

Accords de libre-échange : négociations importantes à venir

dossier politique

1^{er} novembre 2010 Numéro 20

Libéralisation du commerce. On peut faire un double constat au sujet du commerce mondial : les négociations de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha sont au point mort et le nombre d'accords de libre-échange conclus augmente rapidement. La Suisse aussi doit développer son réseau d'accords de libre-échange parallèlement à son engagement au sein de l'OMC pour améliorer l'accès aux marchés étrangers et éviter la discrimination. Aux yeux de l'économie, la qualité compte plus que la quantité à cet égard. Les accords conclus doivent aussi couvrir les services, les investissements, les marchés publics, les facilitations du commerce, la protection de la propriété intellectuelle et la concurrence. Afin d'éviter des réglementations opaques, il importe, lors de la libéralisation du commerce de marchandises, de supprimer tous les droits de douane et d'introduire des règles d'origine uniformes et libérales. En outre, il convient de combler deux lacunes dans le réseau d'accords : les États-Unis et le Brésil.

Position d'economiesuisse

- ▶ Parallèlement à son engagement dans le cadre de l'OMC, la Suisse doit continuer de développer son réseau d'accords de libre-échange.
- ▶ Il est important que les accords conclus couvrent les services, les investissements, les marchés publics, les facilitations du commerce, la protection de la propriété intellectuelle et la concurrence.
- ▶ Les priorités géographiques sont l'Inde, la Chine, la Russie et des pays émergents. En outre, il convient de corriger deux lacunes dans le réseau d'accords : les États-Unis et le Brésil.

Fin ou renaissance du mercantilisme ?

► Les investissements directs de la Suisse à l'étranger ont été multipliés par quatorze au cours des vingt dernières années

L'économie suisse a une forte vocation internationale. Le commerce de biens et services a plus que quadruplé au cours des deux dernières décennies. Les investissements directs réalisés à l'étranger par des entreprises suisses ont même été multipliés par quatorze dans cet intervalle. La production de biens et la fourniture de services reposent de plus en plus sur des chaînes de création de valeur internationales : un produit n'est plus fabriqué en Suisse de A à Z. Les matières premières et semi-produits sont souvent importés, transformés en Suisse, puis exportés sous la forme de produits semi-finis ou finaux. Cela vaut tant pour les multinationales que pour les petites et moyennes entreprises. La frontière entre les biens « indigènes » et « étrangers » s'estompe : « In today's world, the old mercantilist notion of « us » against « them », of « resident » against « rest of world », has lost much of its meaning¹.

► De plus en plus d'États tentent de cloisonner leurs marchés

En réponse à la crise économique et financière mondiale et à l'intensification de la concurrence entre les places économiques, on observe, sur le plan de la politique économique, l'émergence de politiques industrielles mercantilistes. De plus en plus d'États tentent aujourd'hui de cloisonner leurs marchés et de protéger leur économie indigène. Ils augmentent les droits de douane, introduisent des clauses « buy local », restreignent les investissements et prennent des mesures de politique monétaire pour promouvoir les exportations. Depuis novembre 2008, lorsque les chefs d'État et de gouvernement du G20 s'étaient engagés « to refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services »², ces pays ont, à eux seuls, introduit 395 nouvelles mesures protectionnistes. Quelque 90 mesures touchent directement la Suisse³.

► OMC : une assurance contre le protectionnisme

L'économie suisse a besoin d'une ouverture des marchés garantie contractuellement et de conditions-cadre stables pour le commerce et les investissements transfrontières. Les négociations menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs. En effet, l'OMC crée des règles générales et applicables à tous, empêchant ainsi la loi du plus fort de s'appliquer dans le commerce mondial. Le principe de la nation la plus favorisée (« most favoured nation », MFN) oblige les membres de l'OMC à traiter tous leurs partenaires de manière identique. De plus, selon le principe du traitement national (« national treatment »), les biens importés ne doivent pas être pénalisés par rapport aux produits indigènes.

► La Suisse doit étendre son réseau d'accords de libre-échange afin d'améliorer l'accès aux marchés étrangers et d'éviter la discrimination

L'OMC a fait ses preuves comme « assurance » contre une nouvelle augmentation des mesures protectionnistes. Cependant, après neuf ans de négociations, ses 153 membres ne sont toujours pas parvenus à se mettre d'accord sur les modalités de la libéralisation du commerce dans le cadre du cycle de Doha. En conséquence, de plus en plus d'États se lancent dans la négociation d'accords de libre-échange bilatéraux. La Suisse aussi cherche à étendre son réseau d'accords. Une enquête d'économiesuisse a montré que cette stratégie de politique économique extérieure comporte certes des défis pour certains exportateurs, mais qu'elle est fermement soutenue.

¹ Discours de Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, tenu devant le Sénat français le 15 octobre 2010 ; cf. www.wto.org

² Déclaration du G20 sur les marchés financiers et l'économie mondiale, 15 novembre 2008

³ Evenett, S. (2010) : Managed Exports and the Recovery of World Trade: The 7th GTA Report. Cf. www.globaltradealert.org

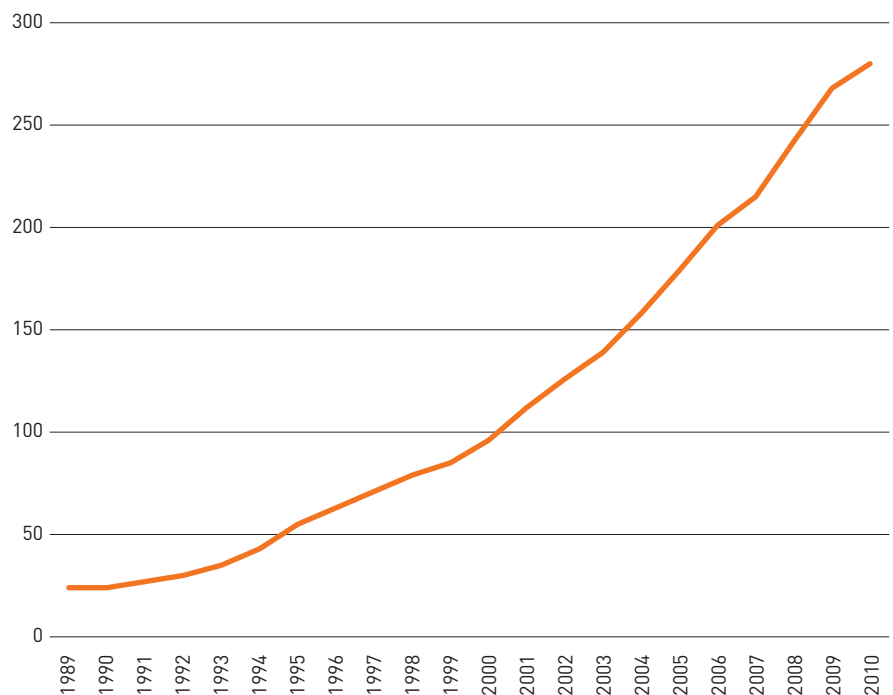
Les accords de libre-échange ont la cote

Compte tenu de l'internationalisation croissante des chaînes de création de valeur et des faibles progrès réalisés par l'OMC, le nombre d'accords préférentiels bilatéraux et régionaux (unions douanières et accords de libre-échange pour les biens et services) a littéralement explosé. Ceux-ci se trouvent dans différentes phases. En été 2010, 474 accords préférentiels étaient notifiés auprès de l'OMC⁴ ; un peu plus de la moitié – 283 précisément – sont déjà en vigueur. Si, par le passé, les accords étaient majoritairement conclus entre des pays d'un même continent, ces dernières années, ce sont les accords intercontinentaux, surtout ceux entre pays industrialisés et émergents ainsi que ceux entre pays émergents qui ont le plus augmenté. D'après Theresa Carpenter⁵, des pays émergents et industrialisés sont impliqués dans 74 % des accords existants et même dans plus de 90 % des accords négociés actuellement.

Graphique 1

► Le nombre d'accords augmente chaque année et se monte désormais à 283. On observe en particulier une forte augmentation des accords conclus entre des pays industrialisés et des pays émergents ainsi que ceux entre pays émergents.

Les accords de libre-échange ont le vent en poupe



Source : <http://rtais.wto.org>

À l'exception de la Mongolie, tous les États membres de l'OMC sont parties à au moins un accord. Afin d'éviter le risque de discrimination et d'améliorer l'accès aux marchés étrangers, la Suisse mise, dans sa stratégie de politique économique extérieure, non seulement sur la libéralisation du commerce au niveau multilatéral, mais aussi sur le développement de son réseau d'accords bilatéraux. La Suisse a signé 26 accords de libre-échange au total. Le plus important reste celui conclu avec l'Union européenne en 1972 sur le libre-échange de produits industriels. Au-delà de l'extension de la zone de libre-échange en Europe et autour du bassin méditerranéen, la Suisse a, au cours de ces dix dernières années, intensifié les négociations avec d'autres continents :

⁴ Cf. WTO Regional Trade Agreements Information System <http://rtais.wto.org>

⁵ Carpenter, Th. (2009) : A historical perspective on regionalism. Dans : Baldwin, R., Low, P. (2009) : Multilateralizing Regionalism. Cambridge University Press

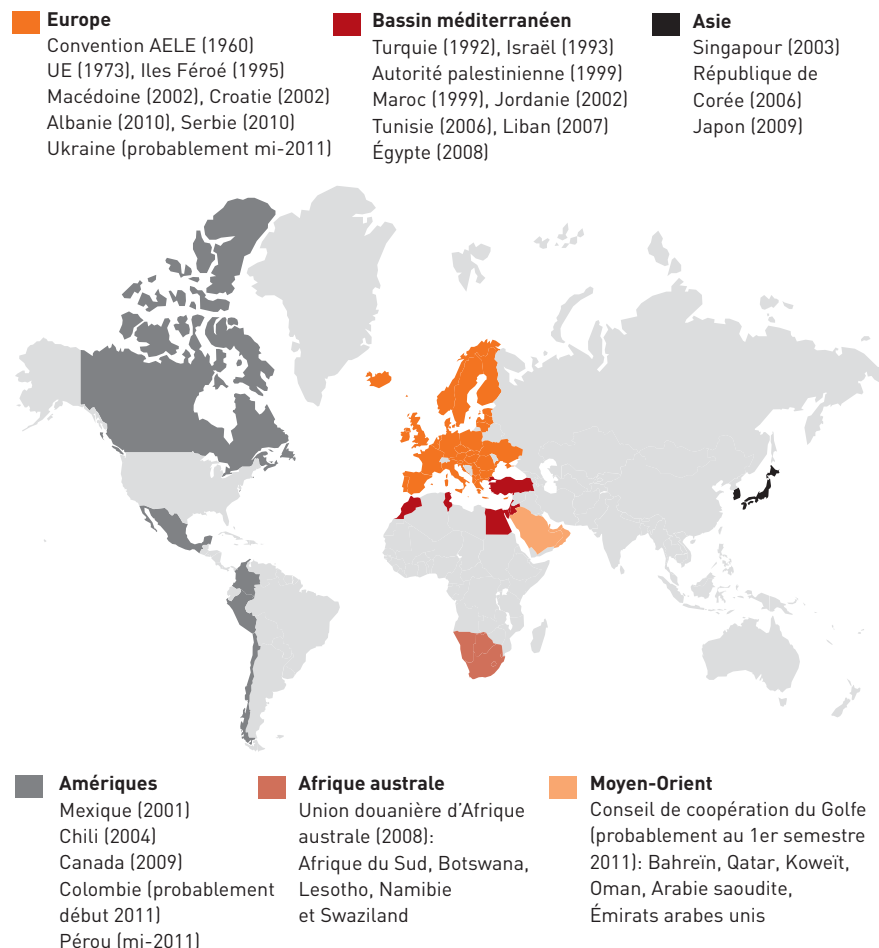
elle a mené des négociations avec l'Égypte et l'Union douanière d'Afrique australe en Afrique, le Chili, le Pérou et la Colombie en Amérique latine ainsi que Singapour et le Japon en Asie.

Graphique 2

► La Suisse a signé 26 accords, la majorité sous l'égide de l'AELE. Les accords de libre-échange conclus avec le Conseil de coopération du Golfe, l'Ukraine et le Pérou ne sont pas encore en vigueur.

Les partenaires de libre-échange de la Suisse

La Suisse a signé un accord de libre-échange avec les pays suivants (année de l'entrée en vigueur)



Source : SECO

À quelques exceptions près, la Suisse négocie sous l'égide de l'AELE⁶. Cela est avantageux dans la mesure où il est plus attractif pour les partenaires de négocier avec quatre pays et que cela permet à la Suisse de puiser dans le savoir-faire et les ressources du Secrétariat de l'AELE. D'un autre côté, en raison de leur structure économique et de leur situation politique propres, les États membres de l'AELE ont aussi des priorités différentes : le commerce des services, les investissements directs et la protection de la propriété intellectuelle intéressent davantage la Suisse que la Norvège et l'Islande, qui accordent plus d'importance à la pêche. Dans l'éventualité où il ne serait pas possible de concilier ces priorités divergentes, il faudrait procéder de manière pragmatique et négocier individuellement si les partenaires en expriment le souhait ou en cas de nécessité.

⁶ Les autres membres de l'AELE sont la Principauté du Liechtenstein, la Norvège et l'Islande.

Enquête d'économiesuisse

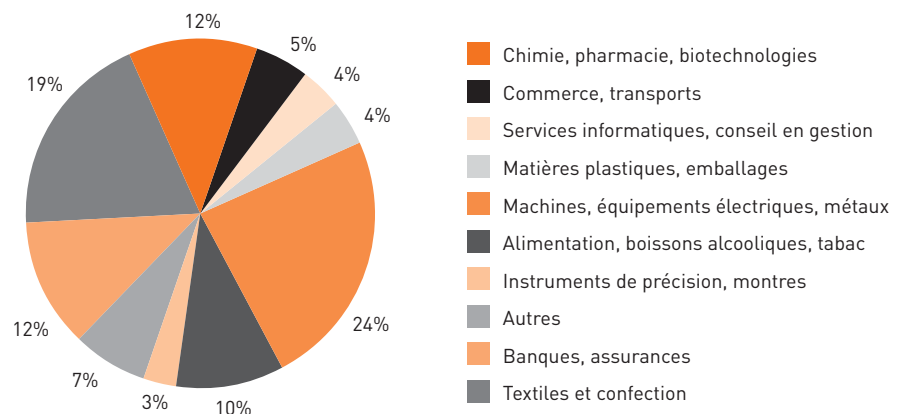
Au cours de l'été 2010, economiesuisse a réalisé une enquête auprès de ses membres sur l'utilité et l'utilisation des accords de libre-échange existants ainsi que sur les attentes relatives à de futurs accords de libre-échange. Au total, 138 entreprises de différents secteurs ont participé à l'enquête. 58 % d'entre elles sont des PME comptant moins de 250 employés et 42 % de grandes entreprises⁷. On retrouve les réponses des entreprises dans les différentes parties du présent dossierpolitique.

Graphique 3

► Au total, 138 entreprises de diverses tailles et de différentes branches ont participé à l'enquête réalisée cet été.

Enquête sur les accords de libre-échange

De nombreuses branches sont représentées



Source : economiesuisse

► Deux voies qui se concurrencent ou se complètent ?

L'OMC et les accords de libre-échange

Comme les accords régionaux prévoient un traitement préférentiel pour un cercle restreint de partenaires, ils paraissent, de prime abord, difficilement conciliables avec le principe de l'OMC relatif à la nation la plus favorisée. En réalité, les dispositions de l'OMC prévoient une exception explicite pour les accords de libre-échange et les unions douanières⁸. Il y a toutefois plusieurs conditions à satisfaire : premièrement, ces accords doivent couvrir une grande partie des échanges commerciaux entre les parties signataires, deuxièmement, les parties ne doivent pas introduire de nouvelles barrières commerciales vis-à-vis de pays tiers et, troisièmement, les accords doivent être notifiés auprès de l'OMC.

Plusieurs économistes ont critiqué les accords de libre-échange estimant qu'ils empêchent ou sapent les libéralisations multilatérales⁹. Selon eux, la franchise de droits de douane bilatérale pourrait inciter des chaînes de création de valeur

⁷ 6 % des entreprises ayant participé à l'enquête totalisent moins de 10 employés, 22 % entre 10 et 49 employés, 30 % entre 50 et 249, 17 % entre 250 et 999 et 25 % plus de 1000 employés.

⁸ Art. 24 GATT

⁹ Bhagwati, J. (2008) : Termites in the Trading System. How preferential Agreements undermine free trade. Oxford University Press

à se détourner de pays non partenaires efficaces pour privilégier des partenaires de libre-échange moins efficaces (effet de détournement des échanges commerciaux), ce qui n'est pas profitable dans une optique macroéconomique. Certains affirment au contraire que, pour les pays qui concluent un nombre croissant d'accords de libre-échange, la complexité induite par leur nombre génère des coûts mais en même temps réduit aussi l'intérêt de l'exclusivité puisque leurs concurrents obtiennent aussi un accès au marché préférentiel¹⁰. Une fois ce stade atteint, il devient alors très intéressant de « multilatéraliser » les accords de libre-échange.

Utilité économique des accords de libre-échange

► L'OMC est le meilleur moyen de libéraliser le commerce international

Les règles de l'OMC ont le grand avantage d'être valables pour tous les États membres de manière identique et d'être applicables grâce au mécanisme de règlement des différends. Cependant, l'universalité constitue aussi leur point faible : du fait qu'elles soient le fruit de négociations, ces règles se réduisent souvent au plus petit dénominateur commun. Les accords de libre-échange renferment, quant à eux, les avantages suivants :

Rapidité : Les accords de libre-échange permettent d'éliminer plus rapidement des obstacles entravant l'accès au marché avec un ou plusieurs partenaires choisis. L'accord conclu entre l'AELE et la Corée du Sud a, par exemple, pu être conclu après seulement quatre cycles, une bonne année après l'ouverture des négociations.

► Dans le cadre des accords de libre-échange, il convient de viser une suppression totale des droits de douane

Amélioration de l'accès aux marchés étrangers : Les droits de douane moyens prélevés sur les biens industriels se montent encore à 1,9 % en Suisse, à 2,5 % au Japon, à 8,7 % en Chine et à 10,1 % en Inde. Les droits de douane moyens prélevés sur les produits agricoles par ces mêmes pays sont bien plus élevés : 36,9 %, 21 %, 15,6 % et 31,8 %. Les droits de douane sont un impôt sur les transactions. Ils occasionnent des coûts et des formalités administratives et devraient idéalement être supprimés. Les droits de douanes et les entraves non tarifaires au commerce sont en grande partie éliminés dans le cadre d'accords de libre-échange, améliorant la compétitivité des entreprises suisses sur les marchés d'exportation. Il ressort d'une étude du SECO¹¹ que les exportations suisses destinées à des partenaires de libre-échange extraeuropéens ont enregistré une croissance près de deux fois plus forte (10,5 %) au cours des quatre années suivant l'entrée en vigueur de l'accord que pour l'ensemble des exportations (5,7 %). L'abolition des droits de douane permet aux entreprises exportatrices suisses d'économiser chaque année des sommes importantes dans le cadre des échanges avec des partenaires commerciaux extraeuropéens. En 2008, elles ont économisé plus de 418 mio.fr. Aux yeux de l'économie, il convient de viser une suppression complète des droits de douane dans les accords de libre-échange. Aménager des exceptions pour certains produits voire des branches renchérirait ces exportations, compliquerait l'application des accords et serait contraire au principe de libre-échange. Au-delà des droits de douane, l'accès aux marchés se complique aujourd'hui sous l'effet de coûts de transaction croissants aux frontières (formalités douanières, délais d'attente à la frontière, législation opaque). Il importe de tendre à une simplification des procédures douanières aux niveaux multilatéral et bilatéral. Lorsque les échanges

¹⁰ Petri, P.A. (2008) : Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix ?

¹¹ Abt, M. (2010): Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU

sont entravés en raison de prescriptions relatives aux produits différentes, il s'agit d'harmoniser les normes en vigueur dans un accord de libre-échange ou d'œuvrer à la reconnaissance réciproque des normes.

► La suppression des droits de douane fait baisser le prix des produits semi-finis ainsi que celui des biens de consommation et d'équipement

Réduction des coûts pour les consommateurs : Les accords de libre-échange bénéficient aussi aux consommateurs et aux fabricants en Suisse. La suppression des droits de douane fait baisser le prix des produits semi-finis et des biens de consommation et d'équipement. En outre, elle améliore l'accès à des matières premières qui ne sont pas disponibles en Suisse. D'après les calculs de l'Administration fédérale des douanes, l'abolition des droits de douane a permis aux consommateurs et à l'économie suisses d'épargner quelque 2 mrd fr. sur les importations en provenance de l'UE, 520 mio.fr. sur les importations en provenance d'États partenaires de l'AELE et un peu plus de 190 mio.fr. sur les importations en provenance de pays en développement, lesquels sont exemptés de droits de douane en vertu du système de préférences généralisées.

► Pour l'économie suisse, la réduction des discriminations est un facteur décisif

Éviter les discriminations : Les accords de libre-échange créent des liens privilégiés qui préjudicient les pays qui n'y sont pas partie. Afin d'éviter que leurs entreprises ne soient discriminées, certains pays sont contraints de conclure au minimum les mêmes accords que leurs principaux concurrents voire d'aller plus loin qu'eux. Cela crée un effet domino¹². Éviter les discriminations est décisif pour l'économie suisse. Les exportations suisses destinées à la Tunisie ont, ainsi, reculé de 30 % après la conclusion d'un accord de libre-échange entre la Tunisie et l'UE. Cet accord a eu une incidence négative sur la compétitivité des produits suisses. L'AELE, qui s'est longtemps efforcée de conclure des accords avec des pays déjà partenaires de l'UE, poursuit désormais une stratégie offensive. La Suisse dispose d'un accord avec tous les partenaires de libre-échange de l'UE à l'exception de l'Algérie, de la Bosnie-Herzégovine et du Monténégro. Grâce à leur plus grande flexibilité, la Suisse et l'AELE devancent l'UE en ce qui concerne le Japon, le Canada et Singapour.

► La libéralisation réciproque du commerce des services dans tous ces modes de fourniture joue un rôle central

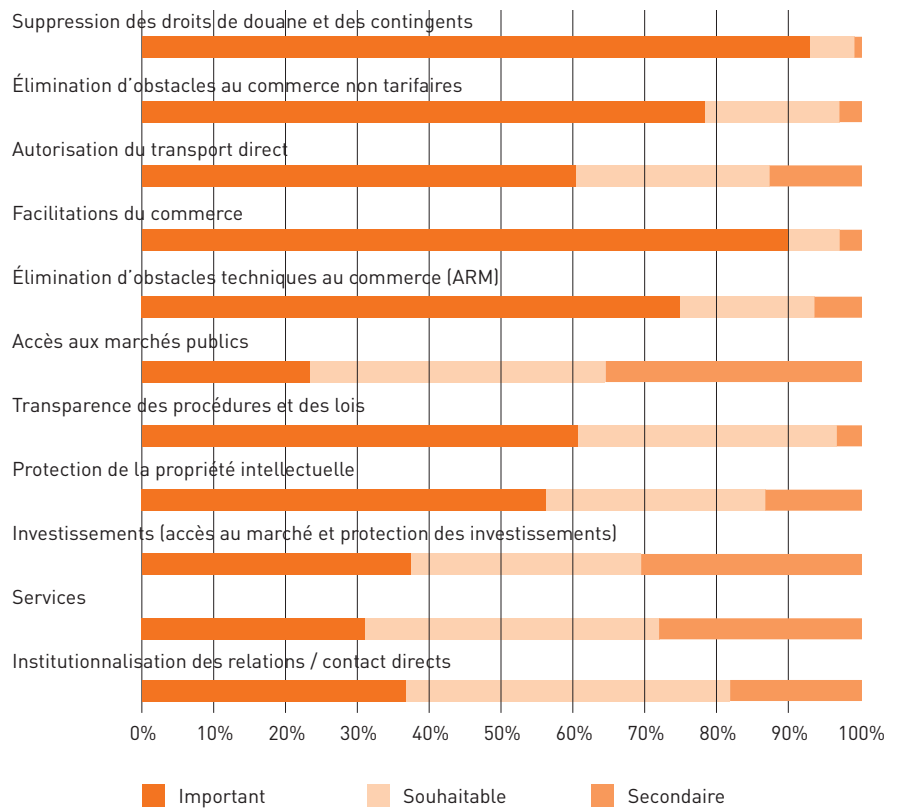
Flexibilité : Les États sont libres d'inclure dans les accords de libre-échange des domaines qui ne sont pas abordés dans le cadre des négociations de l'OMC ou d'aménager des exceptions pour certains produits. La tendance de ces dernières années va clairement à un large éventail de thèmes. Les accords conclus ne prévoient pas seulement la baisse ou la suppression des droits de douane sur des marchandises, mais contiennent aussi des dispositions dans d'autres domaines : aux yeux de l'économie, il convient de conclure des accords aussi étendus que possible. La libéralisation réciproque du commerce des services, dans tous ces modes de fourniture, joue un rôle central. En outre, dans le domaine de la propriété intellectuelle, il importe de tendre à un niveau de protection supérieur au standard minimum à l'échelle multilatérale et d'améliorer l'application des règles existantes. Pour ce qui concerne les marchés publics, il s'agit de convenir avec les partenaires de libre-échange qui n'ont pas mis en œuvre l'accord plurilatéral de l'OMC¹³ un accès réciproque aux contrats publics au moins équivalent à celui prévu dans ledit accord.

¹² Baldwin, R. (2006) : Multilateralising regionalism, Spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade. HEI, Genève

¹³ Plurilateral Agreement on Government Procurement GPA. Cf. www.wto.org

Graphique 4

► Il ressort d'une enquête réalisée par economiesuisse que les entreprises suisses attachent une grande importance à des accords de libre-échange étendus couvrant les services, les investissements ou la protection de la propriété intellectuelle.

Les attentes à l'égard des accords de libre-échange

Source : economiesuisse

► Les investissements à l'étranger permettent en particulier à des entreprises actives sur un marché relativement petit comme la Suisse de mieux tirer parti des économies d'échelle

Investissements directs : Les nouveaux accords de libre-échange conclus par la Suisse libéralisent l'accès au marché pour les investissements directs sur la base du traitement national et de la nation la plus favorisée et protègent des investissements qui ont déjà été réalisés. Ils améliorent la sécurité juridique pour les succursales et les filiales d'entreprises suisses dans des pays partenaires. Les investissements à l'étranger permettent en particulier aux entreprises ayant un marché indigène relativement petit, comme la Suisse, de mieux tirer parti des économies d'échelle. D'après une étude du SECO, les investissements directs d'entreprises suisses dans des pays partenaires ont enregistré une hausse bien plus forte les quatre années suivant l'entrée en vigueur d'un accord (18 % contre 12,6 % pour l'ensemble des investissements).

Dialogue et sécurité juridique : Les accords de libre-échange améliorent la prévisibilité et la sécurité juridique sur les marchés étrangers dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle. Ils offrent une plate-forme et institutionnalisent le dialogue entre les pays partenaires. La coopération est promue et les problèmes potentiels peuvent être résolus plus efficacement.

Les thèmes autres que commerciaux : Les droits de l'homme ainsi que les normes sociales et environnementales sont des questions importantes, cependant, elles n'ont pas leur place dans un accord de libre-échange. Ces thèmes doivent plutôt être abordés par les organisations internationales créées à cet effet comme l'OIT ou l'ONU. Les accords de libre-échange exercent toutefois une influence indirecte positive sur la situation dans les pays partenaires. La stabilité politique et la croissance économique sont le meilleur moyen de garantir la prise en considération de ces questions. La collaboration et le dialogue produisent de meilleurs résultats qu'une attitude paternaliste.

Les accords de libre-échange génèrent des coûts de transaction

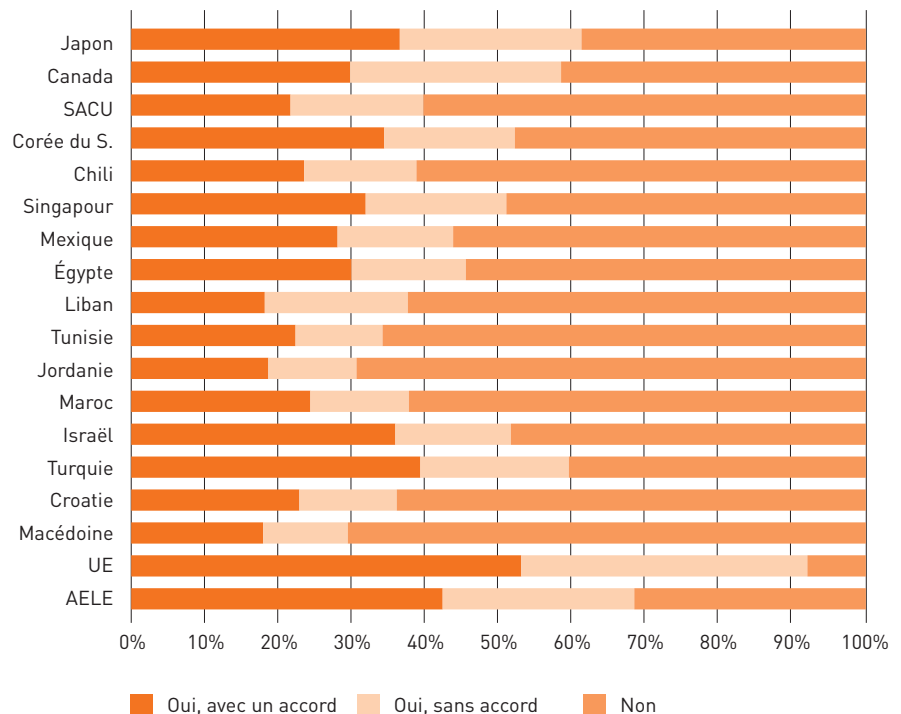
► Le nombre croissant d'accords de libre-échange complique leur application également pour les entreprises

À première vue, les accords de libre-échange permettent aux entreprises de réduire les coûts sans générer de charges supplémentaires. Ce n'est pas aussi simple. Le nombre croissant d'accords de libre-échange complique leur application également pour les entreprises. Il en résulte des coûts de transaction et d'information. D'après les estimations, ces coûts représentent entre 4 % et 10 % de la valeur du bien exporté en moyenne¹⁴. Il n'est donc pas étonnant que les entreprises utilisent les accords de libre-échange seulement de manière limitée. Des études révèlent par exemple que seulement 17,3 % à 29 % des entreprises des pays du Sud-Est asiatique les utilisent¹⁵. L'enquête menée par economiesuisse a montré que les entreprises suisses utilisent davantage les accords de libre-échange qu'attendu, mais que 20 % d'entre elles ne profitent toujours pas des droits de douane préférentiels. L'enquête n'a pas confirmé l'existence d'une corrélation entre la taille de l'entreprise et l'utilisation des accords. En dehors du fait que certains produits exportés qui ne sont pas d'origine suisse ne peuvent pas bénéficier d'un tel accord, on peut citer trois autres raisons qui expliquent cela : premièrement, l'ignorance de l'existence d'un accord et la méconnaissance des avantages qu'il procure ; deuxièmement, des coûts de transaction supérieurs à l'utilité résultant de l'accord de libre-échange, ce qui s'explique principalement par les différences au niveau des règles d'origine, ce dernier point constituant la troisième raison.

Graphique 5

► Dans le cadre de l'enquête, il a été demandé aux entreprises si elles exportaient vers les pays cités et, le cas échéant, si elles utilisaient pour cela l'accord de libre-échange. Le résultat montre que tous les biens exportés vers des pays partenaires ne profitent pas d'une exonération partielle des droits de douane.

Les attentes à l'égard des accords de libre-échange



Source : economiesuisse

¹⁴ Cf. Schaub, M. (2009) : Les accords commerciaux préférentiels dans la pratique : les défis posés par leur mise en œuvre. Dans : La vie économique, 10/2009

¹⁵ Kawai, M., Wignaraja, G. (2009) : The Asian „Noodle Bowl“ : Is it serious for Business? ADBI Working Paper Series, n° 136, avril 2009

Amélioration de l'information

► Remédier au déficit d'information

Quelque 17 % des entreprises sondées n'utilisent pas les accords de libre-échange, car elles n'ont pas connaissance de leur existence ou qu'elles ne sont pas suffisamment informées de leurs avantages. Il revient donc aux autorités, aux agences de promotion des exportations et aux organisations économiques d'améliorer la communication sur les accords actuels et futurs. Idéalement, les informations doivent être mises à disposition sur une plate-forme centrale aisément accessible. En outre, il convient d'organiser des séminaires et des manifestations en vue d'accroître les formations et le soutien disponibles pour la mise en œuvre des accords.

La problématique du « plat de spaghetti »

Les coûts de transaction sont inefficients sur les plans macro- et microéconomique et sont entre autres la conséquence du nombre croissant d'accords. Un même produit est ainsi soumis à des droits de douane, des délais de transition pour la suppression desdits droits et des obstacles au commerce non tarifaires (prescriptions en matière d'étiquetage, par exemple) et surtout des règles d'origine différents selon le marché cible.

► Les règles d'origine constituent le cœur des accords de libre-échange

Les règles d'origine préférentielles constituent le cœur des accords de libre-échange. Elles définissent si un produit qui n'est pas fabriqué intégralement en Suisse a été suffisamment ouvert ou transformé pour bénéficier d'un accès préférentiel au marché. Trois critères sont majoritairement utilisés : le saut tarifaire, un pourcentage minimum de création de valeur en Suisse (critère de la valeur) ou un processus de transformation défini de manière spécifique.

► La diversité des règles pèse sur les exportateurs

Les règles d'origine générales ainsi que les critères conférant leur origine aux produits sont négociés au niveau bilatéral et arrêtés dans un protocole ou dans une liste¹⁶. Les règles et critères peuvent varier d'un accord à un autre : ce n'est pas parce que les règles s'appliquant au pays A sont respectées que celles pour le pays B le sont automatiquement aussi. À cela s'ajoute le fait que certains pays fixent des normes aussi restrictives que possible afin de protéger leur industrie. Ils exigent un pourcentage de création de valeur indigène élevé, par exemple. L'exportateur est donc confronté à une multitude de règles différentes. Le « plat de spaghetti »¹⁷ génère des coûts administratifs et peut dissuader des entreprises de choisir la chaîne de création de valeur la plus efficiente de peur de perdre leur traitement préférentiel. « Where there are different value added-thresholds, firms may end up choosing to produce accounting to the strictest rules of origin and therefore at higher costs for all markets »¹⁸.

¹⁶ La liste des ouvertures exigées est complexe. À titre d'exemple, elle fait 21 pages dans l'accord Suisse-Japon et 152 pages dans l'accord AELE-Serbie.

¹⁷ Le dense réseau d'accords prévoyant des règles différentes est décrit comme un plat de spaghetti (« spaghetti-bowl ». Cf. Bhagwati, Jagdish (2008) : *Termites in the Trading System. How preferential Agreements undermine free trade.* Oxford University Press.

¹⁸ Gasiorok, M. Augier, P., Lai-Tong, Ch. (2009) : *Multilateralizing regionalism: lessons from the EU experience in relaxing R00.* Dans : Baldwin, R., Low, P. (2009) : *Multilateralizing Regionalism.* Cambridge University Press.

► Il faut tendre à une harmonisation des règles d'origine prévues dans les différents accords

Au vu de ces difficultés, il convient, premièrement, d'élaborer des règles d'origine aussi uniformes que possible et de tendre à une harmonisation des critères conférant leur origine aux produits définis dans les différents accords. Deuxièmement, les règles d'origine devraient être aussi libérales que possible. Le choix entre un critère de valeur, tenant compte de l'orientation internationale de notre industrie, et le saut d'une position à une autre doit aussi être maintenu dans les futurs accords. Par ailleurs, il est important que des marchandises ne doivent pas nécessairement être envoyées directement dans le pays partenaire, mais qu'elles puissent aussi être transbordées dans un pays tiers. Troisièmement, les justifications d'origine doivent être le plus simples possible. Idéalement, elles doivent pouvoir être fournies sous la forme de déclaration sur facture. Quatrièmement, il faut maintenir le cumul diagonal des règles d'origine qui autorise les entreprises à additionner la création de valeur entre les différents accords. Cinquièmement, le calcul asymétrique permet de tenir compte des différentes traditions dans les négociations : chaque partie doit pouvoir continuer à utiliser sa méthode de calcul ou ses justifications d'origine.

Développement du réseau d'accords de libre-échange

La compétitivité de l'économie suisse, la position centrale de notre pays en Europe et sa volonté de conclure des accords étendus font de la Suisse un partenaire intéressant. Toutefois, en raison de la petite taille du marché indigène et de l'influence politique relativement faible du pays au niveau international, cela ne suffit pas pour figurer en tête de liste chez les potentiels partenaires commerciaux. Des concessions sont malheureusement inévitables. Il faut essayer de négocier des conditions aussi bonnes que celles concédées à l'UE.

► Le réseau d'accords de la Suisse, et celui de l'AELE, est dense mais présente encore quelques lacunes de taille qu'il convient de combler.

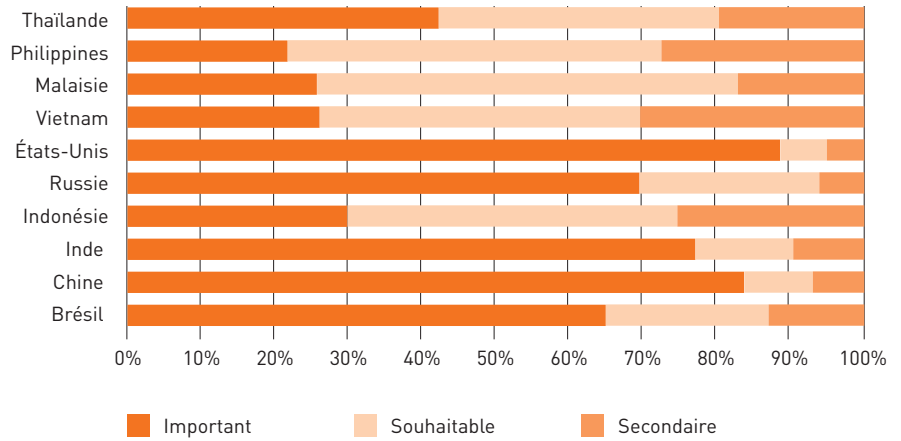
Au cours de ces dernières années, la Suisse a ouvert des négociations en vue de la conclusion de plusieurs accords de libre-échange et en a déjà conclu quelques-uns. Les échanges commerciaux avec tous les pays ayant signé un accord de libre-échange avec la Suisse représentent 84 % des importations et 74 % des exportations environ. Le réseau d'accords constitué par la Suisse, en partie sous l'égide de l'AELE, est dense, mais présente encore quelques lacunes de taille qu'il convient de combler. Comme le montre une enquête d'économiesuisse, l'économie suisse est intéressée par la conclusion d'accords avec des partenaires, premièrement, qui affichent un potentiel de croissance considérable, deuxièmement, qui ont érigé des obstacles pour restreindre l'accès à leur marché et, troisièmement, dans lesquels il existe un risque de discrimination.

Graphique 6

► Les entreprises sondées sont intéressées par des accords avec des partenaires qui affichent un potentiel de croissance élevé et qui ont érigé des obstacles pour restreindre l'accès au marché.

Priorité aux pays BRIC et aux États-Unis

«Avec quels pays considérez-vous qu'il soit important, souhaitable, secondaire de conclure un accord de libre-échange ?»



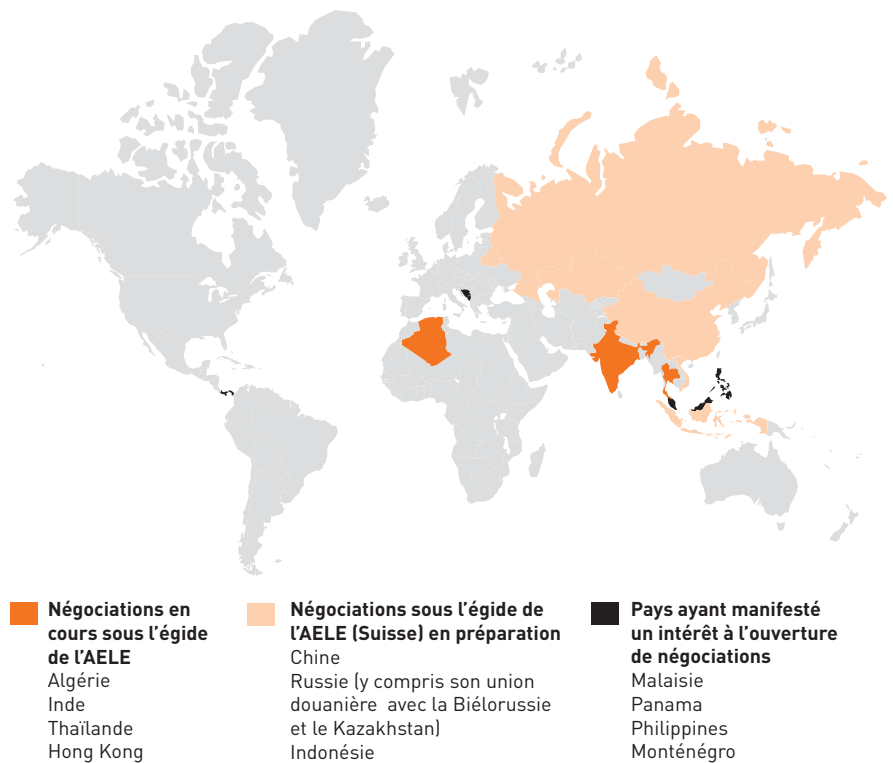
Source : economiesuisse

Comme le montre le graphique ci-après, les négociations en cours ou qui seront ouvertes sous peu satisfont ces exigences, exceptés dans deux cas :

Graphique 7

► Aux yeux de l'économie suisse, les priorités sont les négociations en cours avec l'Inde ainsi que celles prévues avec la Chine et la Russie.

Négociations en cours et prévues



Source : SECO

► L'absence d'accord avec les États-Unis et le Brésil constitue une lacune sur le plan stratégique : il convient de combler cette lacune

Les priorités pour l'économie suisse sont les négociations en cours avec l'Inde ainsi que celles qui seront ouvertes sous peu avec la Chine et la Russie. Ces accords obtiennent un clair soutien. La conclusion d'accords avec des pays émergents asiatiques, tels que l'Indonésie, le Vietnam, les Philippines, la Malaisie ou la Thaïlande, est également considérée comme intéressante. L'absence d'accord avec les États-Unis et le Brésil constitue une lacune sur le plan stratégique qu'il convient de combler. Non seulement ces pays revêtent une grande importance sur le plan économique, mais surtout l'UE cherche à resserrer ses liens avec eux.

La Chine offre un fort potentiel de croissance

Forte d'une population de plus de 1,3 milliard d'habitants, la Chine affiche un potentiel de croissance élevé et offre des possibilités de développement intéressantes pour les entreprises suisses. Au cours de ces dernières années, l'économie chinoise a enregistré une croissance de 10 % par an en moyenne. En 2009, les exportations de marchandises suisses destinées à l'Empire du Milieu ont atteint un volume de 5,5 mrd fr. et les importations un volume de 5,1 mrd fr. Une étude officielle a estimé que la conclusion d'un accord de libre-échange ferait augmenter le volume des échanges bilatéraux de 50 %. Fin 2008, les entreprises suisses avaient investi 6,8 mrd fr. environ en Chine et employaient plus 120 000 personnes dans ce pays. À l'inverse, un nombre croissant d'entreprises chinoises s'implantent en Suisse et utilisent notre pays comme base et porte vers l'Europe. L'accès au marché chinois reste difficile : les entreprises sont confrontées à des droits de douane et à des obstacles au commerce non tarifaires. Il n'est pas non plus facile de protéger les droits dans le domaine de la propriété intellectuelle, par exemple. Un accord de libre-échange permettrait d'améliorer l'accès au marché et la sécurité juridique. Le Conseil fédéral a adopté le mandat relatif à l'ouverture de négociations le 1^{er} octobre 2010. Les négociations commenceront au début de l'année prochaine.

La Russie est le plus important partenaire commercial en Europe de l'Est

La Russie est le principal partenaire commercial de la Suisse en Europe de l'Est et en Asie centrale et offre à ce titre des opportunités de développement. En 2009, sous l'effet de la crise financière et économique, les importations en provenance de Russie ont totalisé 697 mio.fr., soit une baisse de 34 % par rapport à l'année précédente. Pendant la même période, les exportations suisses destinées à la Russie ont reculé de 33 % et atteint un volume de 2,13 mrd fr. D'après la Banque nationale suisse, les investissements directs réalisés par la Suisse en Russie se montaient à près de 5,4 mrd.fr. fin 2008. D'après la Banque nationale russe, les investissements directs réalisés par la Russie en Suisse se sont élevés à 590 mio.fr. rien qu'en 2009. L'étude de faisabilité relative à la conclusion d'un accord de libre-échange entre l'AELE et la Russie conclut qu'un accord permettrait d'intensifier considérablement les échanges économiques. Aussi longtemps que les principaux concurrents de l'économie suisse ne disposent pas d'un accès préférentiel au marché, la Suisse pourrait bénéficier d'un avantage concurrentiel comparatif. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation le 28 janvier 2009. En raison de la création d'une union douanière entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, ce mandat doit être étendu aux deux autres pays. Ces négociations constitueront un défi dans la mesure où les trois pays ne sont pas encore membres de l'OMC.

► Une politique agricole protectionniste constitue un obstacle pour des négociations multilatérales et bilatérales

D'une manière générale, il faut se demander ce qui rendrait la Suisse encore plus attrayante en tant que partenaire commercial. Au-delà de la garantie de l'attrait de la place économique et d'un accès si possible sans entraves au marché intérieur de l'UE, la mise en œuvre de réformes agricoles est un élément clé. Une politique agricole protectionniste constitue en effet un obstacle pour des négociations aux niveaux multilatéral et bilatéral. Les chances en matière d'exportation des agriculteurs suisses s'en trouvent réduites, car cela permet la conservation de structures peu compétitives en comparaison internationale. La conclusion avec l'UE d'un accord bilatéral sur le libre-échange agroalimentaire constitue de ce fait une mesure stratégique importante.

Conclusion

► Le développement du réseau d'accords de libre-échange revêt une grande importance pour la place économique suisse

En raison de l'internationalisation croissante des chaînes de création de valeur et du blocage des négociations du cycle de Doha au sein de l'OMC, les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux ont le vent en poupe. Afin d'améliorer l'accès aux marchés étrangers et d'éviter les discriminations, la Suisse doit continuer de développer son réseau d'accords de libre-échange parallèlement à son engagement au sein de l'OMC. Ses efforts sont jusqu'ici largement couronnés de succès. Il faut préciser toutefois que, pour l'économie, la qualité compte plus que la quantité. En outre, il est important que les accords conclus couvrent aussi les services, les investissements, les marchés publics, les facilitations du commerce, la protection de la propriété intellectuelle et la concurrence. Dans le but d'éviter des réglementations opaques, il convient, lors de la libéralisation du commerce de marchandises, de supprimer tous les droits de douane et d'introduire des règles d'origine uniformes et libérales. Les priorités géographiques sont l'Inde, la Chine, la Russie et les pays émergents en pleine expansion. Enfin, l'absence d'accord avec les États-Unis et le Brésil constitue une lacune qu'il convient de combler.

Pour tous renseignements :

peter.flueckiger@economiesuisse.ch
delphine.jaccard@economiesuisse.ch