

## Les accords de libre-échange ont le vent en poupe

Une invitation à aménager la politique économique  
extérieure suisse

---

4 décembre 2006

Numéro 43

# dossierpolitique

---



## **Les accords de libre-échange ont le vent en poupe**

### L'essentiel en bref

L'interruption des négociations du « Doha Round » à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a fait que renforcer la tendance à la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux. Même l'Union européenne, longtemps réticente, a amorcé un changement de stratégie. Cette prolifération de « bulles commerciales » risque de causer du tort aux pays qui n'en font pas partie. Pour éviter ce risque, la Suisse doit développer son réseau d'accords, en collaboration avec ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou en solo.

### Position d'economiesuisse

Pour la Suisse, l'OMC représente la meilleure manière d'organiser l'ouverture des marchés. Les règles qui y sont négociées s'appliquent aux 150 pays membres et un petit pays peut beaucoup mieux tirer son épingle du jeu dans ce type de négociations. Mais on s'éloigne de plus en plus de cette situation idéale. Les négociations du « Doha Round » sont au point mort et leur reprise paraît aléatoire. En attendant un éventuel déblocage, la Suisse doit continuer de développer son réseau d'accords de libre-échange. C'est le seul moyen d'améliorer l'accès des entreprises helvétiques aux principaux marchés étrangers et d'éviter qu'elles ne soient discriminées vis-à-vis de leurs concurrentes. Cela permet également aux importateurs suisses de s'approvisionner à de meilleures conditions. economiesuisse est en train de définir les pays partenaires prioritaires et le contenu souhaité de futurs accords. Ce processus de réflexion devrait aboutir au premier trimestre 2007. Il apparaît déjà clairement que la Suisse doit mener un certain nombre de réformes internes pour être un partenaire de négociation crédible et attractif.

### Boom des accords commerciaux bilatéraux et régionaux

Le statu quo n'a pas duré longtemps. Quelques mois après la suspension des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les principaux acteurs du commerce mondial ont changé leur fusil d'épaule. Tous souhaitent maintenant ouvertement développer leurs réseaux d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Même l'Union européenne, jusque là très réticente, a annoncé une adaptation de sa politique, basée sur la conclusion d'accords ambitieux avec l'Inde, certains pays d'Asie (Asean) et la Russie.

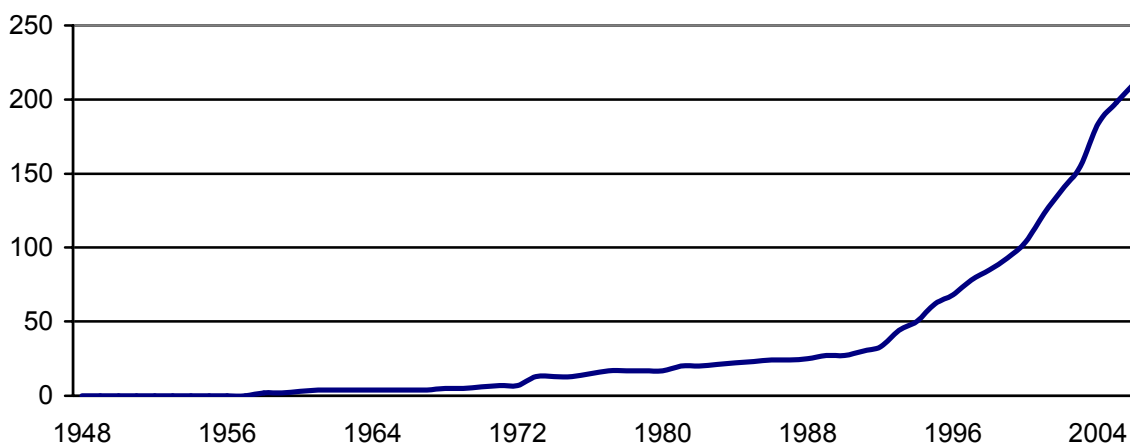
Ce changement de stratégie ne fera qu'accélérer une tendance déjà bien établie. Depuis le début des années 90, le nombre des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux a plus que quadruplé. Selon l'OMC, il en existe au total près de 300. A l'exception de la Mongolie, tous les pays membres de l'OMC sont partenaires d'au moins un de ces accords. L'apparition de nouveaux pays suite à la chute du Mur et l'intensification du commerce mondial n'explique de loin pas tout. La lenteur des négociations à l'OMC, tant lors de l'Uruguay round que de l'actuel Doha round, ont puissamment stimulé ce mouvement. Par un « effet domino »<sup>1</sup>, cette tendance devrait aller croissant ces

prochaines années.

### Des accords de plus en plus ambitieux

Près de 84 % des accords en vigueur sont des accords de libre-échange et le reste des unions douanières ou des accords de portée limitée. Une tendance très nette se dessine vers des accords couvrant un nombre toujours plus large de domaines. La plupart des accords de libre-échange conclus actuellement prévoient non seulement une baisse ou une suppression des droits de douane pour les marchandises, mais aussi des dispositions sur le commerce des services, la propriété intellectuelle, la protection des investissements, la concurrence, les marchés publics et instituent un mécanisme de règlement des différends. Les Etats-Unis et l'Union européenne cherchent systématiquement à obtenir ce type d'accords. La Suisse et ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange<sup>2</sup> (AELE) ne sont pas en reste. Le tout récent accord qu'ils ont conclu avec la Corée du Sud est très représentatif de cette nouvelle génération d'accords, parfois appelés « OMC plus ». Il s'agit en effet souvent de thèmes laissés de côté lors des négociations de l'OMC ou sur lesquels les pays peinent à s'accorder.

### Nombre d'accords de libre-échange appliqués et notifiés à l'OMC



Source : OMC

<sup>1</sup> Pour éviter que leurs entreprises soient discriminées, les pays sont de plus en plus incités à conclure les mêmes accords que ceux conclus par leurs principaux concurrents, voire à les précéder.

<sup>2</sup> Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse

### AELE – République de Corée : un accord très complet

L'accord avec la Corée est bien plus qu'un accord de libre-échange. Outre la baisse des droits de douane qu'il prévoit, il ouvre plus largement le marché des services et améliore la sécurité juridique des entreprises étrangères dans des domaines clés, ce qui devrait contribuer à une hausse des échanges entre les pays signataires.

- **Produits industriels** : suppression des droits de douane sur 90 % des produits
- **Produits agricoles transformés** : baisse des droits de douane pour certains produits (café, chocolat p. ex)
- **Services** : liberté accrue de fournir des services en Corée pour les prestataires suisses (p. ex. services financiers, ingénieurs, architectes,)
- **Investissements** : traitement national pour les investisseurs suisses, protection contre les expropriations et pour les transferts financiers. Propriété intellectuelle : l'accord va plus loin que les dispositions de l'OMC (Adpic).

### Compatibles avec les règles OMC, à certaines conditions

Parce qu'ils accordent des conditions préférentielles à un nombre limité de partenaires, les accords régionaux paraissent à première vue difficilement conciliables avec le principe d'égalité de traitement, qui est la pierre angulaire de l'OMC. Selon ce dernier, les meilleures conditions accordées par un pays à un partenaire lors des négociations OMC s'étendent automatiquement à tous les autres (clause de la nation la plus favorisée). Cependant, les accords OMC prévoient explicitement une dérogation pour les accords de libre-échange et les unions douanières,<sup>3</sup> à condition qu'ils couvrent une très large partie des échanges commerciaux entre les signataires, qu'ils n'élèvent pas les barrières vis-à-vis des pays tiers et qu'ils soient notifiés à l'OMC.

### OMC et accords régionaux : un délicat équilibre

Les règles de l'OMC ont l'immense avantage de s'appliquer de manière uniforme à tous les pays membres de l'organisation. Elles représentent la meilleure des solutions pour régler les échanges commerciaux. Cette universalité est aussi leur talon d'Achille. Leur mise au point demande de plus en plus d'efforts et elles se résument souvent au plus petit dénominateur commun entre les 150 membres de l'organisation<sup>4</sup>. Dans ce contexte, les accords bilatéraux ou régionaux présentent un fort attrait. Ils permettent d'aller plus loin et plus vite que l'OMC,

avec un ou plusieurs partenaires choisis. Ils offrent également la possibilité de mieux tenir compte d'intérêts particuliers, en excluant par exemple des domaines trop sensibles ou en prévoyant des délais de transition. Les grandes puissances commerciales, très courtisées par les autres pays profitent d'un rapport de force favorable durant les discussions. Certaines ne se privent d'ailleurs pas d'actionner ce levier.

### Attention au syndrome du « bol de spaghetti »

Si ces accords ont souvent le mérite de faire avancer l'ouverture des marchés et de stimuler l'économie des pays signataires<sup>5</sup>, ils créent une multitude de « bulles commerciales » régies, chacune selon leurs propres règles, souvent non-coordonnées. Si ces « bulles » continuent de proliférer, elles risquent de passablement compliquer les échanges internationaux.

Ainsi, lorsque deux ou plusieurs pays concluent un accord, les entreprises des autres pays sont discriminées. Les exportations suisses vers la Tunisie ont par exemple chuté de 30 %, après la conclusion de l'accord de libre-échange entre ce pays et l'Union européenne. Les produits suisses sont devenus moins compétitifs car ils étaient frappés de droits de douane plus élevés que ceux de leurs concurrents européens. Par ailleurs, la multiplication des accords crée une foison de règles commerciales particulières, notamment dans le domaine douanier ou dans celui des règles d'origine. La gestion de cette pléthore de règles peut finir par représenter un casse-tête coûteux pour les entreprises

<sup>3</sup> Art. 24 GATT

<sup>4</sup> Le Vietnam a été admis le 7 novembre 2006. Sa participation deviendra effective lorsqu'il ratifiera l'accord d'accession

<sup>5</sup> Par exemple, les exportations de montres suisse vers le Mexique ont augmenté de 16 % par an depuis 2001. Les droits de douane ont baissé de 20 % à 3 % actuellement et seront nuls à partir de 2007

et les administrations concernées.

Les règles d'origine par exemple servent à déterminer si un produit peut bénéficier du tarif d'entrée préférentiel dans un pays partenaire. Pour cela, le produit doit incorporer une part suffisante de composants ou de valeur ajoutée obtenus dans le pays dont il est originaire. L'accord entre la Corée du Sud et l'AELE précise par exemple qu'un simple déballage et réemballage est insuffisant pour qu'un produit bénéficie du traitement de faveur. Une entreprise suisse ne peut donc acheter des chaussettes en Chine, les introduire dans des boîtes luxueuses et les exporter en Corée sans payer de droits de douane. En revanche, si elle les brode ou effectue une finition à haute valeur ajoutée, elles bénéficieront du tarif préférentiel. Mais pour les exporter vers un autre pays, l'entreprise devra peut-être respecter d'autres règles, ce qui complique inutilement le processus de production. Le problème ne se pose en principe pas en Europe et autour de la Méditerranée, où les règles d'origine sont unifiées. Hors d'Europe en revanche, il y a presque autant de définitions des règles d'origines que d'accords. Il est important pour les entreprises helvétiques que les règles d'origine figurant dans les accords signés par la Suisse restent les plus simples et uniformes possible et tiennent compte de l'internationalisation croissante du processus de production.

### **Un pilier important de la politique économique extérieure suisse**

Pour un petit pays, l'OMC représente la meilleure option afin d'améliorer l'ouverture des marchés étrangers à ses produits et services. La Suisse privilégie à juste titre la voie multilatérale. Mais elle mise également depuis longtemps sur les accords de libre-échange pour s'assurer un accès privilégié à ses principaux marchés d'exportation et pour aller plus loin que les dispositions de l'OMC avec certains pays. Cette approche a été confirmée en 2005 par le Conseil fédéral. Sa nouvelle stratégie de politique économique extérieure repose explicitement sur trois piliers : appartenance à l'OMC, accords bilatéraux avec l'UE et accords de libre-échange avec les pays extérieurs à l'UE.

### **Collaboration fructueuse avec l'AELE**

Au total, la Suisse a signé 20 accords de libre-échange. Le plus important reste celui conclu en 1972 avec l'Union européenne (UE). Il assure aux produits industriels suisses un accès libre de droits à leur plus important marché. Sur les 20 accords, 18 ont été conclus au nom de l'AELE, dont la Suisse est membre fondatrice. La préoccupation de l'AELE a longtemps été de suivre les pas de l'UE, afin d'éviter que les entreprises des pays membres soient discriminées par rapport à leurs concurrentes européennes. Mais depuis quelques années, l'AELE est passée à une stratégie plus offensive et cherche avec succès à précéder l'UE. L'exemple le plus récent est celui de l'accord avec la Corée du Sud, que l'AELE a conclu avant l'UE et les Etats-Unis. Si la collaboration avec l'AELE fonctionne en général très bien, elle ne donne pas toujours les résultats escomptés. A preuve, un accord est en négociation depuis 1998 avec le Canada, mais les discussions ont longtemps buté sur des divergences en matière de pêche et de chantiers navals, deux domaines qui ne concernent en rien la Suisse. Pour surmonter de tels blocages, on pourrait envisager à l'avenir, si la situation l'impose, davantage de négociations indépendamment de l'AELE.

### **Rendre la Suisse attractive et prête à conclure des accords**

La paralysie actuelle de l'OMC change complètement la donne pour la Suisse. Même si les négociations du « Doha round » reprenaient, la probabilité est faible qu'elles améliorent significativement l'accès des entreprises suisses aux marchés extérieurs. Les positions sont en effet trop divergentes entre les pays. Pour bénéficier de marchés plus ouverts, il faudra donc recourir davantage à des accords commerciaux bilatéraux. De plus, la Suisse doit suivre de près le développement des accords conclus par les poids lourds de l'économie mondiale. Si leur intention d'en signer davantage se concrétise, nous devons suivre le mouvement afin d'éviter une discrimination de nos entreprises vis-à-vis de leurs concurrentes. Du point de vue économique, les partenaires prioritaires pour la Suisse sont aisés à définir. Il s'agit des principaux marchés existants ou en devenir, avec lesquels nous n'avons pas encore d'accord. Plus précisément, ce sont les Etats-Unis, le Japon et les pays « BRIC », autre-

**Accords de libre-échange**

	Avec l'AELE	Suisse
<b>En vigueur</b>	AELE, Bulgarie, Roumanie, Macédoine, Croatie, Turquie, Israël, Territoires palestiniens, Maroc, Jordanie, Tunisie, Mexique, Singapour, Chili, Corée du Sud	Communauté économique européenne (CE) Îles Féroé
<b>Signés ou négociations terminées</b>	SACU (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland), Egypte, Liban	
<b>En discussion, en préparation</b>	Thaïlande, Indonésie, GCC (Arabie Séoudite, Bahreïn, Qatar, Koweït, Oman, Emirats Arabes Unis), Algérie	Japon

Source : seco ; AELE

ment dit le Brésil (Mercosur), la Russie, l'Inde et la Chine.

La compétitivité de son économie, sa position centrale en Europe et sa disponibilité à aller loin en matière d'accords commerciaux font de la Suisse un partenaire intéressant. Cela ne suffit toutefois pas à faire figurer en tête de liste pour nos partenaires potentiels, en particulier à cause de la taille réduite de son marché et de son faible poids politique sur la scène internationale. La Suisse doit, par conséquent, savoir saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent. Il reste encore beaucoup à faire pour y parvenir, comme l'a montré l'échec des discussions exploratoires avec les Etats-Unis. Parmi les causes de ce revers, le dossier agricole a joué un rôle important. Il reviendra sans cesse sur la table si la Suisse veut entamer des discussions avec des pays comme le Brésil ou l'Inde, qui ont des intérêts bien affirmés dans ce domaine. La poursuite des réformes agricoles internes représente donc l'une des clés qui permettra d'ouvrir plus largement les marchés pour les produits, les services et les investissements suisses. En retour, les accords commerciaux pourront offrir de bien meilleures possibilités d'exportation à une agriculture suisse devenue plus compétitive.

Le succès économique de la Suisse repose de manière croissante sur le commerce international. La négociation de meilleures conditions d'accès à des marchés en croissance permettra aux entreprises

suisse de bénéficier encore davantage qu'aujourd'hui des opportunités ouvertes par la globalisation de l'économie.

**Pour toutes questions :**

dominique.rochat@economiesuisse.ch  
gregor.kuendig@economiesuisse.ch  
peter.flueckiger@economiesuisse.ch