisation nul ou très bas de certains pays est influencé par la composition de leurs exportations (par ex. les droits NPF pour des produits tels le coton sont très bas, les préférences ne sont de ce fait que très rarement demandées). Si l'on compare les graphes 4 et 5, il est évident que les préférences tarifaires constituent un instrument de promotion commerciale plus performant pour les PED à revenu moyen que pour les PMA. Les pays les moins avancés qui profitent le mieux du SGP sont les trois "grands" d'Asie, l'Afghanistan, le Bangladesh et le Népal qui exportent essentiellement des produits manufacturés. Il faut toutefois signaler que les PMA d'Afrique semblent mieux utiliser le SGP qu'il y a quelques années; c'est en tout cas ce qu'indique une comparaison des taux d'utilisation et de couverture pour les années 1987 et 1989 (p. ex. en 1987 seuls 3 PMA d'Afrique avaient un taux d'utilisation supérieur à 50%, alors qu'en 1989 ils sont 10⁵). **Si l'on compare notre commerce préférentiel avec les PMA à celui d'autres pays donateurs, nous observons que la Suisse est, en termes relatifs, un grand importateur de produits des PMA et que le taux d'utilisation des préférences est excellent.**

-
4. Ce tableau doit être analysé avec circonspection, n'étant pas pondéré pour tenir compte des inclusions successives de nouveaux pays dans la catégorie des PMA.
 5. Autre signe de l'intérêt et de la maîtrise croissante des procédures administratives liées aux préférences, des notifications des autorités habilitées à signer les certificats d'origine nous parviennent d'un nombre croissant de PMA d'Afrique. Suite à la participation suisse au séminaire SGP en faveur des PMA d'Afrique, organisé en novembre dernier par la CNUCED, trois pays ont exporté pour la première fois vers la Suisse en régime préférentiel.

TABLEAU 4: IMPORTATIONS DES PAYS LES MOINS AVANCES (en milliers de francs et en pour cent)

		Importations Totales (1)	Importations PED (2)	Importations PMA (3)	Importations admissibles (4)	Importations préférentielles (5)	Taux d'uti- lisation (6)	(3)/(1) (7)	(3)/(2) (8)	(5)/(3) (9)
1981	1-24	5790048	1240267	36469	3909	1791	45,8	0,6	2,9	4,9
	25-99	54304260	4632732	38782	30481	15506	50,9	0,1	0,8	40,0
	Total	60094308	5872999	75250	34387	17297	50,3	0,1	1,3	23,0
1982	1-24	5659086	1188454	38749	4451	2906	65,3	0,7	3,3	7,5
	25-99	52400724	4497730	54100	36986	17107	46,3	0,1	1,2	31,6
	Total	58059810	5686184	92848	41436	20013	48,3	0,2	1,6	21,6
1983	1-24	5571711	1209023	31585	2684	1259	46,9	0,6	2,6	4,0
	25-99	55492471	4736925	52772	36051	14853	41,2	0,1	1,1	28,1
	Total	61064182	5945947	84356	38737	16114	41,6	0,1	1,4	19,1
1984	1-24	6107961	1384932	49565	3866	2416	62,5	0,8	3,6	4,9
	25-99	62916471	5539670	45001	43255	13870	32,1	0,1	0,8	30,8
	Total	69024431	6924603	94570	47124	16287	34,6	0,1	1,4	17,2
1985	1-24	6537784	1581382	65211	5601	4699	83,9	1,0	4,1	7,2
	25-99	68247083	5289716	42755	42173	14996	35,6	0,1	0,8	35,1
	Total	74784867	6871102	107967	47776	19697	41,2	0,1	1,6	18,2
1986	1-24	6212450	1397606	44589	1937	1265	65,3	0,7	3,2	2,8
	25-99	67300005	3805808	35001	33380	15143	45,4	0,1	0,9	43,3
	Total	73512456	5203409	79588	35316	16408	46,5	0,1	1,5	20,6
1987	1-24	6105571	1201659	41204	1885	1103	58,5	0,7	3,4	2,7
	25-99	69065265	4699542	41551	40500	20555	50,8	0,1	0,9	49,5
	Total	75170836	5901201	82758	42385	21657	51,1	0,1	1,4	26,2
1988	1-24	6273537	1152706	42449	1713	1141	66,6	0,7	3,7	2,7
	25-99	76125133	5212679	66633	39850	22440	56,3	0,1	1,3	33,7
	Total	82398670	6365372	109082	41562	23579	56,7	0,1	1,7	21,6
1989	1-24	6725884	1213186	43912	8334	8049	96,6	0,7	3,6	18,3
	25-99	88482757	5772901	64299	42612	26445	62,1	0,1	1,1	41,1
	Total	95208640	6986067	108209	50945	34494	67,7	0,1	1,5	31,9



3.3. Analyse par produits

Le principal intérêt de l'analyse Prognos réside dans l'étude approfondie de l'impact des préférences sur les différents groupes de produits et dans la présentation de 5 études de cas (fruits et légumes en conserves, viande, sucre, coton et articles en coton, appareils optiques et de mesure). Je n'ai par conséquent pas jugé opportun d'entreprendre une nouvelle analyse statistique détaillée de nos importations préférentielles par produits. Il m'a semblé par contre intéressant d'identifier les rubriques tarifaires (4 digits) pour lesquelles la valeur des importations admissibles au titre des préférences n'est pas négligeable. En fixant une limite à 20 millions de francs au minimum, nos importations admissibles au titre des préférences ne concernent plus que 31 rubriques tarifaires (4 digits). Le tableau 5 ci-après classe ces 31 groupes de produits en trois catégories suivant le taux d'utilisation.

TABLEAU 5: IMPORTATIONS ADMISSIBLES SGP PAR RUBRIQUE TARIFAIRE (1989, en milliers de francs)

Rubrique tarifaire	Désignation de la marchandise	Importations préférentielles	Importations admissibles	Importations totales	Taux d'utili- sation (en %) à la valeur	Rap. du droit à la valeur %
TAUX D'UTILISATION ELEVE (>75%)						
0804	ananas, avocats	17.516	20.367	39.895	86	8
0901	café	78.425	79.217	302.377	99	10
1604	conserves de poissons	31.191	31.506	132.089	99	4
2922	composés aminés oxyg.	15.206	19.495	221.968	78	5
3301	huiles essentielles	19.380	23.349	77.219	83	1
4202	valises, sacs en cuir	65.122	70.785	332.394	92	5
4203	vêtements en cuir	122.056	125.831	263.079	97	3
4303	vêtements en fourrures	18.004	20.229	123.169	89	2
5205	fil de coton	20.417	21.492	68.705	95	3
6110	chandails en bonneterie	59.956	65.886	692.273	91	7
6302	linge de lit, table	23.965	24.706	153.788	97	11
6403	chaussures cuirs	16.338	20.423	701.190	80	9
7601	aluminium brut	36.520	41.500	429.240	88	7
8448	accessoires mach.filage	18.069	19.640	252.012	92	1
8516	app. de chauffage	19.445	20.468	347.912	95	2
9503	jouets, mod. réduits	39.486	44.871	234.620	88	3
	Total	601.096	649.765	4.371.930	93	
TAUX D'UTILISATION MOYEN (25%<t.u.<75%)						
5701	tapis	103.196	166.445	188.669	62	2
6203	costumes hommes	20.621	30.325	568.280	68	11
6204	ensembles femmes	29.544	41.034	930.296	72	9
8528	appareils de télévision	44.749	67.802	519.776	66	3
9111	boîtes de montres	18.967	49.913	204.839	38	1
9113	bracelets de montres	13.633	35.877	241.482	38	1
	Total	230.711	391.396	2.653.342	59	
TAUX D'UTILISATION BAS (<25%)						
5201	coton	150	87.368	204.537	3	0
7102	diamants	16.298	1.413.323	3.947.562	1	0
7103	pierres gemmes	18.688	358.925	713.718	5	0
7112	déchets de mét.précieux	21.453	21.453	129.057	3	0
7113	articles de bijouterie	39.289	388.526	1.716.093	10	1
8471	mach. de trait. d'info	10.990	61.752	2.664.190	17	1
8542	circuits intégrés	334	33.856	398.414	0	0
9102	montres-bracelets	5.179	55.433	108.738	9	2
9114	fournitures d'horlogerie	5.163	72.624	140.884	7	0
	Total	117.544	2.493.260	10.023.193	5	
	Total 3 catégories	949.351	3.534.421	17.048.465	27	
	Total PED	1.824.078	4.925.607			

De l'analyse de ce tableau, les six remarques suivantes me semblent mériter attention:

- **Les produits identifiés font partie de ce que l'on peut appeler les "exportations traditionnelles des PED".**
- Ces 31 produits représentent, en valeur, 71 pour cent de nos importations admissibles au titre du SGP et 51 pour cent de nos importations préférentielles. Cela démontre une très forte concentration du commerce préférentiel sur quelques rubriques.
- Un tiers de nos importations préférentielles totales concernent les 16 rubriques à taux d'utilisation élevé, alors que ces dernières ne représentent que 13 pour cent des admissibles.
- Les 9 rubriques tarifaires à taux bas représentent la moitié des importations admissibles au titre des préférences et seulement 6 pour cent des préférentielles. Si l'on ne tenait pas compte de ces 9 rubriques, le taux d'utilisation moyen du schéma suisse de préférences tarifaires passerait de 37 à 70 pour cent pour l'année 1989.
- L'incidence tarifaire joue, fort logiquement, le rôle déterminant dans l'utilisation du SGP. La préférence tarifaire n'est en règle générale demandée que lorsque le droit de douane est supérieur à 2-3 pour cent de la valeur de la marchandise importée.
- Si l'on prend pour référence le taux d'utilisation (99%), les importateurs de café ont apparemment exagéré les difficultés pratiques qu'ils rencontraient pour utiliser la préférence tarifaire accordée au 1er juillet 1989. Ces difficultés nous avaient incité à transformer, au 1er janvier 1990, le taux préférentiel en taux NPF.

4. Impact du SGP sur nos importations en provenance des PED

Ce chapitre a pour objectif de faire la synthèse des deux précédents. Au préalable, il faut toutefois remarquer que dans la pratique, les préférences reviennent souvent à mettre sur pied d'égalité, en matière de traitement tarifaire, les pays en développement et les pays de la CEE et de l'AELE. Les PED ne bénéficient donc d'un accès préférentiel que par rapport aux Etats-Unis, au Japon et aux pays d'Europe de l'Est. Dans ces conditions, et en tenant compte également de la réduction des droits de douane qui a résulté du Tokyo Round, il n'est pas étonnant que l'impact du SGP soit minime. **L'Uruguay Round devrait encore accentuer cette tendance à la marginalisation des préférences tarifaires.**

4.1. Impact sur les échanges

Il est évident que si le succès du SGP est analysé par rapport à ses objectifs généraux (augmentation des recettes d'exportation, industrialisation, accélération de la croissance économique des PED), le SGP est un échec. Sur le plan purement commercial son impact est également minime, puisque seuls 1 à 3 pour cent des importations totales des pays bénéficiaires peuvent lui être attribués. Pour certains produits dont les droits de douane sont élevés, un effet de stimulation des échanges peut être observé (pour ces produits, env. 20 % des importations des pays bénéficiaires sont attribuables au SGP). **Actuellement, les exemptions de droits de douane accordées au titre du SGP, même pour les produits à forte marge préférentielle, servent essentiellement à conserver des parts de marché et non à les accroître.** C'est en tout cas ce que l'on peut déduire de l'évolution des parts de marché (cf. étude PROGNOS). Contrairement à ce que certaines études comparatives (OCDE, CNUCED) laissent entendre, le schéma suisse est bien utilisé par les PED et son impact est similaire à celui d'autres pays de l'OCDE.

4.2. Principaux pays bénéficiaires

Trois facteurs principaux influencent l'impact du SGP pour les pays bénéficiaires: (1) la structure des exportations (les

produits sont-ils admissibles en régime SGP?), (2) le niveau de protection tarifaire (les droits de douane sont-ils importants ad valorem?), (3) la maîtrise des procédures administratives (règles d'origine). Ces trois facteurs limitatifs ne constituent pas un frein aux exportations de pays tels l'**Inde**, la **Thaïlande** et la **Yougoslavie** qui sont indéniablement (cf. graphe 4), parmi nos partenaires commerciaux importants, les **principaux bénéficiaires** du schéma suisse de préférences tarifaires. Bien que commercialement moins importants, les **Philippines**, le **Pakistan**, le **Pérou** et le **Népal** sont également bien servis par notre SGP. Les pays concernés par des exceptions dans le domaine industriel (p. ex. pas de préf. pour textiles et habillement) ne profitent que moyennement du SGP et cela malgré des taux d'utilisation plus élevés que la moyenne. Ainsi les avantages que retirent **Hong Kong**, la **Bulgarie**, la **Roumanie**, la **Chine** et dans une certaine mesure la **Corée du Sud** du SGP sont **sensiblement diminués**. Les "perdants" sont bien évidemment les exportateurs de produits agricoles, de pétrole, et de certains produits de base (p. ex. coton), pour lesquels les préférences tarifaires n'ont pratiquement aucun impact.

4.3. Répartition sectorielle des bénéfiques

L'étude fouillée de PROGNOSE sur l'évolution des parts de marché des pays bénéficiaires du SGP pour chaque section du tarif douanier a clairement montré que les **effets de stimulation du commerce se limitent à quelques produits**. Il s'agit en particulier: matières textiles et ouvrages en ces matières (ch. 50-63); peaux, cuirs, pelleteries (41-43); matières plastiques, caoutchouc (ch. 39-40); mat. pour fabrication de papier (ch. 47-49); ouvrages en pierre, ciment, céramique, verre (ch. 68-70); machines et appareils électriques (ch. 84-85); meubles, jouets (ch. 94-98). Le tableau 5 (p. 19) confirme cette analyse, tout en mettant en évidence la concentration du commerce sur quelques produits de ces chapitres. En ce qui concerne les produits des industries alimentaires (ch. 16-24), du règne végétal (ch. 6-14) et les bois et ouvrages en bois (ch. 44-46), la part des pays bénéficiaires dans les importations suisses s'est maintenue ou a légèrement régressé. Enfin, les préférences n'ont pas pu empêcher des pertes de parts de marché pour les produits des industries chimiques (ch. 28-38), les métaux et produits métalliques (ch. 73-83), les chaussures, parapluies (ch. 64-67) et le matériel de transport (ch. 86-89).

Les études de cas du rapport PROGNOSE montrent également que, compte tenu de l'importance de la protection non-tarifaire,

l'octroi de préférences pour la majorité des produits agricoles n'aurait pratiquement aucun effet d'expansion des échanges (études "viande", "sucre"). Par contre, pour certains produits de l'industrie alimentaire, des concessions pourraient avoir un impact non-négligeable (p.ex. jus de fruits non sucrés, conserves de fruits). En ce qui concerne les textiles/habillement, les effets de stimulation de nos importations des PED sont mitigés par l'exclusion de certains pays, par des droits de douane plus favorables pour les importations en provenance de la CEE et de l'AELE et par des règles d'origine très restrictives.

La conclusion de cette analyse est évidente, le SGP n'influence réellement nos importations que pour un nombre réduit de produits. **Une couverture plus large des produits agricoles n'aurait qu'un effet mineur (essentiellement au niveau de la substitution des sources d'approvisionnement) et par conséquent pas d'impact négatif sur notre agriculture.**

5. Présentation des autres schémas de préférences

Cette partie a pour objectif de présenter brièvement les autres schémas de préférences tarifaires, en particulier les plus éloignés (conceptuellement) du schéma suisse. J'aborderai tout d'abord les SGP complexes à "graduation active" de la CEE, des Etats-Unis et du Japon, puis ceux, plus simples, des pays de l'AELE, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Les différentes approches et exigences en matière de règles d'origine ne seront pas étudiées, les règles suisses étant harmonisées au niveau AELE-CEE (cf. point 6.3). Un tableau récapitulatif des pays bénéficiaires de chaque schéma est inclus à l'Annexe 1. En ce qui concerne l'évolution générale du SGP, elle va depuis quelques années plutôt dans le sens d'un renforcement des restrictions (graduation par produits et exclusion de pays) que vers une libéralisation. Un exemple de cette tendance nous est donné par la Suède qui étudie sérieusement l'introduction d'un système de graduation. Seule exception notoire, l'inclusion de la Pologne et de la Hongrie dans certains schémas restrictifs (p. ex. USA, CEE).

5.1. Schémas de la CE, des Etats-Unis et du Japon

Le schéma de la **Communauté** est certainement le moins transparent et le plus difficile à résumer. Il faut premièrement mentionner que **deux régimes préférentiels distincts cohabitent, le premier en faveur des signataires de la Convention de Lomé et le second pour tous les PED (SGP)**. Si le régime Lomé est simple et libéral (exemption des droits de douane pour tous les produits industriels et agricoles non couverts par la politique agricole commune⁶), le SGP est beaucoup plus complexe. La franchise douanière est accordée aux produits des chapitres 25 à 49 et 66 à 97, à l'exclusion des produits inclus à l'annexe I et II du Règlement annuel régissant le SGP (en 1989, il s'agissait du Règlement 4257/88). Ces annexes contiennent la liste des produits exclus (Annexe II) ou faisant l'objet de montants fixes en franchise, de quotas et de plafonds (Annexe I). Les montants fixes sont répartis entre bénéficiaires, en fonction de leur compétitivité (les plus compétitifs sont exclus ou leurs montants fixes en franchise sont réduits). Un régime similaire est en

6. Pour certains produits inclus dans la politique agricole commune, des contingents en franchise existent, de même que des régimes spéciaux (protocoles) par ex. pour le sucre, les bananes et la viande de boeuf.

vigueur pour les produits agricoles. En ce qui concerne les textiles et les produits sidérurgiques, un régime encore plus restrictif a été mis en place. Pour de nombreux produits textiles les préférences ne sont accordées, sous forme de plafonds en franchise de droits, qu'aux produits originaires de pays ayant signé avec la Communauté des accords bilatéraux (dans le cadre de l'AMF ou en parallèle à celui-ci) prévoyant une limitation des exportations vers la CEE. Au cours des dernières années, une vingtaine de pays ont été touchés par les restrictions quantitatives prévues dans le SGP.

Le schéma des **Etats-Unis** est certainement **le plus "politisé"**. La couverture par produits est la plus restrictive de tous les pays de l'OCDE. Les possibilités de graduation sont nombreuses et concernent aussi bien l'exclusion de produits que de pays. Trois types de graduation peuvent être distingués:

- Critères de maintien de la compétitivité (Competitive Needs Limit). Ces critères prévoient la suppression du régime préférentiel (pour les années suivantes) lorsque les importations d'un produit donné en provenance d'un bénéficiaire donné dépassent (1) 50 pour cent des importations totales de ce produit ou (2) une certaine valeur en dollars, ajustée chaque année en fonction du PNB (US\$ 82'526'480 en 1988). Les pays considérés suffisamment compétitifs sont assujettis à des limites plus restrictives (25 % et US\$ 32'221'250).
- Niveau du PNB par habitant. Les pays bénéficiaires ne peuvent plus prétendre au SGP lorsque leur PNB par habitant dépasse un certain niveau (9'726 US\$ en 1988). Une période transitoire de deux ans est accordée avant le retrait effectif des préférences.
- L'admissibilité d'un pays (et le niveau des avantages accordés) dépend de ses lois et pratiques dans les domaines suivants: accès au marché pour les produits américains; protection de la propriété intellectuelle; traitement des investissements étrangers; commerce international; respect de décisions arbitrales; indemnisation lors d'expropriations; tolérance envers les terroristes internationaux; droits des travailleurs.

En 1988, la moitié des importations théoriquement admissibles en régime préférentiel (soit US\$ 25,9 mia sur US\$ 50 mia.) ont été exclues au titre des critères de maintien de la compétitivité. Trois aspects libéraux du schéma américain méritent d'être

mentionnés: (1) la franchise douanière est accordée pour tous les produits admissibles; (2) pas de restrictions quantitatives; (3) transparence du schéma pour une année donnée.

Le schéma du **Japon** est plus simple et moins restrictif que ceux de la CEE et des Etats-Unis. La couverture par produits est très semblable à celle du schéma suisse (à l'exception de certains textiles qui sont exclus). Pour quelques produits industriels sensibles, le SGP japonais limite les importations préférentielles par un système de plafonds fixés annuellement au moyen d'une formule faisant intervenir un contingent de base et un contingent supplémentaire (10% des importations des pays non SGP). Les importations préférentielles en provenance d'un pays quelconque ne peuvent pas dépasser 25 % de ces plafonds. En 1986, les plafonds avaient été dépassés pour 46 groupes de produits concernant une dizaine de pays bénéficiaires. Il faut signaler, depuis quelques années, un démantèlement progressif de ces restrictions quantitatives.

5.2. Autres schémas (AELE, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande)

Les schémas de l'**Autriche**, du **Canada**, de la **Suède**, de la **Norvège** et de la **Finlande** sont dans leurs grandes lignes similaires au schéma suisse et ne prévoient pas de mécanismes explicites de graduation, autres qu'une clause générale. Le Canada et l'Autriche ont utilisé à quelques reprises leur clause de sauvegarde⁷. La couverture par produits est identique à l'exception des textiles et de divers produits agricoles (Autriche plus restrictive à ce niveau). En 1988, la Suède et la Norvège ont introduit, en régime préférentiel, des droits de douane nuls pour tous les produits en provenance des PMA.

Le schéma révisé de l'**Australie** (entré en vigueur le 1er juillet 1986) est sans conteste le plus original et le plus transparent. En effet, **une préférence de 5 pour cent est accordée pour toutes les positions** (à l'exception des droits fiscaux sur le tabac, les boissons alcoolisées et les produits pétroliers) pour lesquelles le taux du droit général est égal ou supérieur à 5 pour cent. Si celui-ci est **inférieur à 5 %**, **le taux préférentiel est nul**. Si une clause de sauvegarde existe, aucune clause de graduation n'a été introduite, que ce soit par pays ou par produits. Les avantages de ce schéma pour les pays en développement sont

7. Pour l'Autriche, la clause de sauvegarde a été utilisée en 1988 pour exclure les importations de téléviseurs de Corée du Sud.

évidents: il est simple, généralisé, sûr et permanent. Par contre, **cette conception originale ne semble applicable qu'à des pays qui ont maintenu des droits de douane élevés.**

La **Nouvelle-Zélande** est, comme je l'ai déjà mentionné, le **seul petit pays a avoir introduit un système de graduation par pays et produits**. Depuis 1985, elle applique une législation lui permettant d'exclure des bénéficiaires de son schéma lorsque ceux-ci atteignent un PNB par habitant égal à 70 % de celui de la Nouvelle-Zélande (l'atlas de la Banque mondiale est utilisé comme référence). En 1989, Israël a été exclu à ce titre. Depuis le 1er juillet 1989, un système de graduation par produit est entré en vigueur. Il prévoit qu'un pays ne peut plus bénéficier de droits de douane préférentiels pour un produit spécifique lorsque les importations de ce pays dépassent 25 % des importations totales de ce produit ou 100'000 NZ\$. Les produits pour lesquels le taux du droit préférentiel est nul et le taux NPF est de 5% ainsi que les importations des PMA sont exempts de graduation.

6. Modifications possibles du schéma suisse

Ce chapitre passera en revue certaines modifications possibles du schéma suisse. Il s'agira dans un premier temps de donner une vue d'ensemble des alternatives, puis dans les chapitres suivants d'étudier en détail les plus importantes.

6.1. Pays bénéficiaires

Le tableau comparatif (**Annexe I**) des pays bénéficiaires de chaque schéma de préférences tarifaires **montre clairement que le schéma suisse figure parmi les plus libéraux au niveau de la couverture par pays**. Si l'on excepte quelques ajustements mineurs (p. ex. inclusion de la Namibie et de la Mongolie), deux questions essentielles se posent: la première concerne l'**exclusion éventuelle de certains pays avancés** (à l'image des Etats-Unis qui ont exclu en 1988 les tigres d'Asie) et la seconde l'**inclusion de pays d'Europe de l'Est** (comme la CEE et les Etats-Unis l'ont fait). Le chapitre 8 sera consacré à l'Europe de l'Est et le chapitre 9 aux nouveaux pays industrialisés. Aucune autre exclusion ou inclusion ne me semble digne d'être étudiée. Il faut toutefois remarquer que l'éventuelle exclusion de pays avancés et inclusion de pays d'Europe de l'Est remettent en question le principe d'auto-élection que nous avons appliqué de manière constante jusqu'à présent.

6.2. Couverture par produits

La couverture par produits des différents schémas est analysée traditionnellement par la comparaison des listes positives de produits agricoles inclus et des listes négatives de produits industriels exclus. En ce qui concerne les produits industriels, il faut noter que la Suisse est le seul pays ne prévoyant pas de restrictions quantitatives ou d'exclusions de produits dans le secteur des textiles et de la confection. Trois questions se posent:

- **Est-il opportun de retirer ou de réduire certaines préférences octroyées?** Il s'agirait là d'une application de la clause de sauvegarde ou de celle de graduation. L'on peut déduire de l'analyse des chapitres précédents, qu'aucune préférence accordée n'a sérieusement porté atteinte à des intérêts vitaux de l'économie suisse. Il ne me semble par

conséquent pas opportun d'étudier des modifications à ce niveau.

- **Doit-on élargir la couverture par produits?** Trois possibilités se présentent: (1) Inclure de nouveaux produits dans le schéma et cela en faveur de tous les bénéficiaires; (2) Élargir la couverture uniquement pour quelques bénéficiaires; (3) Statu quo. Si l'inclusion de nouveaux produits agricoles mérite d'être étudiée au cas par cas (notamment en fonction des requêtes nous parvenant des PED), la couverture très libérale de notre SGP dans le secteur industriel et les impératifs de notre politique agricole limitent singulièrement les possibilités d'améliorations substantielles pour tous les bénéficiaires. Par contre, je m'attarderai au **chapitre 7 sur une possibilité déjà mise en oeuvre par la Suède et la Norvège: l'octroi de droits de douane nuls pour tous les produits originaires des pays les moins avancés.** Une autre possibilité à étudier au cas par cas concerne la levée de certaines exceptions pour des pays tels, la Bulgarie, la Chine, Macao, la Roumanie, la Turquie ou la Yougoslavie (cf. liste des exceptions reproduite à l'**Annexe 2**).
- **La mise en place d'un régime de graduation automatique par produits est-elle souhaitable?** Si l'on excepte les schémas du Canada, de l'Australie et des pays de l'AELE, tous les autres schémas comprennent des mécanismes de graduation automatique. La justification de ces mécanismes est double: (1) protéger certains secteurs économiques nationaux sensibles; (2) limiter les bénéfices du SGP lorsque les fournisseurs PED sont compétitifs. En ce qui concerne le premier point, le besoin ne se fait pas sentir en Suisse (aucune plainte ne nous est parvenue ces dernières années). Le mécanisme que nous avons adopté pour différencier selon le niveau de développement (pas de préférence ou préférence réduite pour certains producteurs concurrentiels de produits sensibles; p. ex. textiles: entre autres, exclusion de Hong Kong et de la Corée du Sud) a l'avantage de la simplicité (dans son administration) et de la transparence. **Il ne me semble par conséquent pas opportun d'introduire un mécanisme de graduation automatique par produits.**

6.3. Règles d'origine

Les règles d'origine sont largement harmonisées au niveau AELE-CEE. Notre liberté d'action et notre influence sont par conséquent limitées pour introduire des modifications autonomes. Toutefois, **pour les exportateurs des PED, les avantages de l'harmonisation dépassent largement ses inconvénients**; elle signifie en effet une **simplification de l'application des règles et une transparence accrue des procédures administratives**. Les quatre requêtes principales des pays en développement en matière de règles d'origine concernent leur simplification, le cumul global⁸ et l'élément du pays donneur, ainsi que la libéralisation de la règle de 5%. Or, des mesures dans ces quatre domaines ne peuvent être prises, si l'on recherche un impact substantiel et pas uniquement formel, qu'au niveau AELE-CEE.

En ce qui concerne la simplification, aucune discussion n'est en cours, ni envisagée à brève échéance. De plus, la portée de simplifications additionnelles serait moindre vu les grandes orientations introduites suite à l'introduction du système harmonisé en 1987.

Parmi les requêtes des PED, la possibilité de **cumul régional est offerte par les schémas de la CEE et des différents pays de l'AELE donneurs de préférences**. Seule l'ASEAN a pour l'instant obtenu le cumul régional⁹. Une demande de la "Southern Africa Development and Coordination Conference, SADCC", présentée à tous les pays de l'AELE en mai 1990, ainsi que le contenu d'une réponse probablement positive sont à l'étude à l'intérieur du Comité de l'origine et des questions douanières de l'AELE. Le manque d'intérêt des autres groupements régionaux montre que cette possibilité de cumul n'est pas considérée importante, ni par les autorités gouvernementales, ni par les exportateurs. Même au sein de l'ASEAN, la possibilité de cumul n'est pas utilisée. Il semble par conséquent que le **cumul global n'offrirait pas d'avantages substantiels**, sauf peut-être à quelques pays en développement parmi les plus avancés¹⁰.

-
8. Cumul global: il s'agit de considérer les produits originaires de PED utilisés dans la fabrication d'un produit exporté comme si ceux-ci étaient originaires du pays exportateur (du produit fini).
 9. Cumul régional: mécanisme similaire au cumul global, mais limité aux membres d'un groupement économique régional (cf. Art. 7 et 12 de l'Ordonnance du 7 décembre 1987 relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement).
 10. De plus, quelques problèmes pratiques non négligeables se poseraient, notamment en ce qui concerne le contournement de trafic et du traitement des produits textiles (aujourd'hui exclus de cumul régional). Des mécanismes de contrôle à posteriori renforcés devraient aussi être mis en place.

L'octroi de l'élément du pays donneur ("donor country content") a été abordé en 1989 dans le cadre de discussions CEE - AELE. La CEE, qui n'a pas encore pris une décision à ce sujet mais qui pourrait la prendre dans le cadre de la révision générale du SPG en 1991, s'est opposée à l'introduction d'un "donor country content" multilatérale pour toute l'Europe occidentale (AELE+CEE)¹¹. Mais elle a opté pour que, dans un premier pas, chaque partie introduise d'une manière autonome le "donor country content" bilatéral. De manière autonome mais d'une manière concertée au niveau de l'AELE, il nous serait possible et cela ne poserait aucun problème majeur (si ce n'est son impact commercial moindre), d'introduire l'élément du pays donneur. Mais cette action introduirait une nouvelle divergence entre les règles de la CE et des pays largement harmonisés qui rendrait moins transparentes les règles et créerait des difficultés d'application pour les PED.

Vient finalement la demande de libéralisation de la règle de 5% pour des matériaux tiers ajoutés au produit originaire des PED. Cette initiative, qui peut avoir pour effet d'accroître les importations préférentielles de certains articles manufacturés de haut niveau technique (appareils photo, instruments optiques, récepteurs de télévision, etc.), avait soulevé des réticences d'autres pays donneurs de préférences, comme la CE. De concert avec les autres pays de l'AELE et la CE, la Suisse serait prête à une libéralisation qui resterait à déterminer produit par produit. Si la CEE ne revient pas sur sa position, aucune action à ce niveau ne me semble toutefois justifiée.

11. L'élément du pays donneur est un concept simple: il s'agit de ne pas tenir compte, lors de la détermination de l'origine de produits exportés par les PED, des composants originaires du pays donneur de préférence.

7. Extension des avantages en faveur des pays les moins avancés

Depuis 1988, la Suède et la Norvège accordent au titre du SGP des droits de douane nuls pour tous les produits importés des PMA. Ce chapitre étudie si une telle mesure est (1) possible au niveau de notre législation tarifaire, agricole et fiscale, (2) identifie les obstacles principaux et (3) discute sa justification. Il est évident que cette mesure ne toucherait que les droits de douane et non les prélèvements, les taxes, les charges fiscales ainsi que les restrictions quantitatives.

7.1. Problèmes potentiels en cas d'octroi d'exemption de droits de douane

L'octroi de droits de douane nuls pour toutes nos importations des PMA pose potentiellement trois problèmes:

- Conformité avec notre législation agricole et fiscale - A ce titre, la mesure envisagée doit, en premier lieu, être conforme à deux lois fédérales, d'une part la **Loi sur le tarif des douanes** du 9 octobre 1986 et de l'autre, la **Loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés** du 13 décembre 1974. En première analyse et après consultation des services spécialisés de l'OFAEE, aucun problème majeur ne se poserait à ce niveau. Une étude plus détaillée est nécessaire (notamment en ce qui concerne les éléments mobiles) mais me semble prématurée à ce stade, compte tenu des échéances agricoles au GATT. De même, les droits de douane à caractère fiscal pour l'importation de combustibles sont également remis en cause dans le cadre de l'Uruguay Round (leur transformation en taxe interne avait d'ailleurs déjà été promise lors de négociations avec la CEE).
- Contournement du trafic de marchandises - Des problèmes de contournement de marchandises pourraient se poser pour des produits tels le café, les huiles végétales (et oléagineux) et les produits des industries textiles et de l'habillement. Il faut toutefois relever que, dans le domaine agricole et surtout des oléagineux, **la protection à la frontière est essentiellement non tarifaire et que la préférence ne toucherait que quelques pour cent de la protection totale**. L'expérience de la Norvège et de la Suède montre que les craintes à ce sujet ne doivent pas être exagérées (seuls

quelques cas mineurs ont été observés dans le domaine de l'habillement en provenance du Bangladesh).

- très forte augmentation de nos importations des PMA - Compte tenu de la faiblesse des partenaires commerciaux concernés (aussi bien au niveau de la concentration des exportations sur quelques produits que du potentiel de production), aucune crainte ne me semble fondée à ce niveau.

7.2. Justification: pour ou contre?

Du point de vue de notre politique commerciale et de développement, une telle mesure me semble **justifiée** pour les raisons suivantes:

- Une **différenciation plus grande entre bénéficiaires**, selon le niveau de développement, faciliterait l'accès à notre marché de produits en provenance de pays encore peu compétitifs qui ne disposent que de peu d'expérience des marchés internationaux.
- Un **élargissement des bénéficiaires** en faveur des PMA compenserait pour ces pays l'érosion de la marge préférentielle qui résultera certainement de l'Uruguay Round.
- La grande **majorité des PMA s'est engagée dans des programmes de réforme économique** qui, au niveau du commerce extérieur, prévoient de nombreuses mesures de **libéralisation**. Le succès de ces mesures dépendra dans de nombreux cas d'une croissance des exportations. L'octroi de la franchise douanière pour toutes nos importations de ces pays constituerait dans ce contexte un geste (surtout politique) important.
- Compte tenu des **expériences faites par la Norvège et la Suède**, les éventuelles implications néfastes de cette mesure sur notre agriculture et industrie me semblent insignifiantes. De même, nos importations des PMA étant infimes (108 mio. frs. en 1989), l'impact sur nos courants d'échange et recettes douanières¹² serait minime.

12. Même si le taux d'utilisation passait à 100% et qu'une augmentation de 50% des importations des PMA se produisait la première année, la perte de recettes douanières ne dépasserait pas 1,5 mio. de frs. par année.

8. Pays d'Europe de l'Est

Les bouleversements de fin 1989 en Europe de l'Est ont incité certains pays à octroyer des préférences tarifaires à la Pologne et à la Hongrie. Ce chapitre sera consacré d'une part à une description des mesures prises par les pays de l'OCDE et de l'autre à une présentation des différents arguments pour et contre l'octroi par la Suisse de préférences à la Pologne, à la Hongrie et à la Tchécoslovaquie.

8.1. Politique/pratique des autres pays donneurs de préférences

Le tableau 6 ci-dessous indique quels sont les pays octroyant des préférences tarifaires à la Pologne, à la Hongrie, à la Roumanie et à la Bulgarie. De ce tableau, il ressort que l'**Autriche**, l'**Australie**, le **Canada**, la **CEE** et les **Etats-Unis** ont pris des mesures spéciales en matière de SGP suite aux récents bouleversements en Europe de l'Est. **Aucun pays n'a pour l'instant annoncé l'octroi de préférences tarifaires à la Tchécoslovaquie**. Au sein de l'AELE, la Suède et la Norvège ont décidé de ne pas octroyer de préférences à la Pologne et à la Hongrie.

Tableau 6: Pays d'Europe de l'Est inclus dans les différents schémas

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie
Australie	x	x*	x*	x
Autriche	x	x	x*	x
Canada	-	x*	x*	-
CEE	-	x*	x*	x
Etats-Unis	-	x*	x*	-
Finlande	x	-	-	x
Japon	x	x	x*	x
Norvège	x	-	-	x
Suède	x	-	-	x
Suisse	x	-	-	x

* dénote que le SGP a été accordé à la suite des récents bouleversements en Europe de l'Est

8.2. Conformité avec la politique/pratique suisse

A l'inverse d'autres pays, tels les Etats-Unis, la CEE, le Japon, voire l'Autriche, la Suisse n'a jamais soumis l'octroi ou le retrait des préférences tarifaires à des considérations politiques. L'Arrêté fédéral du 9 octobre 1981 stipule à l'article 1 que des préférences tarifaires peuvent être accordées aux pays en développement. Le principe appliqué pour déterminer l'appartenance d'un pays à la catégorie des pays en développement est celui de l'auto-élection (conformément à la pratique des Nations Unies). **Ainsi, selon ce principe, tout pays qui se déclare en développement peut bénéficier du SGP.** Parmi les actuels bénéficiaires du schéma suisse, seule la Bulgarie ne s'est, à ma connaissance, jamais déclarée en développement¹³. L'octroi de préférences à la Pologne, à la Hongrie et à la Tchécoslovaquie ne serait donc pas conforme à la pratique et à la politique suivies depuis l'introduction du SGP. Par contre, une interprétation large du statut actuel des pays d'Europe de l'Est (p. ex. "pays dont le niveau de développement est assimilable à celui de PED") ne serait pas en contradiction formelle avec l'Arrêté fédéral du 9 octobre 1981 (Art.2).

8.3. Argumentation: le pour et le contre

Parmi les arguments en faveur de l'inclusion de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie, voici les plus fréquemment mentionnés:

- Les principales puissances commerciales ont fait un geste envers ces pays, la Suisse se doit de suivre leur exemple;
- le niveau de développement (p. ex. mesuré selon le PIB/hab.) est similaire à celui de bien des pays en développement;
- l'octroi des préférences constitue un geste politique important pour montrer notre soutien aux réformes en cours.

13. Dans la proposition au CF concernant l'inclusion de la Bulgarie et de la Roumanie, il est fait mention que le principe de l'auto-élection a été respecté!?

A l'opposé, les **arguments suivants militent contre** l'octroi des préférences à ces pays:

- Cet octroi est contraire à la pratique suivie jusqu'ici;
- la conformité GATT est douteuse;
- les efforts de la communauté internationale devraient se concentrer sur l'intégration des pays d'Europe de l'Est dans le système d'échange multilatéral et non sur un traitement spécial et différencié dont l'impact est minime;
- limite notre **liberté d'action** (ou diminue pour le moins notre crédibilité) **pour graduer des pays avancés (p.ex. "tigres" d'Asie)**.

9. Graduation des nouvelles économies industrialisées

Depuis quelques années, de nombreux pays donneurs de préférences renforcent leurs restrictions envers les importations des pays en développement les plus avancés. La **Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapour, Israël, le Brésil, la Thaïlande, l'Argentine et le Mexique** sont les pays les plus fréquemment touchés par de telles mesures. L'Article 3 de l'Arrêté sur les préférences tarifaires stipule que "le Conseil fédéral examine périodiquement si, et le cas échéant, dans quelle mesure, des préférences tarifaires accordées à des produits en provenance de pays bénéficiaires déterminés **continuent à être justifiées compte tenu du niveau de développement et de la situation financière et commerciale du pays.**" Jusqu'à présent, aucun avantage n'a été retiré à ce titre.

9.1. Politique/pratique des autres pays donneurs de préférences

La **Suisse** est avec la **Suède, la Norvège et la Finlande** le seul pays à n'avoir pas pris, au cours des trois dernières années, des mesures spéciales au titre du SGP à l'encontre des pays en développement à revenu moyen. Les Etats-Unis ont par exemple exclu du SGP, avec effet au 1er janvier 1989, les quatre tigres d'Asie et la CEE en a fait de même avec Hong Kong et la Corée (temporairement pour des motifs de protection de la propriété intellectuelle). En ce qui concerne l'exclusion de produits spécifiques, l'Autriche a exclu des bénéficiaires du SGP les enregistreurs vidéos et les téléviseurs en provenance de Corée, le Canada certains ciseaux du Brésil et les Etats-Unis les cylindres d'acier de Thaïlande, du Vénézuéla, du Mexique, d'Argentine, de Yougoslavie, d'Israël et du Brésil. La raison principale de ces décisions est à rechercher, dans la plupart des cas, dans une volonté de protéger un secteur de l'industrie nationale qui se plaint de concurrence déloyale de la part de pays en développement avancés. Les **Etats-Unis et la CEE utilisent également le SGP comme moyen de pression lors de négociations bilatérales avec certains PED** (surtout lors de différends touchant à la protection de la propriété intellectuelle).

9.2. Graduation par produits ou pays?

Le traitement actuel des pays les plus avancés dans le schéma suisse (exclusion ou réduction des bénéficiaires pour certains produits, tels les textiles) permet d'introduire une différenciation selon la compétitivité de ces pays dans certains secteurs sensibles. Ces exclusions ou diminutions de la marge préférentielle ont toutefois été identifiées dans les années 1970 et n'ont pas été adaptées à l'évolution de la composition des exportations des PED les plus avancés. Parmi les exportations nouvellement concurrentielles de ces pays, il faut mentionner les **appareils électriques et électroniques** (tels les téléviseurs, les circuits intégrés, le matériel informatique, etc.). Deux pays sont particulièrement concernés à ce niveau: la **Corée** et **Hong Kong**.

Il faut toutefois se demander si une exclusion pure et simple de certains pays n'est pas justifiée dans la perspective du prochain Arrêté sur les préférences qui couvrira vraisemblablement la période 1992 - 2001. Cette solution aurait l'avantage de la simplicité et de la transparence. En effet, si l'on retire petit à petit les avantages octroyés, le schéma se compliquera progressivement, perdant sa transparence et incitant les pays concernés à intervenir à chaque décision en leur défaveur. Bien que le caractère autonome du SGP permette de ne pas édicter de critères d'exclusion, celle-ci non motivée par des critères objectifs ne manquerait de créer des tensions bilatérales.

9.3. Identification de critères éventuels

Les schémas des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande contiennent des dispositions d'exclusion automatique de bénéficiaires en fonction d'un critère objectif (le SGP US comprend en plus des critères "subjectifs" de politique extérieure et économique) : **le revenu moyen par habitant**. Bien qu'imparfait (forte influence des fluctuations de taux de change¹⁴ ; indicateur statistiquement peu robuste pour de nombreux PED et pays d'Europe de l'Est), ce critère a l'avantage de la simplicité et de la transparence. Pour 1988, le schéma américain prévoyait une limite de **9'726 US\$** et le schéma néo-zélandais de **6'734 US\$** (70% du PNB/hab. de la NZ).

14. Le PNB/hab. de la Suisse est par exemple passé de 21'310 US\$ en 1987 à 27'260 US\$ en 1988 selon l'atlas de la BM, alors que le taux de croissance réel était légèrement inférieur à 2%.

Quels seraient les pays touchés par une éventuelle graduation selon le revenu par habitant? En prenant comme base de décision l'annuaire statistique de la Banque mondiale, qui est d'ailleurs utilisé par la Nouvelle-Zélande, les pays suivants, actuels bénéficiaires du schéma suisse, dépassent US\$ 5'000 de revenu moyen par habitant en 1988 (ou 1987 si aucune estimation n'est disponible pour 1988): **Arabie Saoudite (6'170)**; Bahamas (10'570); Bahrein (6'610); Barbades (5'990); Bermudes (22'540); Brunei (14'120); **Chypre (6'260)**; Emirats Arabes Unis (15'720); **Hong Kong (9'230)**; Iles Faroe (14'600); **Israël (8'650)**; Koweït (13'680); **Libye (5410)**; Malte (5'030); Oman (5'070); Qatar (11'670); **Singapour (9100)**. A titre indicatif, le revenu par habitant de la **Corée est de 3'530 US\$, de la Grèce 4'790 et du Portugal 3'670**. Il ressort de cette liste que trois de nos partenaires commerciaux importants, Hong Kong, Israël et Singapour seraient probablement touchés par une graduation selon le revenu moyen par habitant.

L'identification d'autres critères "objectifs" pose de nombreux problèmes, notamment du fait que peu d'indicateurs économiques fiables sont disponibles pour tous les pays en développement (des critères commerciaux constitueraient une alternative envisageable¹⁵). **Reste la possibilité de recourir à des critères plus subjectifs**, tels le respect de la propriété intellectuelle, l'accès au marché du pays concerné pour les produits suisses ou encore le respect des droits des travailleurs (y compris "dumping social"). L'inconvénient majeur de tels critères est double: en l'absence de normes internationalement reconnues, ils restent éminemment subjectifs et leur administration nécessiterait un appareil lourd, disproportionné par rapport à l'importance des préférences.

Une exclusion des pays les plus avancés parmi les pays en développement signifierait l'abandon de notre pratique en matière d'éligibilité (principe d'auto-élection) qui devrait alors être modifiée pour tenir compte du niveau de développement (par ex. en fonction du PNB/hab. ou auto-élection avec une restriction concernant le PNB/hab.). Dans ce contexte se pose également la question de l'inclusion des pays d'Europe de l'Est dont le revenu moyen par habitant est aujourd'hui estimé par la Banque mondiale à des niveaux très bas (Hongrie: US\$ 2'460; Pologne: US\$ 1'850).

15. Par exemple: exportations de produits manufacturés par habitant; coefficient de concentration ou de diversification des exportations. Un critère relativement simple concernant la production pourrait être envisagé: la part de l'agriculture dans le revenu national. La robustesse statistique de ces indicateurs laisse toutefois également à désirer.

10. Avenir du schéma suisse: proposition

Avant d'aborder l'avenir du schéma, il me semble utile de dresser un bilan du passé et cela à la lumière des premiers chapitres de cette étude:

- Le **schéma suisse est très libéral pour l'importation de produits industriels** et les PED profitent bien des avantages octroyés.
- Malgré la forte croissance du commerce préférentiel au cours des dernières années, **le SGP ne joue qu'un rôle très modeste dans la promotion des exportations des PED**. Son impact de stimulation des échanges est au mieux minime et au pire inexistant si l'on prend pour référence les exportations totales des PED. Par contre, pour certains secteurs spécifiques (à droits de douane élevés), la préférence tarifaire permet aux bénéficiaires d'accroître sensiblement leurs exportations (10-20%).
- **L'impact du SGP continuera de diminuer au cours des prochaines années**, les négociations GATT ayant pour effet de réduire sensiblement la marge préférentielle. De plus, les possibilités d'amélioration du schéma suisse sont minimales dans le domaine industriel (textiles surtout) et souvent "inutiles" dans le secteur agricole (compte tenu des mesures non tarifaires qui constituent la véritable protection à la frontière).
- **Les principaux bénéficiaires du schéma suisse sont clairement les pays dont la structure industrielle est diversifiée** et qui n'exportent que peu de produits agricoles ou de base. Nos importations des PED continuent de ne concerner, dans leur majorité, que quelques rubriques tarifaires.

De ces constatations, je tire les trois **enseignements suivants pour l'avenir du schéma suisse**: (1) sa simplicité et sa transparence méritent d'être maintenues et l'introduction de mécanismes de graduation sophistiqués ("competitive needs limit", plafonds, contingents, etc.) serait inutile compte tenu de l'impact fort limité du SGP; (2) des avantages supplémentaires en faveur des pays les moins avancés sont justifiés compte tenu des bénéfices moindres que ces pays retirent du SGP; (3) la pratique en matière d'éligibilité des pays à revenu moyen doit être clarifiée et définie avec précision.

Je propose par conséquent que l'on étudie plus en détails les trois modifications fondamentales suivantes qui me paraissent souhaitables:

- **Exemption tarifaire pour tous les produits originaires des pays les moins avancés;**
- **Graduation des pays les plus avancés en fonction de leur revenu moyen par habitant;**
- **Définition claire, dans le prochain Arrêté fédéral, de critères d'éligibilité des bénéficiaires du schéma suisse de préférences.**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
Suriname (ACP)	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	
Swaziland (ACP)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Syrian Arab Republic (MED)	x	x	x	<u>c/</u>	x	x	x	x	x	x	<u>c/</u>	x	<u>c/</u>	x	x	
Thailand	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Togo (ACP) (LDC)	x	z	x	<u>c/</u>	x	z	z	x	z	z	<u>c/</u>	z	<u>c/</u>	z	z	
Tonga (ACP)	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	
Trinidad and Tobago (ACP)	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Tunisia (MED)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Tuvalu (ACP) (LDC)	x	z		<u>c/</u>		z	x		x	z	<u>c/</u>	z	<u>c/</u>	z	x	
Uganda (ACP) (LDC)	x	z	x	<u>c/</u>	x	z	z	x	z	z	<u>c/</u>	z	<u>c/</u>	z	z	
Union of Myanmar (LDC)	x	z	x	z	x	z	z	x	z	x	z	z	z	z	z	<u>b/</u>
United Arab Emirates	x	x	x	<u>c/</u>	x	x	x		x		<u>c/</u>	x	<u>c/</u>	x		
Abu Dhabi	x	x											x	x		
Dubai	x	x											x	x		
Ras-al-Khaimah	x	x											x	x		
Fujairah	x	x											x	x		
Ajman	x	x											x	x		
Sharjah	x	x											x	x		
Umm Al Qaiwan	x	x											x	x		
United Republic of Tanzania (ACP) (LDC)	x	z	x	z	x	z	z	x	z	z	z	z	z	z	z	z
Uruguay	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Vanuatu (ACP) (LDC)	x	z		<u>c/</u>		x	x		z	z	<u>c/</u>	z	<u>c/</u>	x	x	
Venezuela	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Viet Nam	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		
Yemen (LDC) <u>d/</u>	x	z	x	<u>c/</u>	x	z	z	x	z	z	<u>c/</u>	z	<u>c/</u>	z	z	
Yugoslavia	x	x		x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	
Zaire (ACP)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Zambia (ACP)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Zimbabwe (ACP)	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
II. Other beneficiaries																
Albania	x									x						
Brunei Darussalam (ACP)	x	x		<u>c/</u>		x			x	x	x	x	<u>c/</u>	x		
Bulgaria	x	x		x			x		x	x	x		x	x		
China	x	x		x		x	x		x	x	x		x	x		
Hong Kong	x	x		x		x	x		x		x	x	x	x		
Hungary		x	x	x		x			x	x						x
Israel (MED)	x	x		x			x		x		x		x	x	x	
Kiribati (ACP) (LDC)	x	z		<u>c/</u>		z	x		x	z	<u>c/</u>	z	<u>c/</u>	z	x	
Macao	x	x		x		x	x		x	x	x		x	x	x	
Mongolia	x				x		x		x	x		x	<u>c/</u>			
Muscat		x											x			
Nauru	x	x		<u>c/</u>	x	x	x			x	<u>c/</u>		<u>c/</u>	x		
Poland			x	x		x			x	x						x
Taiwan Province of China	x	x							x	x						
Turkey (MED)	x	x		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	

z The preference-giving country which makes provision for special and more favourable treatment for the LDCs.

a/ All developing countries having relations with the USSR are beneficiaries of its scheme.

b/ The country whose beneficiary status was temporarily suspended.

c/ The country which has not yet fulfilled the notification requirements under the relevant scheme.

d/ Consists of Yemen Arab Republic and Yemen Democratic both LDCs.

- 48 -
TABLEAU DES PREFERENCES TARIFAIRES SUISSES ACCORDEES AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL

(Produits des chapitres 25 à 97 du tarif douanier)

Juillet 1989

Section	Chapitre	no du tarif	Désignation	Préférences tarifaires accordées aux pays en développement (en pour cent)	Exceptions aux préférences accordées selon colonne (5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
V	25-27		Produits minéraux (sel; minerais métallurgiques; combustibles minéraux)	100	Combustibles minéraux 1): 2707, 2709, 2710, 2711: pas de préférence
VI	28-38		Produits des industries chimiques et des industries connexes (produits chimiques inorgan. et organ.; produits pharma.; engrais; extraits tannants, couleurs; savon; explosifs)	100	autres hydrocarbures et films 1): ex 2901/02, 2905, ex 2909, 3706, ex 3811, ex 3814, ex 3817/3823: pas de préférence 3102: préf. de 30 % pour Bulgarie et Roumanie; Albumine et colles: 3501, 3502: pas de préf.; 3505: préf. de 30 % 2); Articles de pyrotechnic: 3604: préf. de 30 % pour la Chine
VII	39-40		Mat. plastiques, caoutchouc et ouvrages en caoutchouc	100	
VIII	41-43		Peaux, cuirs, pelleteries, art. de sellerie, art. de voyage	100	
IX	44-46		Bois, ouvrages en bois, en liège; ouvrages de vannerie	100	
X	47-49		Mat. pour fabric. du papier; papier et ses applications	100	
XI	50-63		Matières textiles et ouvrages en ces mat. excepté: Certains produits en jute et en fibre de coco: 5303, 5307, 5310, 5607.1010, ex 5608.9000, 5702.20, ex 5705	50 ²⁾ 75 ²⁾	pas de préf. pour Hong Kong, Macao, Corée du Sud, Corée du Nord, Bulgarie, Roumanie pas de préf. pour Chine sauf pour ex 5001, 5002, ex 5007.2010, 5101.1100/1900, 5201.0090, 5303.9000, 5307, 5310, 5607.1010, ex 5608.90, 5701, 5702, 5703, 5705, 5805, 6305.1000, ex 6305.9000
XII	64		Chaussures	100	chap. 64 dans son ensemble: pas de préf. pour Hong Kong, Macao, Corée du Sud et Chine 6401-4, 6405.9010: pas de préf. pour Corée du Nord, Bulgarie et Roumanie
		6403/4	Chaussures à semelle en cuir, etc.	50 ²⁾	6403+4, 6405.9010: préf. de 30 % pour Yougoslavie; pas de préf. pour Corée du Nord, Bulgarie et Roumanie
	65		Coiffures et parties de coiffures	100	
	66	6601	Parapluis, cannes (excepté 6601) Parapluis et parasols	100 50 ²⁾	6601: préf. de 30 % pour Macao
	67		Plumes, duvets, éventails	100	
XIII	68-70		Ouvrages en pierre, plâtres, ciment; céramique; verre	100	6907, 6908, 6911, 6912: préf. de 30 % pour Bulgarie et Roumanie
XIV	71		Perles, pierres gemmes, métaux précieux; monnaies	100	
XV	72-73		Fer et acier	100	7211-7217, ex 7228, 7304-7306, ex 7314: préf. de 30 % pour Bulgarie et Roumanie
	74		Cuivre	100	7407-7411: préf. de 75 % pour Yougoslavie
	75		Nickel	100	
	76	7601/2	Aluminium (excepté 7601 + 7602) Aluminium brut	100 50 ²⁾	ex 7604, 7605, 7606: préf. de 75 % pour Yougoslavie, Turquie, Roumanie
	77-83		Magnésium; plomb; zinc; étain; outillage	100	
XVI	84		Machines et appareils	100	Moteurs pour automobiles ¹⁾ : pas de préférence: 8407.3310/3410, 8408.2010, 8409.9112/9912
	85		Machines et appareils électriques (excepté 8506)	100	8544: préf. de 30 % pour Roumanie 8525.10, 8546.20, 8547.10: préf. de 30 % pour Bulgarie et Roumanie
		8506	Piles électriques	50 ²⁾	
XVII	86-89		Matériel de transport	100	Automobiles et parties d'automobiles ¹⁾ : 8702, 8703, 8704, 8706, 8707, 8708: pas de préf.
XVIII	90-92		Instruments et appareils; horlogerie	100	Chap. 91 (horl.): préf. de 30 % pour HongKong
XIX	93		Armes et munitions	100	
XX	94-96		Meubles; jouets; ouvrages de broserie; divers; (excepté 9405.9912); abat-jour en matière textile	100 50 ²⁾	9401, 9403: pas de préf. pour Bulgarie et Roumanie; 9405.9912: pas de préf. pour Hong Kong, Macao, Corée du Sud et Nord, Bulgarie, Roumanie, Chine
XXI	97		Objets d'art	100	

1) Marchandises assujetties à des droits de caractère fiscal

2) 100% pour les pays en développement les moins avancés: Afghanistan, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Birmanie, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Rép. Centrafricaine, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Kiribati, Laos, Lesotho, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, Rwanda, Samoa, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Somalia, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Rép. arabe du Yémen, Rép. démocratique du Yémen. (7.89)

Bibliographie

Ouvrages généraux sur le SGP:

Message sur des mesures commerciales et des mesures relatives aux produits de base dans le cadre de la coopération au développement, 25 février 1981, FF 1981 II 113

CNUCED, Examens annuels du SGP, pour 1990. Document TD/B/L.5/130 du 5 mars 1990

CNUCED: "The Generalized System of Preferences: A review of Changes in the Schemes since their Inception". UNCTAD/ITP/14, Genève, 1989

OCDE, "Le système généralisé de préférences: Examen de la première décennie", Paris, 1983

R. J. Langhammer et A. Sapor, "Economic Impact of Generalized Tariff Preferences", Thames Essay Nr. 49, Gower Ed. 1987

Articles spécifiques:

R. E. Baldwin et T. Murray, "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP", 1977. Economic Journal, 87, 30-46

A. Borrmann, C. Borrmann et K. Menck, "The Significance of EEC's Generalized System of Preferences", 1985. Verlag Weltarchiv GMBH., Hamburg

D. Brown, "Trade Preferences for Developing Countries: a Survey of Results". Research Seminar in International Economics Discussion Paper No. 190, Department of Economics, University of Michigan, 1986

W. Fritsch, "GSP benefits to Brazil". UNCTAD/ST/MD, 1989

G. Karsenty et S. Laird, "The GSP, Policy Options, and the New Round", 1987. Weltwirtschaftliches Archiv. 123, 262-295

C. MacPhee, "Evaluation of the Trade Effects of the Generalized System of Preferences", 1986. CNUCED, Genève, TD/B/C.5/87

C. MacPhee, "The Trade Effects of a priori Limitations under the European Economic Community Scheme of Generalized Preferences", 1988. UNCTAD/ST/MD/30 9

C. MacPhee, "A Synthesis of the GSP Study Programme", 1989, UNCTAD/ITP/19

M. McQueen, "The EEC Scheme of Generalized Preferences: The Trade Effects of Quotas and Ceilings, 1976/77 - 1984/85", 1988. UNCTAD/ST/MD/32

S. Meyanathan, "Effects of the Generalized System of Preferences on Malaysia", 1989. UNCTAD/ST/MD

P. Nicolaidis, "Preferences for Developing Countries: A critique", 1985. Journal of World Trade Law, vol. 19, July-August, pp. 373-86

H. K. Pyo, "Effects of the Generalized System of Preferences and its Graduation on the Republic of Korea", 1989. UNCTAD/ITP/18

J. Reding, "The Generalized System of Preferences with Special Reference to the Effect of the Canadian Scheme", Simon Fraser University (M.A. Thesis), Vancouver, 1981

M. Wolf, "Two-Edged Sword: Demands of Developing Countries and the Trading System", in J. Bhagwati et J. G. Ruggie, Eds-Power, Passions and Purpose: Prospects for N-S Negotiations Cambridge: MIT Press, 1984

M. Wolf, "Differential and more Favourable Treatment of Developing Countries and the International Trading System". World Bank Economic Review, No. 4, 1987

I. Yamazawa, "Effects of the Generalized System of Preferences on Japan's Imports from Developing Countries", 1988. UNCTAD/ST/MD/31

Bundesamt für Aussenwirtschaft
Office fédéral des affaires économiques extérieures
Ufficio federale dell'economia esterna

à	HAD	SHE					
date	26.7.	30/7					
visé							
26 JUIL. 1990							
réf.	F. 300 - 10						

3003 Bern,
Bundeshaus Ost le 20 juillet 1990

031/61 22'75

Ihr Zeichen
Votre signe
Vostra siglaUnser Zeichen
Notre signe
Nostra sigla 220.3.2 - muy**Préférences tarifaires en faveur des PED: Avenir du schéma suisse**Madame l'Ambassadeur,
Monsieur l'Ambassadeur,
Madame, Monsieur,

En complément à notre envoi de fin mars 1990 concernant le Manuel sur le schéma suisse de préférences, vous trouverez ci-joint une étude confidentielle sur son impact. L'Arrêté sur les préférences tarifaires arrivant à échéance fin février 1992, cette étude servira de document de référence pour notre réflexion sur l'avenir du schéma suisse. Dans les premiers mois de 1991, nous prévoyons de soumettre aux Chambres fédérales un Message à ce sujet.

Nous tenons à vous remercier pour l'excellent accueil réservé au Manuel. Le premier tirage de 600 exemplaires en langue anglaise est aujourd'hui épuisé. Nous prévoyons en fin d'année une édition française ainsi qu'une réédition anglaise sous peu. Il est également envisagé d'accorder dans les prochains mois les préférences tarifaires à la Namibie et à la Mongolie. Nous ne manquerons pas de vous tenir informé des éventuelles modifications qui seront apportées au schéma suisse à l'occasion de la révision en cours.

Veillez agréer, Madame l'Ambassadeur, Monsieur l'Ambassadeur, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

P. - L. Girard
Ambassadeur**Annexe mentionnée**

Distribution

Ambassades et Consulsats de Suisse à:

Abidjan	Dacca	Mexico
Accra	Dakar	Montevideo
Addis Abeba	Dar es Salaam	Nairobi
Alger	Harare	New Delhi
Ankara	Hong Kong	Prague
Bangkok	Islamabad	Rabat
Beijing	Jakarta	Riad
Belgrade	Kinshasa	Santiago de Chile
Bonn	Kuala Lumpur	Séoul
Brasilia	Lagos	Singapour
Bucarest	Le Caire	Sofia
Buenos Aires	Lima	Tel Aviv
Caracas	Londres	Varsovie
Colombo	Manille	Washington

- Délégation suisse près l'OCDE, Paris
- Mission suisse auprès des Communautés européennes, Bruxelles
- Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève (FLR)
- Service économique et financier, DFAE
- Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, DFAE
- Direction générale des douanes, DFF
- Service OCDE (sti)
- Service du commerce mondial - GATT (was, imb)
- Service pays d'Europe de l'Est (maz)
- Service pays d'Europe du Sud-Est (ric)
- Service pays industrialisés d'Asie (cos)
- Service pays en développement d'Asie (kum)
- Service pays du Moyen-Orient (heb)
- Service pays d'Afrique (ger)
- Service pays d'Amérique latine (mjj)
- Service des questions d'origine (egg)
- blf, jek, ari, pur, gir, ebe, jag, hae, mej, bea, muy