

avenir débat

Libre-échange Suisse – USA: un accord mutuellement bénéfique

Arguments pour un accord avec notre deuxième partenaire commercial
Patrick Dümmler et Jennifer Anthamatten



Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, les professeurs Aymo Brunetti et Hans-Werner Sinn, pour leur relecture. Les auteurs tiennent également à remercier tous ceux qui ont apporté une contribution précieuse à la préparation de cette étude, ainsi que la Heritage Foundation, en particulier Anthony Kim, pour leurs échanges enrichissants sur le contenu de cette étude. Mario Bonato, Researcher chez Avenir Suisse, a activement participé à la recherche et a soutenu le processus d'élaboration avec de solides réflexions. Nous remercions l'Institut suisse d'économie internationale et de recherche économique appliquée de l'Université de Saint-Gall, à savoir Dr. Stefan Legge, Piotr Lukaszuk et le professeur Reto Föllmi, pour leurs analyses statistiques sur le potentiel de croissance résultant d'un accord de libre-échange. La responsabilité du contenu incombe aux auteurs et au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Patrick Dümmler Jennifer Anthamatten
Traduction	HL TRAD, acolad Group, www.acolad.com/fr/
Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Conception	Carmen Sopi
Réalisation	nc ag, www.ncag.ch
Impression	Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© Août 2019 Avenir Suisse, Zurich

Cette oeuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette oeuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander	assistent@avenir-suisse.ch , tél. 044 445 90 00
Télécharger	https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/libre-echange-suisse-usa-un-accord-mutuellement-benefique/ This publication is also available in English. Diese Publikation ist auch auf Deutsch erhältlich.

Préface :

Time for a deal

L'interdépendance internationale de l'économie suisse est extraordinairement forte. Depuis 2000, la quote-part du commerce extérieur (la somme des exportations et des importations des biens et des services en pourcentage du produit intérieur brut) a augmenté de 17 points de pourcentage pour atteindre 110 %. En l'espace de deux décennies, notre pays a enregistré la plus forte croissance du revenu par habitant en raison de la mondialisation et a donc particulièrement bénéficié de l'intégration dans le commerce mondial des entreprises suisses. Non seulement les multinationales, mais aussi les deux tiers des petites et moyennes entreprises (PME) opèrent à l'échelle internationale. En Suisse, près de trois quarts des collaborateurs travaillent dans des entreprises où le commerce international et les échanges économiques jouent un rôle important.

L'économie suisse est étroitement liée à celle des Etats membres de l'Union européenne (UE). Mais depuis quelque temps déjà, l'intégration avec l'UE, son partenaire commercial le plus important, fait débat. Il existe cependant un potentiel d'amélioration de l'accès au marché au-delà du marché intérieur de l'UE. La Suisse dispose d'un réseau dense d'accords de libre-échange (ALE). Pourtant, il n'existe toujours pas d'accord de ce type avec les Etats-Unis, son deuxième partenaire commercial en importance, bien que les effets créateurs de richesse du libre-échange sur une économie ouverte comme la Suisse soient considérables. En 2006, les deux pays étaient sur le point d'ouvrir des négociations officielles. Les intérêts nationaux, principalement ceux du secteur agricole suisse, ont coupé court à de telles négociations. L'histoire ne doit pas se répéter : la «fenêtre d'opportunité» pour garantir une amélioration de l'accès mutuel au marché est actuellement ouverte.

Aujourd'hui déjà, plus de 700 000 emplois en Suisse et aux Etats-Unis bénéficient directement du commerce bilatéral et des investissements mutuels. Au total, plus de 400 milliards de francs d'investissements directs de part et d'autre de l'Atlantique illustrent l'attrait élevé de l'économie de marché en Suisse et aux Etats-Unis. Des valeurs communes telles que la volonté de performance et l'innovation y contribuent. L'interdépendance est considérable et serait encore renforcée par un ALE. Des dizaines de milliers de nouveaux emplois pourraient être créés. Outre les implications économiques réelles d'un accord, la sécurité juridique serait également renforcée. De tels paramètres sont d'une grande importance dans le monde de plus en plus incertain d'aujourd'hui, notamment parce que le système commercial multilatéral est affaibli.

L'intensification actuelle des échanges entre la Suisse et les Etats-Unis au niveau politique et administratif devrait être mise à profit pour entamer

des négociations officielles en vue d'un accord de libre-échange. L'augmentation potentielle de la prospérité est trop importante pour que l'on puisse à nouveau laisser passer l'occasion. Now, it's time for a deal !

Peter Grünfelder, directeur d'Avenir Suisse

Préface	_3
Executive Summary	_6
1 _ Situation de départ	_14
1.1 _ Les défis amenés par les évolutions mondiales	14
1.2 _ Réseau d'accords de libre-échange de la Suisse: le chaînon manquant	18
2 _ L'intensité des liens économiques bilatéraux	_20
2.1 _ Croissance des échanges de marchandises	20
2.2 _ Essor des échanges de services	25
2.3 _ Des investissements directs élevés de part et d'autre	28
2.4 _ Plus de 700 000 emplois créés	29
2.5 _ Une première tentative d'accord	32
3 _ Les bénéfices d'un accord de libre-échange	_34
3.1 _ Echanges de marchandises	34
3.2 _ Produits agricoles	38
3.3 _ Echanges de services et investissements directs	41
3.4 _ Marchés publics	43
3.5 _ Récapitulatif des bénéfices	44
4 _ Dix recommandations stratégiques	_48
Liste des figures et des tableaux	58
Liste des encadrés	59
Bibliographie	60

Executive Summary

La Suisse à l'épreuve de l'affaiblissement du multilatéralisme

L'approche multilatérale d'ouverture des marchés mondiaux stagne depuis près de deux décennies, et les négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'avancent pas. Cette situation est particulièrement problématique pour les petits pays fortement dépendants de leur commerce extérieur comme la Suisse. Ces nations doivent compenser le manque de progrès du multilatéralisme par des accords de libre-échange (ALE) bilatéraux, afin de ne pas dépendre du bon vouloir des décisions de politique commerciale prises sur leurs principaux marchés d'exportation.

Dans un système régulé comme celui de l'OMC, les pays économiquement moins puissants ont également la possibilité d'utiliser les mécanismes de règlement des différends pour faire valoir leurs droits contre des Etats pesant plus lourd qu'eux. Dans un système reposant purement sur des rapports de force et ne prévoyant pour les Etats aucune règle contraignante les exposant à des sanctions, ces possibilités de défense sont pratiquement inexistantes. C'est pourquoi la Suisse a tissé un dense réseau d'ALE depuis le milieu des années 1990, qui couvre aujourd'hui plus de 70 pays. Elle a notamment conclu de tels accords avec son principal partenaire commercial, l'Union européenne (UE), ainsi qu'avec la Chine, le Japon ou le Canada.

Le manque de progrès du multilatéralisme doit être compensé par des accords de libre-échange bilatéraux.

Concurrence entre les Etats-Unis et la Chine sur plusieurs plans

En tant que grande puissance économique, les Etats-Unis devraient en principe être à leur avantage dans un système de commerce international fondé sur des rapports de force plutôt que sur des règles. Mais leur place sur la scène internationale se trouve de plus en plus contestée, en particulier par la Chine. De nombreux pays, surtout dans les régions asiatiques mais également de façon croissante en Europe et en Amérique du Sud, enregistrent aujourd'hui un volume d'échanges plus important avec la Chine qu'avec les Etats-Unis. De nature principalement économique et technologique, la compétition entre les Etats-Unis et la Chine prend également à moyen et long terme les traits d'une rivalité (de pouvoir) politique. Le renforcement des échanges commerciaux avec des pays partageant une même façon de penser pourrait être une opportunité pour la politique étrangère de l'administration des Etats-Unis.

Suisse – Etats-Unis: des partenaires économiques naturels

Les Etats-Unis n'ont pourtant conclu jusqu'à présent aucun accord commercial bilatéral avec la Suisse. Considérant les défis multiples auxquels les deux pays se trouvent confrontés au niveau international, il est sur-

prenant que les deux administrations n'aient pas jusqu'ici dépassé le stade des discussions exploratoires actuellement en cours pour entrer en négociations officielles en vue de la conclusion d'un ALE.

Le commerce avec les Etats-Unis représente environ 13 % du volume total d'échanges (importations et exportations de biens et services) de la Suisse, dont les Etats-Unis sont ainsi, devant la Chine (6 %), le deuxième partenaire commercial (derrière l'UE). La Suisse n'a quant à elle pas un poids aussi important sur le marché américain, mais elle capte néanmoins 2,3 % du volume d'échanges. La Suisse se classe ainsi au dixième rang des partenaires commerciaux des Etats-Unis.

L'industrie pharmaceutique, accélérateur de croissance pour les exportations de marchandises suisses

La part des produits suisses dans les importations des Etats-Unis a doublé depuis 2000 et se monte aujourd'hui à environ 1,6 %. Les produits pharmaceutiques représentent le groupe de marchandises le plus important. La Suisse, quant à elle, a majoritairement importé des Etats-Unis des produits chimiques finaux et des substances actives. Les statistiques indiquent que la Suisse a aussi nettement augmenté ses importations de produits des Etats-Unis. A en juger par les chiffres de l'administration américaine sur les exportations, les importations suisses de produits américains se sont accrues de cinq milliards de francs depuis l'année 2000.

Des taux de douane déjà bas

La Suisse applique déjà aujourd'hui un taux de douane très bas (moins de 1 %) sur plus de la moitié des produits importés des Etats-Unis. Le taux de douane moyen se situe à 0,1 %. Les droits de douane produisant la recette la plus élevée (en valeur absolue, à ne pas confondre avec le taux de douane) sont ceux levés sur l'importation de véhicules de tourisme. Cette importante recette douanière s'explique cependant moins par des taux de douane particulièrement élevés sur ces marchandises (ils sont substantiellement inférieurs à ceux de l'UE) que par la forte demande de véhicules américains. Les véhicules routiers figurent en effet parmi les cinq premiers groupes de produits importés des Etats-Unis.

Le taux de douane moyen que les Etats-Unis appliquent sur les importations de produits suisses se monte à une valeur plus élevée de 0,6 %. Le plus haut montant de droits de douane est recouvré sur les produits de laiterie, non pas en raison d'un important volume importé, mais d'un taux de douane largement supérieur à la moyenne, atteignant presque 9 %.

Il apparaît nettement – et ce n'est pas étonnant d'un point de vue économique – que les échanges portent précisément sur les groupes de marchandises soumis à des taux de douanes très bas ou même exempts de droits. Dans le cas des importations suisses, cela concerne environ 5000 groupes de marchandises sur un total de 8000.

Ce sont justement les groupes de produits pour lesquels les taux de douane sont déjà très bas qui sont échangés.

Les taux de douanes élevés concernent surtout les produits agricoles

Le tarif douanier suisse comprend environ 1500 produits soumis à un taux (estimé) de douane de plus de 5 % de la valeur de la marchandise. Plus de 800 produits sont taxés à plus de 10 %, et 400 produits le sont même à un taux dépassant 25 %. Ce niveau élevé de taxation douanière concerne, pour plus de 90 %, des produits agricoles. La farine, par exemple, est soumise à un taux de douane de plus de 400 % de la valeur de la marchandise, ce qui interdit *de facto* tout négoce de ces produits. Les Etats-Unis appliquent eux aussi des droits de douane prohibitifs sur certains groupes de marchandises, au premier rang desquels se trouvent les tabacs manufacturés (350 %) et les cacahuètes (plus de 130 %).

Si l'on cherche à accroître les échanges bilatéraux, il convient de réduire fortement les taux de douane pour les groupes de marchandises restants ou de les supprimer totalement.

Un volume croissant d'échanges de services

Les échanges entre les deux pays ne se limitent pas aux marchandises, ils concernent également les services, dont le volume d'échanges grandit à une vitesse disproportionnée. Entre 2012 et 2017 (des données comparables manquent pour les années antérieures), les exportations de services des Etats-Unis vers la Suisse se sont accrues de 79 %. Plus d'un quart des importations de services de la Suisse proviennent des Etats-Unis. Sur la même période, le flux de services dans la direction opposée, de la Suisse vers les Etats-Unis, n'a augmenté que de 30 %. La tendance est donc inverse à celle constatée pour le commerce de marchandises, où les importations américaines de produits suisses ont progressé plus rapidement que les importations suisses de produits américains.

Le portefeuille de services échangés entre la Suisse et les Etats-Unis reflète le niveau de développement élevé des deux économies. Il comprend notamment des activités hautement spécialisées, telles que la recherche et développement (R&D), les services assurantiels ou l'octroi de licences sur des produits innovants.

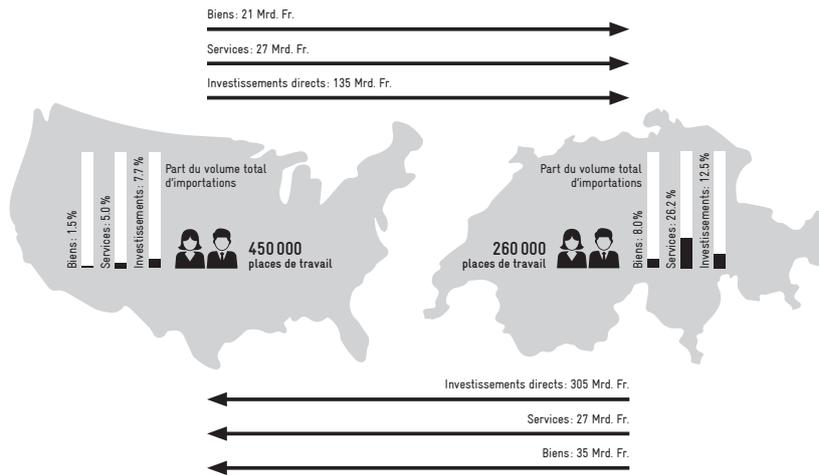
Plus d'un quart des importations de services de la Suisse proviennent des Etats-Unis.

Plus de 400 000 places de travail grâce aux investissements directs suisses

Les investissements directs témoignent également des liens denses déjà tissés entre la Suisse et les Etats-Unis. Avec plus de 305 milliards de francs, les acteurs économiques suisses ont investi beaucoup plus aux Etats-Unis que leurs homologues américains dans la Confédération (135 milliards de francs). La Suisse est ainsi le septième investisseur aux Etats-Unis.

Les sociétés suisses ont employé en 2017 environ 319 000 personnes aux Etats-Unis, tandis que les sociétés américaines ont généré environ 89 000 emplois directs en Suisse. En comptant les emplois indirects, c'est-à-dire en incluant les prestations locales associées (par exemple la construction ou l'entretien), ces chiffres deviennent encore plus élevés.

Les liens économiques entre la Suisse et les Etats-Unis (2017)



Une situation mutuellement bénéfique

La balance des transactions courantes (échanges de biens et de services) de la Suisse avec les Etats-Unis présentait en 2017 un excédent d'environ 14 milliards de francs. La situation s'inverse dans la balance des capitaux, en particulier pour les investissements directs: la Suisse a investi aux Etats-Unis environ 170 milliards de francs (2017) de plus que les Etats-Unis en Suisse. Les sociétés suisses ont employé aux Etats-Unis près de quatre fois plus de personnes que ne le font les sociétés américaines en Suisse. Si l'on chausse les lunettes du mercantilisme et que l'on mesure les gains comparatifs tirés des soldes de la balance des transactions courantes et de la balance des capitaux, par exemple sur la base des emplois créés, on obtient le résultat suivant:

Les relations commerciales bilatérales (biens, services et investissements directs) assurent déjà plus de 700 000 emplois directs, dont environ 260 000 en Suisse et 450 000 aux Etats-Unis. Environ 180 000 emplois en Suisse et 140 000 aux Etats-Unis existent grâce à l'échange de biens et de services entre les deux pays. Ceci est basé sur un chiffre d'affaires moyen (supposé) de 350 000 francs suisses par employé et sur l'hypothèse simplifiée que le chiffre ci-dessus est identique pour la Suisse et les Etats-Unis. En raison de l'excédent de 14 milliards de francs en faveur de la Suisse dans la balance des transactions courantes, on peut estimer que les Etats-Unis apportent 40 000 postes de travail de plus à la Suisse que celle-ci n'en crée aux Etats-Unis. Parallèlement, le très haut niveau d'investissements directs de la Suisse aux Etats-Unis se traduit par 230 000 postes de travail créés par rapport aux emplois créés par les mouvements de capitaux inverses.

Du point de vue des emplois, les Etats-Unis tirent donc un plus grand avantage net de la Suisse qu'inversement. Les échanges commerciaux bilatéraux créent aux Etats-Unis environ 190 000 postes de travail de plus qu'en Suisse. D'un point de vue mercantiliste, cela relativise les chiffres

Les relations commerciales bilatérales assurent déjà plus de 700 000 emplois.

souvent cités concernant l'excédent suisse de la balance des transactions courantes par rapport aux Etats-Unis.

Deuxième tentative d'accord

Depuis l'automne 2018, la Suisse se trouve de nouveau dans une phase de discussions exploratoires avec les Etats-Unis (WBF 2019). Ces discussions ont pour but de déterminer si, 13 ans après l'échec de la première tentative, les conditions d'ouverture de négociations officielles sont maintenant réunies. Une motivation importante derrière cette nouvelle tentative réside dans la ligne actuelle de l'administration Trump, à savoir accélérer la conclusion de nouveaux accords bilatéraux ou améliorer ceux existants. Avec les élections présidentielles qui s'approchent aux Etats-Unis, la «fenêtre d'opportunité» favorable à l'entrée en négociations formelles ne va pas tarder à se refermer.

Commerce de marchandises: 41 000 postes de travail supplémentaires

Sur la base des données des ALE déjà conclus par la Suisse et les Etats-Unis, il est possible d'estimer la quantité d'échanges supplémentaires que générerait un accord entre les deux pays. Les effets pour la Suisse, en comparaison avec une situation sans ALE, prennent alors les valeurs suivantes :

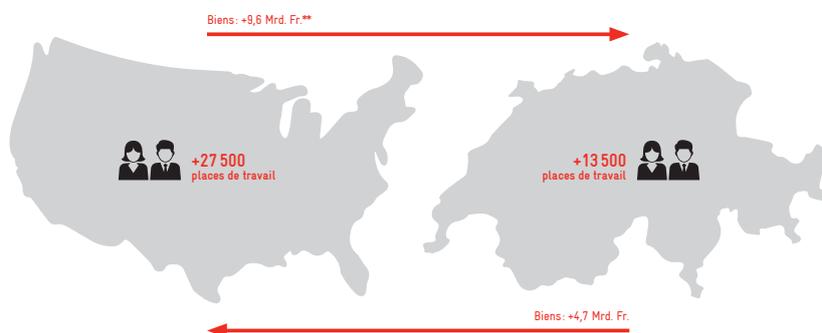
- Pour le commerce de marchandises, les importations supplémentaires cumulées sur cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ALE peuvent être évaluées à 26,9 milliards de francs.
- La cinquième année, le volume d'importations de marchandises affiche 9,6 milliards de francs de plus, soit environ 27 500 postes de travail supplémentaires créés aux Etats-Unis.
- Les Etats-Unis continuent d'accroître leur part dans le commerce extérieur de marchandises de la Suisse (détournement des flux).
- Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'ALE, la Suisse importe 25 % de groupes de marchandises de plus. Cela contribue à la variété de la palette de produits disponibles, au profit des consommateurs suisses.

Pour les Etats-Unis, les gains par rapport à un scénario de base sans ALE avec la Suisse seraient les suivants :

- Les importations de marchandises cumulées sur cinq ans après l'entrée en vigueur de l'ALE affichent 13,6 milliards de francs supplémentaires.
- La cinquième année, le volume d'importations de marchandises s'est accru de 4,7 milliards de francs, ce qui représente environ 13 500 postes de travail de plus pour la Suisse.
- En règle générale, lorsque les Etats-Unis concluent un ALE, leurs exportations de marchandises croissent plus rapidement que leurs importations, tandis que l'inverse se produit pour la Suisse. Cela signifie qu'à la suite d'un ALE, le déficit actuel des Etats-Unis dans leurs échanges de biens avec la Suisse devrait se réduire progressivement et,

avec un taux de croissance constant, se convertirait en excédent d'ici l'année 2031.

Situation pour le commerce de marchandises* cinq ans après la conclusion d'un ALE



*Calculs effectués uniquement pour l'échange de biens. L'augmentation des échanges de services et l'augmentation des investissements n'ont pas été prises en compte ici.

**Avec un ALE, le volume des importations suisses en provenance des États-Unis cinq ans après sa conclusion s'élèverait à environ 33 milliards de francs, sans un ALE environ 23 milliards de francs, contre respectivement 48 milliards et 43 milliards pour le volume des importations des États-Unis.

Une solution est possible pour les produits agricoles

Sans concession de la Suisse dans le secteur agricole, aucun accord ne sera conclu avec les États-Unis. Aujourd'hui, les États-Unis exportent principalement du soja, du maïs, des noix et de la viande vers le reste du monde. Les taux de douane suisses sur le soja sont déjà très bas; même avec le libre-échange, la quantité importée n'augmenterait pas de manière significative, puisque les agriculteurs américains cultivent principalement du soja génétiquement modifié pour lequel la demande en Suisse est faible. On peut s'attendre à une situation similaire pour une réduction tarifaire sur le maïs. La Suisse ne produisant des noix que sur quelques hectares, la concurrence des importations serait marginale. La situation est différente pour la viande. La Suisse dispose d'un degré élevé d'autosuffisance et il existe une marge de manœuvre pour les produits à base de viande bovine dans le cadre d'un contingent tarifaire réduit. Pour le porc et la volaille, des périodes transitoires plus longues peuvent rendre les changements structurels possibles plus socialement acceptables pour les éleveurs.

Dynamiques positives: échanges de services, investissements directs et marchés publics

Le manque de données disponibles rend plus difficile l'évaluation des avantages qu'apporterait un ALE entre la Suisse et les États-Unis sur le plan des échanges de services et des investissements directs. En prenant pour références d'autres ALE conclus par les deux pays, il est cependant possible de conclure qu'un accord sur les services conduirait également à une accélération des échanges. Comme un ALE accroîtrait la sécurité juridique pour les acteurs économiques, il faut également s'attendre à ce qu'ils considèrent plus favorablement des plans d'investissements dans les

pays parties à l'accord. A moyen ou long terme, cette confiance accrue sera perceptible dans les chiffres des investissements directs. Un accord pourrait également ouvrir d'intéressantes opportunités dans le domaine des marchés publics.

Récapitulatif des bénéfices d'un accord de libre-échange

Les bénéfices d'un ALE seraient immédiats pour les entreprises suisses déjà tournées vers l'exportation et réalisant une part de leur chiffre d'affaires aux Etats-Unis. L'économie estimée sur les droits de douane se monterait à environ 135 millions de francs par an (Legge et al. 2019), une réduction qui améliorerait la compétitivité des produits suisses par rapport à ceux de pays tiers. Les économies en droits de douane ne sont cependant pas le critère déterminant d'un accord : l'intérêt de celui-ci se mesure plutôt à sa contribution considérable à la sécurité juridique, à la réponse politique et aux gages qu'il représente face à l'érosion constante de la voie multilatérale.

Un accord contribuerait considérablement à la sécurité juridique.

Avec un excédent de 190 000 emplois, les Etats-Unis tirent déjà aujourd'hui largement profit de leur relation commerciale bilatérale avec la Suisse. Les gains de croissance apportés par un ALE seraient également plus marqués pour les exportations américaines en Suisse que dans la direction inverse, et se traduiraient par 27 500 postes de travail supplémentaires aux Etats-Unis. La Suisse n'est cependant pas en reste et gagnerait 13 500 postes de travail par rapport à une situation sans ALE.

On peut s'attendre également à ce que la hausse des revenus, et le surcroît de dépenses de consommation et d'investissements qui en résulterait, aient des effets positifs sur l'emploi (dits «effets indirects»). Il n'est cependant guère possible de les chiffrer. En définitive, les emplois générés par les échanges de marchandises représentent la valeur *a minima* des bénéfices économiques globaux qu'apporterait un ALE entre la Suisse et les Etats-Unis.

Dix recommandations stratégiques pour la Suisse

Les recommandations stratégiques suivantes sont destinées avant tout aux décideurs politiques suisses, entre les mains desquels repose le sort de l'ALE avec les Etats-Unis : soit l'accord obtiendra le soutien politique interne nécessaire, soit il échouera de nouveau dès sa phase préalable comme en 2006.

- 01_ Diversifier et optimiser le potentiel du réseau d'ALE bilatéraux de la Suisse par la signature de nouveaux accords.
- 02_ Signer dans les meilleurs délais un ALE avec les Etats-Unis, mettant ainsi en place une plateforme pour des extensions et approfondissements futurs.
- 03_ Conclure un ALE indépendant au lieu de se reposer sur un accord futur entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

- 04_ Faire participer activement les groupes d'intérêt nationaux concernés, en particulier ceux du secteur agricole, dès le début des discussions sur l'accord de libre-échange.
- 05_ Réduire les barrières non tarifaires restreignant l'accès réciproque aux marchés de biens agricoles.
- 06_ Recourir à des solutions créatives pour aménager une ouverture étape par étape du marché agricole aux produits américains en réduisant les droits de douane.
- 07_ Renforcer la souveraineté du consommateur par des déclarations claires et exhaustives sur l'origine et les méthodes de production des denrées agricoles.
- 08_ Autoriser la concurrence des denrées d'importation et faire confiance au potentiel d'innovation des producteurs suisses.
- 09_ Créer un contingent dédié pour l'échange de main d'œuvre entre la Suisse et les Etats-Unis.
- 10_ Evaluer à sa juste mesure le problème des atteintes au droit d'auteur à l'ère du streaming.

Saisir aujourd'hui la chance de signer un accord de libre-échange

En principe, un accord est à la portée des parties. La Suisse et les Etats-Unis partagent un large ensemble de valeurs fondamentales concernant l'Etat de droit, la liberté, la démocratie et l'économie de marché. En comparaison de certaines autres négociations, par exemple avec des pays asiatiques, les questions de droits humains, de conditions de travail, de niveaux de salaires, ainsi que de respect des normes environnementales, y jouent un rôle secondaire.

Si un compromis est trouvé, l'ALE bénéficiera aussi bien à la Suisse qu'aux Etats-Unis. Il s'agit de saisir à présent la chance historique qui se présente – et de ne pas laisser les deux pays patienter à nouveau durant 13 ans.

Un accord de libre-échange bénéficiera aussi bien à la Suisse qu'aux Etats-Unis.

1_ Situation de départ

1.1_ Les défis amenés par les évolutions mondiales

L'approche multilatérale de libéralisation du commerce stagne depuis près de deux décennies. Le cycle dit de Doha au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – en négociation depuis 2001 – n'a jusqu'à présent pas débouché sur un accord. Les divergences d'intérêts des 164 pays membres sont toujours trop fortes.

Cela n'est pas sans conséquence : dans un système régulé comme celui de l'OMC, les pays moins puissants économiquement peuvent agir contre des Etats plus importants en faisant jouer les mécanismes de règlement des différends. Dans un système reposant purement sur des rapports de force et ne prévoyant aucune règle contraignante exposant les Etats à des sanctions, cela est pratiquement impossible.¹ Cette situation a notamment pour effet une multiplication des accords de libre-échange (ALE) bilatéraux – depuis 2006, leur nombre a doublé pour s'approcher aujourd'hui de 300. Les ALE gagnent en importance par rapport à l'approche multilatérale (WTO 2019).

Les accords de libre-échange gagnent en importance par rapport à l'approche multilatérale.

La montée en puissance de la Chine – et la perte relative d'importance des Etats-Unis

Dans le même temps, la mondialisation et l'entrée en 2001 de la Chine dans l'OMC ont entraîné non seulement une augmentation mais aussi un transfert des flux commerciaux mondiaux. Hong Kong (entrée à l'OMC en 1995) occupe une position névralgique dans ces flux, car de grands volumes d'importations et d'exportations chinoises de marchandises transitent par cette région administrative spéciale.²

Au tournant du siècle, les Etats-Unis étaient encore, pour une majorité de pays, un partenaire commercial plus important que la Chine dans leurs échanges de marchandises, mais l'empire du Milieu (Hong Kong inclus) les a depuis devancés (voir figure 1). Ce tableau de la situation éclaire les raisons des troubles récents dans les relations entre les deux pays : la Chine défie de plus en plus les Etats-Unis sur le plan économique, et par conséquent également de façon croissante sur un plan (de pouvoir) politique. Les transferts de flux sont particulièrement prononcés dans la zone Asie-Pacifique, où les Etats-Unis ne conservent une position dominante en matière de politique économique que dans un petit nombre de pays tels que le Cambodge, le Bangladesh et le Bhoutan. En Afrique également

1 Selon une enquête du Forum Economique mondial (WEF 2019), l'érosion des règles du jeu multilatérales pour le commerce mondial occupe la deuxième place parmi les risques pour 2019.

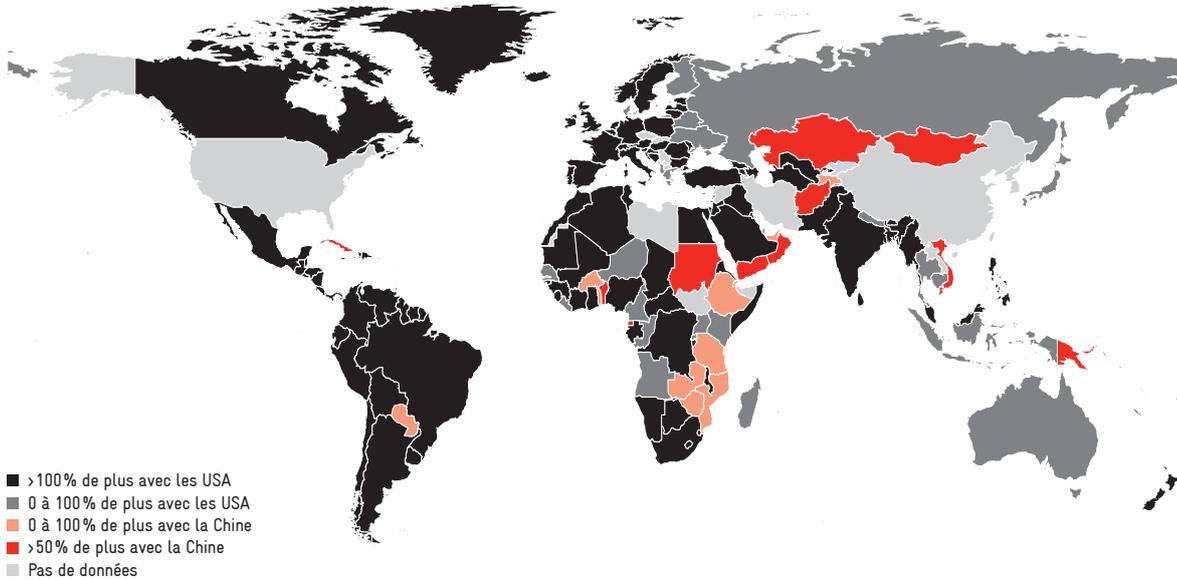
2 12 % de toutes les exportations chinoises transitent par Hong Kong, 8 % de toutes les importations de la Chine passent par un flux interne à la Chine (chiffres pour 2017, WITS 2019).

Figure 1

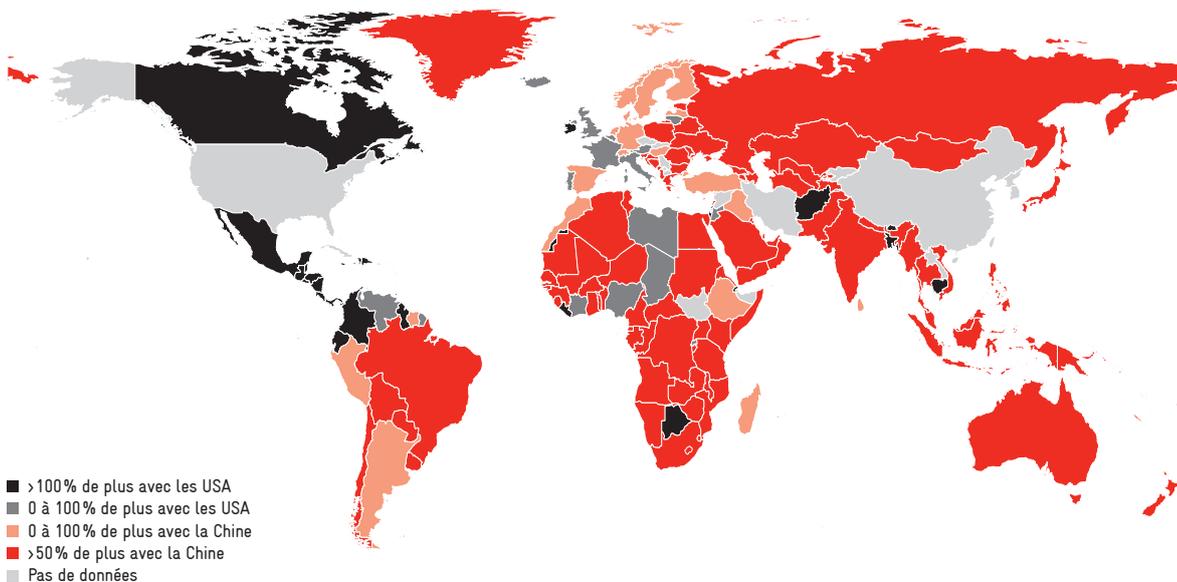
L'importance croissante de la Chine (y compris Hong Kong) dans le commerce extérieur mondial

Depuis l'an 2000, un basculement géopolitique du volume d'échanges commerciaux a pu être observé : avant, le volume des échanges de la plupart des pays était encore plus important avec les Etats-Unis (en noir/gris) qu'avec la Chine, alors qu'en 2017, les couleurs rouge/rouge claire dominent sur la carte, signifiant que le volume commercial avec la Chine dépasse celui avec les Etats-Unis.

Importance commerciale relative des Etats-Unis et de la Chine (y compris Hong Kong) (2000)



Importance commerciale relative des Etats-Unis et de la Chine (y compris Hong Kong) (2017)



Source: WITS (2019), calculs de Legge et al. (2019)

et même en Amérique du Sud, la prédominance des Etats-Unis sur la Chine a été renversée.

Une influence croissante de la Chine en Europe également

En Europe aussi – traditionnellement très étroitement liée aux Etats-Unis aussi bien politiquement qu'économiquement –, la Chine accroît rapidement son importance dans le commerce extérieur. La tendance est particulièrement nette dans les pays de l'Est de l'Union européenne (UE), à savoir l'Estonie, la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie, la Croatie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce. Ces pays sont aujourd'hui commercialement plus étroitement liés avec la Chine qu'avec les Etats-Unis. Dans une moindre mesure, ce constat s'applique également à la Scandinavie, à l'Allemagne, aux Pays-Bas et à l'Espagne. Seule l'Irlande – en raison notamment de sa fonction de tête de pont européenne pour de nombreuses sociétés américaines – présente encore un volume de commerce extérieur substantiellement plus important avec les Etats-Unis qu'avec la Chine.

Le rôle moteur des Etats-Unis dans le commerce mondial et la libéralisation des échanges se trouve remis en question. Non seulement la Chine a conclu des ALE avec douze pays et avec les dix Etats de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Anase), mais elle est aussi membre de l'Accord commercial Asie-Pacifique (Apta, sept pays membres). Les Etats-Unis ont noué de leur côté un réseau d'accords avec 20 pays, parmi lesquels cependant aucun pays européen, tandis que la Chine dispose déjà d'ALE avec la Suisse, l'Islande et la Géorgie (Mofcom 2019 et USTR 2019b).

Les Etats-Unis n'ont encore aucun accord de libre-échange avec un pays européen.

La Chine et les Etats-Unis respectivement troisième et deuxième partenaire commercial de la Suisse

Les échanges commerciaux de la Suisse avec la Chine – si l'on inclut Hong Kong – sont aujourd'hui légèrement supérieurs à ceux avec les Etats-Unis.³ Le libre-échange est possible avec Hong Kong depuis 2012, avec la Chine depuis 2014 (voir encadré 1). Dans la mesure où il existe deux ALE séparés et que l'analyse qui suit se limite aux aspects économiques, le poids de la Chine dans les échanges avec la Suisse sera représenté sans la contribution de Hong Kong.

Encadré 1

Un ALE avec les Etats-Unis ou avec la Chine ?

Protéger les acquis de la Suisse

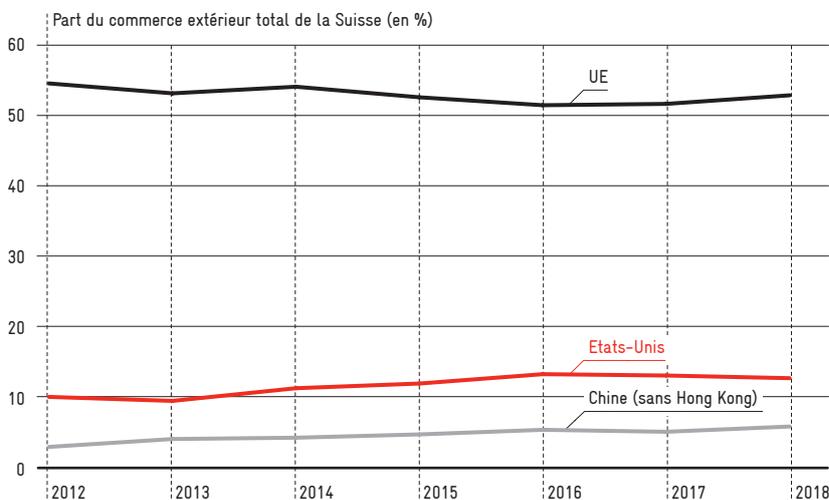
Surnommé la «clause Chine», l'article 32.10 de l'accord récemment renégocié par les Etats-Unis, le Mexique et le Canada sur la base de l'Accord de libre-échange nord-américain

³ Echanges commerciaux (importations et exportations) avec la Suisse en 2017: Hong Kong 25 milliards de francs, Chine 37 milliards de francs et Etats-Unis 58 milliards de francs (EZV 2019b).

Figure 2

Les Etats-Unis, deuxième partenaire commercial le plus important de la Suisse

Les Etats-Unis sont le deuxième partenaire commercial le plus important de la Suisse (importations et exportations) pour les échanges de biens et de services. Leur part dans le commerce extérieur total de la Suisse est plus de deux fois supérieure à celle de la Chine.



Source : BEA (2019), EZV (2019b), SNB (2019a), SNB (2019b), USITC (2019), propres calculs

(Alena) (USTR 2018b) a suscité beaucoup de discussions. Cet article porte sur les accords que l'une des parties conclurait ultérieurement avec des pays tiers appelés «pays n'ayant pas une économie de marché». La clause n'interdit pas la conclusion de tels ALE, mais accorde aux deux autres parties le droit de poursuivre l'accord sans la troisième partie. Il se peut que les Etats-Unis, en négociant avec un ALE bilatéral avec la Suisse, souhaitent intégrer une disposition similaire. Même si cela devait être le cas, il est exagéré pour la Suisse de craindre de devoir résilier son ALE avec la Chine. Car ce nouveau traité remplaçant l'Alena, l'Accord Canada–Etats-Unis–Mexique (Aceum), exclut explicitement les ALE existants. Une question reste ouverte, celle de savoir comment un ALE entre la Suisse et les Etats-Unis traiterai l'éventualité d'une modernisation ou d'une extension de l'ALE existant entre la Suisse et la Chine.

Dans ces conditions, le commerce de la Suisse avec la Chine seule est plus faible qu'avec les Etats-Unis. Les Etats-Unis représentent 13 % du commerce extérieur de la Suisse (total des importations et exportations de biens et de services). Ils sont ainsi le deuxième partenaire commercial de la Suisse, derrière l'UE (53 %) mais devant la Chine (6 %) (voir figure 2).

La présente étude vise à exploiter les données disponibles pour dresser un tableau approfondi des relations économiques étroites existantes entre la Suisse et les Etats-Unis et montrer les conséquences potentielles d'un éventuel accord de libre-échange. Elle ne se limite pas, à cette fin, aux échanges de biens et de services entre les deux pays, mais met également l'accent sur les investissements directs.

En conclusion, des recommandations stratégiques visant à éviter que les parties mettent fin aux discussions ou renoncent à entrer en négociations, comme ce fut le cas il y a 13 ans (2006), sont formulées.

Les Etats-Unis sont le deuxième partenaire commercial de la Suisse, derrière l'UE.

1.2_ Réseau d'accords de libre-échange de la Suisse :

le chaînon manquant

Face à la perte de vitesse de l'approche multilatérale, la Suisse a accéléré au cours des dernières décennies le processus de renforcement de son réseau d'accords bilatéraux. Celui-ci comprend aujourd'hui plus de 70 pays – dont les 28 pays membres de l'UE ⁴ – et peut à ce titre être considéré comme un des réseaux d'accords de libre-échange le plus dense au monde (voir Dümmler & Kienast 2016). La Suisse réalise environ trois quarts de ses échanges de marchandises avec des pays avec lesquels elle a conclu un ALE.

Le grand absent d'un réseau dense de partenariats de libre-échange

Il n'en existe pas moins quelques lacunes d'un point de vue économique. Ainsi, aucun accord n'a jusqu'ici été conclu avec l'Inde, les Etats du Mercosur ⁵, la Thaïlande ou l'Australie. Avec ce dernier pays, aucune discussion n'a été amorcée à ce jour, tandis qu'avec les autres pays ou espaces économiques, des négociations officielles ou des discussions exploratoires sont en cours. Mais par son importance économique tant sur le plan mondial que bilatéral, les Etats-Unis se détachent des pays mentionnés précédemment. Ils sont de loin le plus important partenaire économique avec lequel la Suisse commerce hors ALE (voir figure 3). Etant donné les interdépendances économiques importantes et croissantes entre les deux pays, ainsi que leur engagement commun en faveur d'un commerce mondial libre et équitable, la signature d'un tel ALE devrait en réalité prendre un caractère urgent. Les contacts politiques et administratifs étroits qui ont été noués au cours de l'année 2019 ont ouvert une «fenêtre d'opportunité» dont il s'agit de tirer parti dès maintenant.

Les Etats-Unis sont le plus important partenaire économique avec lequel la Suisse commerce hors ALE.

Encadré 2

Précisions concernant la méthodologie et les données utilisées

Les analyses des chapitres 2 et 3 reposent à la fois sur les chiffres des importations publiés par la Suisse et sur ceux publiés par les Etats-Unis. Bien que cela implique d'utiliser des sources de données différentes, il est admis en matière de recherche empirique sur le commerce que cette méthode est plus précise que le recours aux chiffres des importations et des exportations d'une même source. La supposition de base est qu'en raison des droits de douane et des barrières commerciales non tarifaires (telles que les normes et les certificats à présenter), les importations d'un pays sont plus strictement contrôlées que les exportations et que par conséquent les chiffres correspondants sont plus fiables.

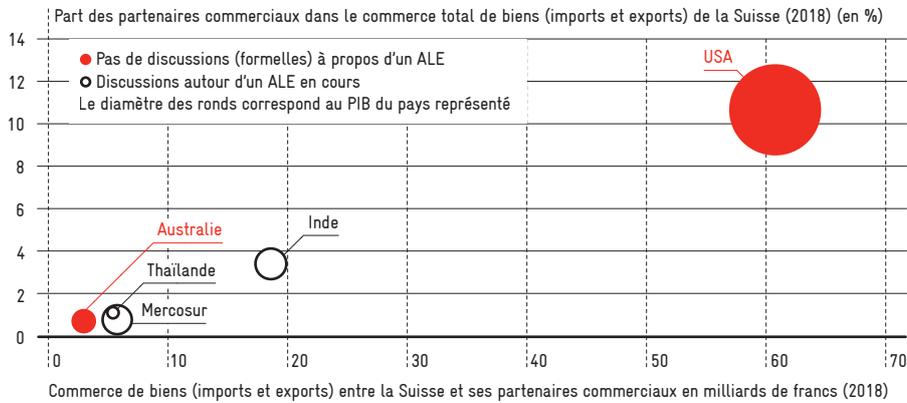
4 La Suisse a anticipé le Brexit avec un accord, déjà négocié mais non encore entré en vigueur, avec le Royaume-Uni : les relations commerciales avec ce pays devraient pouvoir se poursuivre de manière globalement fluide (stratégie «Mind the Gap»).

5 Les Etats du Mercosur comprennent l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

Figure 3

Top 5 des partenaires commerciaux sans accord de libre-échange (ALE) avec la Suisse

Les Etats-Unis sont non seulement le pays économiquement le plus fort avec lequel la Suisse n'a pas encore conclu d'ALE, mais aussi le partenaire commercial avec lequel les échanges sont actuellement les plus intenses.



Les échanges de biens constituent la base, puisque les données relatives au commerce des services ne sont pas disponibles pour tous les partenaires commerciaux. Toutefois, si l'on tient compte du commerce bilatéral des services (lorsque les données sont disponibles), il n'y a pas de changement dans la sélection et l'ordre des partenaires commerciaux les plus importants sans ALE avec la Suisse.

Source: EZV (2019b), IMF (2019), SNB (2019b), propres calculs

2_ L'intensité des liens économiques bilatéraux

2.1_ Croissance des échanges de marchandises

Le volume d'échange entre la Suisse et les Etats-Unis a connu une forte augmentation entre 2000 et 2018 (voir figure 4) :

- Les importations suisses de produits américains ont plus que doublé (enregistrant +11 milliards de francs pour passer à 21 milliards de francs). Cette hausse marquée est principalement imputable à une modification de la méthode de relevé statistique et rend difficile une comparaison sur une longue période.⁶ Un regard sur sa contrepartie statistique (les exportations de marchandises américaines à destination de la Suisse) montre une forte croissance du volume de produits américains importés par la Suisse au cours des deux dernières décennies.
- Les Etats-Unis ont acquis en 2017 pour 35 milliards de francs de marchandises suisses, chiffre qui est passé à 40 milliards en 2018, ce qui représente une hausse de 23 milliards de francs par rapport à l'année 2000. Cette évolution lors des dernières années a accentué l'excédent de la balance commerciale de marchandises de la Suisse, qui était d'environ 14 milliards de francs en 2017, pour s'approcher des 20 milliards de francs l'année suivante (EZV 2019b, USITC 2019).

Large proportion de produits américains parmi les importations suisses

Actuellement, environ 7,6 % des marchandises importées par la Suisse ont pour origine les Etats-Unis. Cette proportion est restée à peu près constante par rapport à l'année de référence 2000 (un fait confirmé par les données américaines sur les exportations). Les consommateurs et les entreprises suisses profitent déjà fortement du «Made in the USA». La Suisse occupe quant à elle la 18^e place des marchés d'exportations des Etats-Unis.

7,6 % des marchandises importées par la Suisse ont pour origine les Etats-Unis.

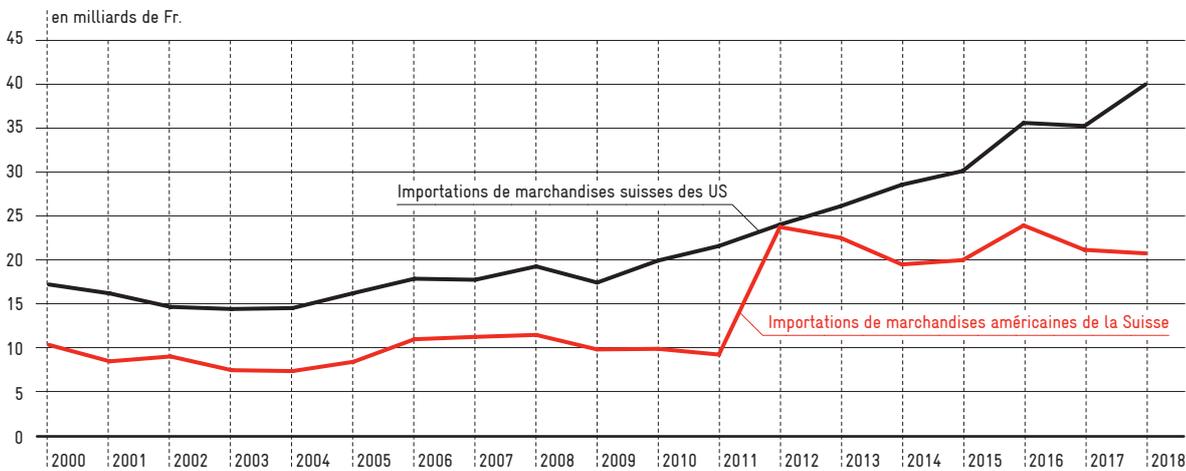
Pour les Etats-Unis, les importations de marchandises suisses ont augmenté non seulement en termes absolus mais aussi en termes relatifs. Aujourd'hui, 1,6 % des importations marchandes des Etats-Unis sont des produits suisses, alors que cette proportion était de 0,8 % en 2000. Ainsi, la Suisse se classe au 14^e rang de leurs sources d'importations marchandes. Le marché américain n'est cependant pas – sur le plan quantitatif – notablement dépendant des importations suisses.

⁶ Avant 2012, les importations de produits extra-européens étaient assignées à leur «port d'entrée» (la plupart du temps les Pays-Bas); c'est seulement depuis 2012 qu'elles sont directement reliées à leur pays d'origine.

Figure 4

Augmentation des échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats-Unis

Les échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats-Unis ont fortement augmenté depuis 2000. Aux Etats-Unis, les importations de marchandises en provenance de Suisse ont augmenté en moyenne de 4,8% par an. La forte augmentation des importations de biens suisses en provenance des Etats-Unis en 2012 est due à des raisons statistiques.



Le bond soudain de 2012 est dû à un changement dans le concept de couverture statistique. Alors qu'avant 2012, les produits non européens étaient affectés au «port d'entrée» (généralement les Pays-Bas), depuis 2012, cette affectation a été effectuée directement dans le pays d'origine respectif.

Source : EZV (2019b), SNB (2019b), USITC (2019), propres calculs

Les branches et groupes de marchandises les plus échangés

Parmi les importations suisses de 2018, douze groupes de marchandises provenaient exclusivement des Etats-Unis : il s'agit notamment de certaines substances organiques chimiques, de denrées alimentaires, ainsi que de certaines essences de bois et catégories de machines spécifiques. Seules l'Allemagne (127 groupes de marchandises), la France (55), l'Italie (48) et l'Autriche (16) devancent les Etats-Unis dans le classement des fournisseurs exclusifs (Legge et al. 2019).

Parmi les marchandises que les Etats-Unis importent de Suisse, les produits pharmaceutiques se taillent la part du lion avec 34 % (voir figure 5). Avec une croissance annuelle moyenne de 18 % au cours de ces deux dernières décennies, ils font également partie des produits ayant connu la plus forte progression. La deuxième place revient aux produits chimiques organiques, avec une part de 11 % des importations de produits suisses aux Etats-Unis, suivis par des instruments de précision (9 %) (USITC 2019).

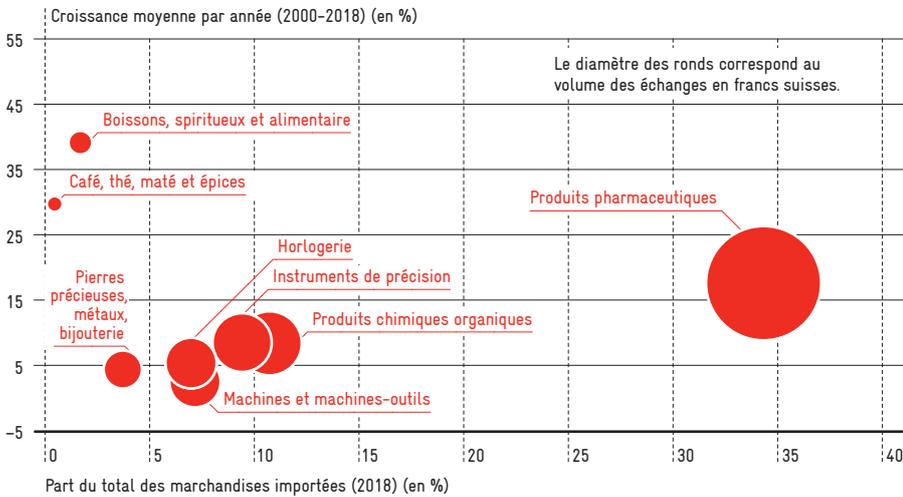
Au vu de l'opposition au libre-échange largement répandue dans le monde agricole, il est remarquable que 12,7 % de toutes les exportations suisses de produits agricoles et sylvicoles soient déjà aujourd'hui destinées

Parmi les marchandises que les Etats-Unis importent de Suisse, les produits pharmaceutiques se taillent la part du lion.

Figure 5

Importations en provenance de Suisse aux Etats-Unis par groupe de produits

Les Etats-Unis importent des produits pharmaceutiques de Suisse. Ils représentent environ un tiers des importations totales. Du point de vue de la Suisse, il s'agit de loin des produits d'exportation les plus importants à l'heure actuelle.



Source : SNB (2019b), USITC (2019), propres calculs

aux Etats-Unis, ⁷ tandis qu'inversement seulement 2 % des importations suisses ⁸ dans ce secteur proviennent des Etats-Unis (EZV 2019b).

A l'inverse, la Suisse importe majoritairement des Etats-Unis des produits chimiques finis, des instruments de précision, des véhicules de navigation aérienne ou spatiale, ainsi que des véhicules terrestres. Les exportations d'articles de bijouterie, de produits ménagers et de métaux précieux figurent également en bonne place (voir figure 6). ⁹

Les droits de douane et les économies réalisables

Pour plus de la moitié des produits importés des Etats-Unis, les taux de douane imposés par la Suisse sont déjà très faibles, ne dépassant pas 1% : 76 % des importations bénéficiaient déjà en 2018 de la franchise douanière, et les 24 % restants ont été soumis à un taux de douane NPF ¹⁰ moyen de seulement 0,7 %. Au total, les consommateurs et entreprises suisses (voir encadré 3) ont déboursé en 2018 environ 30 millions de francs en droits de douane sur un volume d'importations de marchandises améri-

Les trois quarts des produits importés des Etats-Unis sont déjà exempts de droits de douane.

7 Une part importante d'entre elles correspond aux boissons sucrées, parmi lesquelles surtout l'exportation de canettes de Red Bull.

8 La Suisse figure, souvent en compagnie de la Norvège et de l'Islande, parmi les pays dont le marché est le plus rigoureusement fermé aux importations de produits alimentaires étrangers. Sont surtout visées par ces barrières les denrées non transformées telles que les produits laitiers, la viande, les légumes et les fruits.

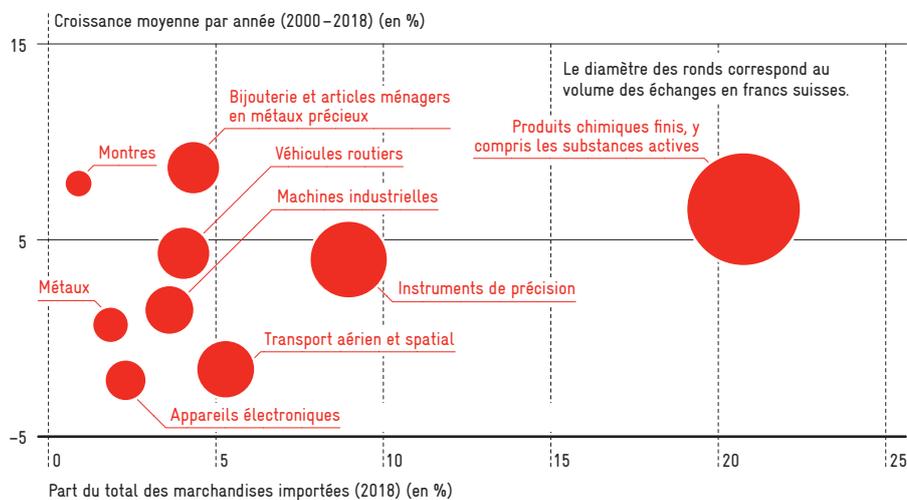
9 En raison de l'utilisation des données d'importations des deux pays, les groupes de marchandises servant de base à l'analyse ne sont pas homogènes.

10 Les droits de douane NPF (nation la plus favorisée) sont des droits de douane que les Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se garantissent mutuellement.

Figure 6

Importations suisses en provenance des Etats-Unis par groupe de produits

Du côté suisse également, une catégorie de produits se distingue nettement des autres : avec plus de 20 % des importations totales en provenance des Etats-Unis, les produits chimiques finis constituent le «bit d'importation» évident.



Source: EZV (2019b), propres calculs

caines d'environ 21 milliards de francs. Le taux de douane moyen s'est ainsi établi à 0,14 %. Les droits de douane les plus élevés – en valeur absolue, ce qui ne doit pas être confondu avec le taux de douane – ont été levés sur les importations de véhicules de tourisme ¹¹ (qui représentent environ 14 % du total des recettes douanières), suivies par les importations de vin (environ 9 %). Outre le vin, d'autres produits agricoles génèrent des recettes douanières relativement élevées, à savoir le petit-lait, l'éthanol (alcool pur) et la viande bovine.

Encadré 3

Qui paye les droits de douane ?

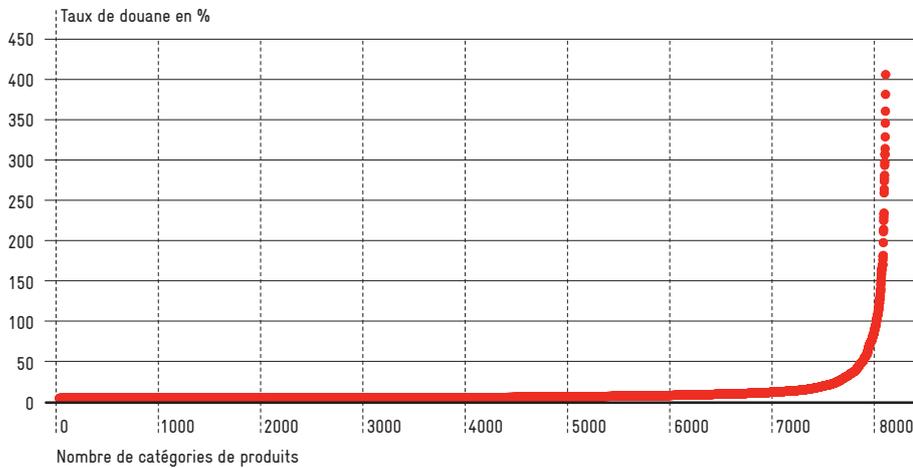
La déclaration à la douane des marchandises importées incombe au transitaire en charge du transport ou à l'importateur lui-même. Les droits de douane applicables à ces marchandises sont acquittés directement par l'importateur ou par le transitaire qui les refacture à l'importateur. Ainsi, les droits de douanes levés sur les marchandises importées sont finalement toujours payés par les consommateurs et les entreprises du pays importateur, et non par le fabricant étranger ou l'exportateur. La question de savoir qui doit supporter le véritable fardeau économique des droits de douanes est une autre question. Pour rester compétitifs, les producteurs de biens ne peuvent souvent pas répercuter l'intégralité de la charge fiscale des droits de douane sur les consommateurs.

11 Les taux de douane suisses sur les importations de véhicules de tourisme des Etats-Unis sont déjà aujourd'hui très bas. Le taux de douane est 4 % de la valeur du véhicule. Dans l'Union européenne, le même véhicule serait taxé d'un taux de douane de 10 % (Futurezone 2019).

Figure 7

Droit de douane suisse moyen sur les importations en provenance des Etats-Unis

En 2018, la Suisse a enregistré des importations positives en provenance des Etats-Unis pour environ 5000 catégories de produits sur un total de 8000, avec un droit d'importation régulier. Il s'agit des groupes de produits pour lesquels le taux de douane est soit nul, soit déjà très faible. Afin d'accroître les échanges commerciaux, les taux de douane restants doivent être réduits.



Source : EZV (2019b), Legge et al. (2019)

Parmi les 8000 groupes de marchandises que connaît la nomenclature helvétique¹², la Suisse importe des Etats-Unis plus de 5000 d'entre eux. Les produits importés sont ceux auxquels s'appliquent déjà des taux de douane faibles, voire nuls. Autrement dit, pour accroître les échanges, il convient de réduire ou de supprimer les taux de douane également pour d'autres groupes de marchandises.

Le tarif des douanes suisses comprend environ 1500 produits assujettis à un taux de douane NPF (estimé)¹³ *ad valorem*¹⁴ de plus de 5 %, tandis que plus de 800 produits sont taxés à plus de 10 % et 400 produits le sont à un taux supérieur à 25 %. Ce dernier ensemble à taxation élevée regroupe, pour plus de 90 %, des produits du secteur agricole (voir figure 7). C'est ainsi que, par exemple, la farine est taxée à un taux moyen de plus de 400 % de la valeur de la marchandise, ce qui interdit en pratique toute commercialisation de ces produits.

A l'inverse, sur un total d'un peu plus de 40 milliards de francs d'importations de marchandises suisses, les consommateurs et entreprises américains (voir encadré 3) se sont acquittés de presque 250 millions de francs

En Suisse, la farine est taxée à un taux moyen de plus de 400 % de la valeur de la marchandise.

12 Nomenclature à huit chiffres fondée sur le Système harmonisé (SH). Le SH est une nomenclature internationale de désignation et de codification des marchandises.

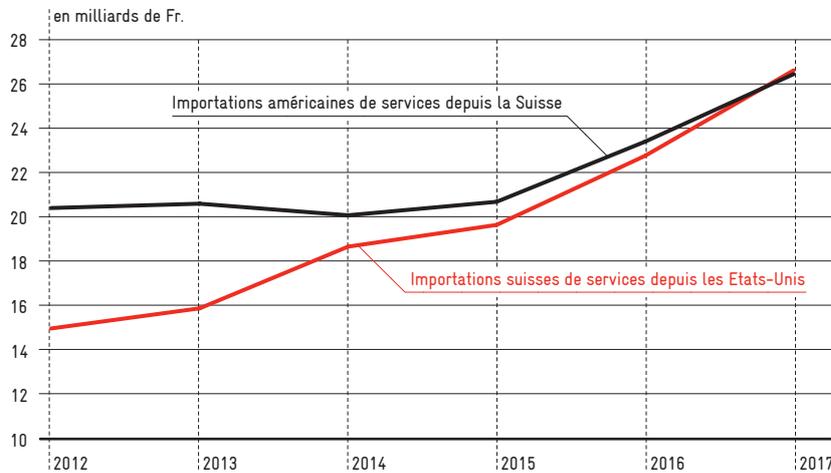
13 Le taux NPF *ad valorem* a été estimé sur la base de l'ensemble des importations suisses.

14 Un tarif *ad valorem* (droit de douane sur la valeur de la marchandise) est exprimé en % et se calcule sur la base du prix du produit importé. Ce mode de taxation s'oppose au droit de douane *ad pesum*, c'est-à-dire calculé selon le poids de la marchandise importée. La Suisse est l'un des derniers pays au monde à conserver l'usage du droit de douane selon le poids.

Figure 8

Forte croissance du commerce de services en provenance des Etats-Unis

Depuis 2012, la Suisse a enregistré un excédent commercial dans ses échanges de services avec les Etats-Unis. En d'autres termes, elle a exporté plus de services qu'elle n'en a importé. Toutefois, cet excédent n'a cessé de diminuer et s'est même transformé en déficit commercial en 2017 (0,2 milliards de francs).



Source : BEA (2019), SNB (2019a)

de droits de douane en 2018. Ce montant correspond à un taux de douane moyen de 0,6 %. Le groupe de marchandises générant le plus haut montant de droits de douane est celui des produits de laiterie, qui représentent 3 % des recettes douanières, non pas en raison d'un important volume importé mais d'un taux de douane plus élevé que la moyenne (quasiment 9 %). Les Etats-Unis taxent également certains groupes de marchandises à des taux prohibitifs : en premier lieu, les tabacs manufacturés (350 %) et les noix (plus de 130 %).

2.2_ Essor des échanges de services

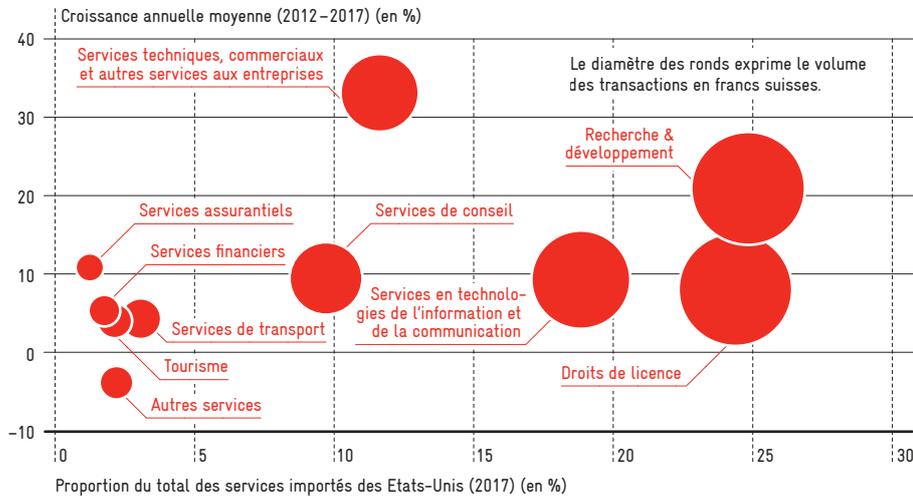
Parallèlement au commerce de marchandises, les échanges de services entre la Suisse et les Etats-Unis se sont également intensifiés au cours des dernières années. Entre 2012 et 2017 ¹⁵, la Suisse a augmenté d'environ douze milliards de francs ses importations de services américains, tandis que les Etats-Unis importaient environ six milliards de francs de services suisses additionnels (voir figure 8). Sur cette période, ce sont clairement les importations suisses de services américains qui ont enregistré la plus forte progression, avec une croissance de 79 %, tandis que les Etats-Unis augmentaient de 30 % leurs achats de services suisses. L'évolution est donc inversée par rapport à celle des échanges de biens, pour

15 Les données sur les importations de services ventilées par pays ne sont disponibles pour la Suisse qu'à partir de l'année 2012 (SNB 2019a). Quoique les sources de données américaines couvrent, dans une perspective exportatrice, une période plus étendue, nous nous en tenons ici au principe d'utilisation des données d'importation (voir encadré 2).

Figure 9

Importations suisses de services en provenance des Etats-Unis

La moitié des importations suisses de services en provenance des Etats-Unis émanent de la recherche et développement ou de droits de licence. Les services de technologies de l'information et de la communication constituent pour leur part 19% des importations.



Source : SNB (2019a), propres calculs

lesquels ce sont les importations américaines de produits suisses qui ont enregistré la plus forte croissance.

La Suisse importe plus d'un quart de ses services des Etats-Unis

Entre 2012 et 2017 ¹⁶, les Etats-Unis ont accru de huit points de pourcentage leur part parmi l'ensemble des prestataires étrangers de la Suisse : ils sont ainsi passés de 18 % à 26 % du total des importations helvétiques de services (SNB 2019a). Sur la même période, la part de la Suisse parmi les pays exportateurs de services aux Etats-Unis restait à peu près constante, à environ 5 % (+0,2 points de pourcentage ; BEA 2019). Ces rythmes d'évolution ont progressivement érodé l'excédent suisse, qui a fini par se transformer en déficit en 2017 (-0,2 milliards de francs).

La Suisse acquiert plus d'un quart de ses services étrangers aux Etats-Unis. Les principaux domaines concernés sont la recherche et le développement (R&D) (24,8 %), les droits de licence (24,4 %), ainsi que les services de technologies de l'information et de la communication (18,8 %). Les achats de services R&D ont connu une progression particulièrement forte depuis 2012 (voir figure 9).

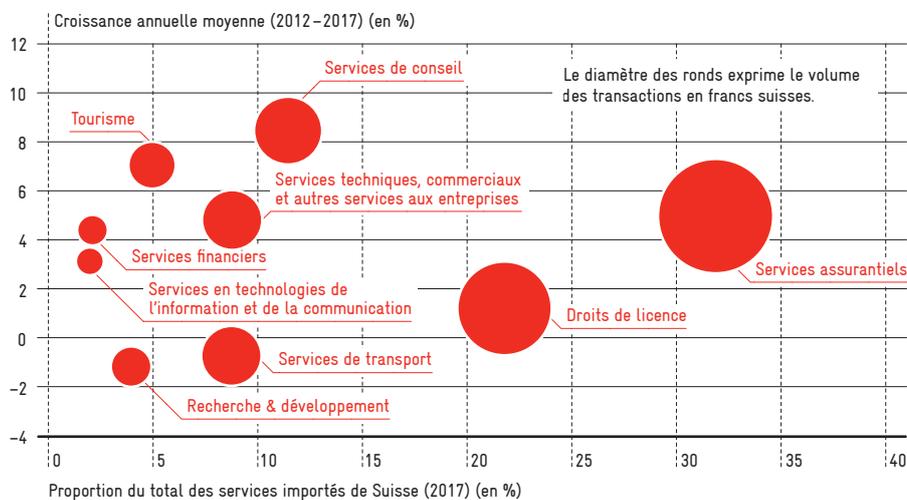
En 2017, l'excédent suisse dans les exportations de services s'est transformé en déficit.

¹⁶ Pour pouvoir décrire l'importance relative des Etats-Unis comme prestataire de services de la Suisse, la rigueur statistique invite à n'utiliser qu'une seule et même source au numérateur et au dénominateur. Pour les importations suisses, il s'agit des données de la Banque nationale suisse (BNS), c'est pourquoi cette étude des évolutions ne remonte qu'à 2012.

Figure 10

Importations américaines de services en provenance de la Suisse

Les services assurantiels sont de loin la catégorie la plus importante pour les Etats-Unis, représentant 32% des importations totales de services en provenance de Suisse. Une autre part du lion (22%) revient aux droits de licence.



Source: BEA (2019), SNB (2019b), propres calculs

Des échanges de services hautement spécialisés

Parmi les principaux services que les Etats-Unis importent de Suisse figurent notamment les services assurantiels (31,9%), dont la croissance a suivi un rythme soutenu de 5% par an en moyenne sur la période 2012-2017 (8,5 milliards de francs en 2017). En comparaison, les importations de services financiers¹⁷ suisses paraissent modestes (0,5 milliard de francs en 2017). Comparés aux services assurantiels, seuls les services de conseil et le tourisme ont enregistré une croissance encore plus forte (respectivement 8,5% et 7,0%). D'autres domaines significatifs sont l'acquisition de droits de licence (21,8% de tous les achats américains de services en Suisse) et les prestations de conseil (11,4%) (voir figure 10).

Le portefeuille de services qu'acquiert mutuellement la Suisse et les Etats-Unis reflète le haut niveau de développement des deux économies, dont les échanges ne se limitent pas à l'achat de marchandises mais s'étendent, à un rythme de croissance bien plus élevé, aux prestations de services. Ces services comprennent notamment des activités hautement spécialisées telles que la recherche et le développement (on peut mentionner ici les milliards d'investissements des entreprises pharmaceutiques suisses aux Etats-Unis) ou la concession de licences sur des produits innovants.

Les services échangés sont pour la plupart des activités hautement spécialisées.

¹⁷ La catégorie «services financiers» comprend tous les services proposés par des banques et autres établissements financiers.

Il est symptomatique que les deux pays conquièrent une part plus grande sur le marché des importations de leur partenaire avec leurs services qu'avec leurs marchandises. Ce résultat peut lui aussi être interprété comme un signe de maturité des deux économies, qui non seulement créent la majorité de leur valeur ajoutée dans le secteur des services, mais développent également des modèles d'affaires avec un potentiel à l'exportation. Les Etats-Unis en particulier ont développé un savoir-faire qui fait d'eux une source de services cruciaux pour les processus de prestations de nombreuses entreprises suisses d'envergure internationale.

2.3_ Des investissements directs élevés de part et d'autre

Sur le terrain des investissements directs également, la Suisse et les Etats-Unis présentent un haut degré d'interdépendance. Si l'on retient le principe de l'investisseur immédiat (voir encadré 4), la Suisse a investi 305 milliards de francs aux Etats-Unis, soit nettement plus que ces derniers n'ont investi en Suisse (135 milliards de francs). La Suisse est ainsi le septième investisseur aux Etats-Unis. Son volume d'investissements est trois fois plus important que celui de la Chine, l'Inde et le Mexique réunis (BEA 2019, chiffres pour l'année 2017).

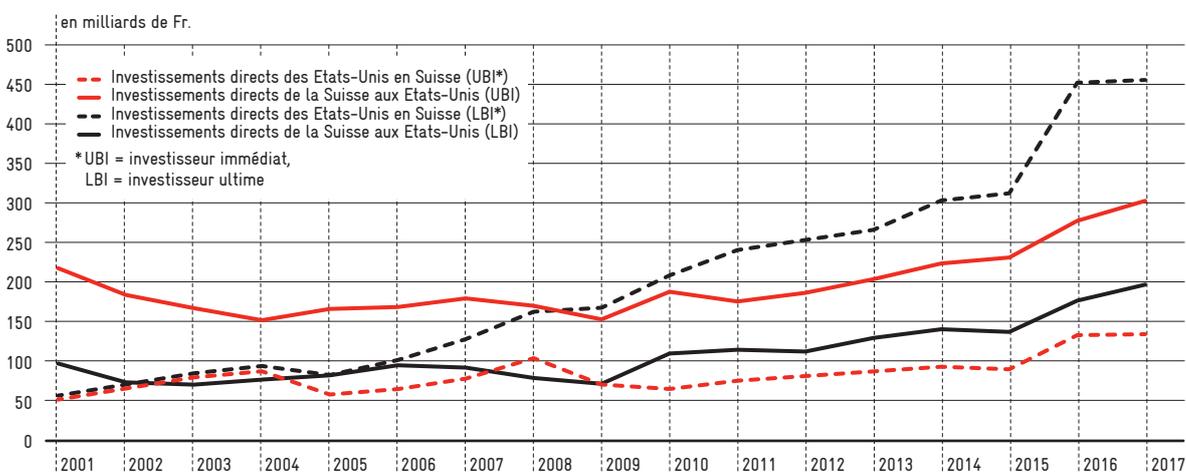
La Suisse est le septième investisseur aux Etats-Unis.

Si l'on se base sur le principe de l'investisseur ultime (voir encadré 4), le solde de la balance des investissements s'inverse à première vue en faveur des Etats-Unis. Cependant, pour une place internationale comme la Suisse, qui accueille le siège de nombreuses holdings, cette méthode de comptabilisation peut produire des résultats trompeurs au regard de l'importance économique réelle des investissements effectués (voir figure 11 et encadré 4).

Figure 11

Investissements directs élevés de la Suisse aux Etats-Unis

Le total des investissements directs de la Suisse aux Etats-Unis est supérieur d'environ 170 milliards de francs suisses aux investissements des acteurs américains en Suisse. Comme la Suisse est une place financière hébergeant de nombreuses sociétés faitières («holdings»), c'est le concept de l'investisseur immédiat qui reflète avec le plus de précision les effets économiques réels.



Source : BEA (2019), SNB (2019a)

Plus de 400 000 emplois grâce aux investissements directs suisses

La notion d'investisseur immédiat se révèle plus pertinente pour mesurer l'importance économique des investissements directs. Cette pertinence apparaît notamment si l'on considère le nombre de créations de postes de travail : les entreprises suisses ont employé environ 319 000 personnes ¹⁸ en 2017 aux Etats-Unis (SNB 2019a), tandis que les sociétés américaines ont généré environ 89 000 ¹⁹ emplois directs en Suisse (BFS 2018). En comptabilisant les emplois indirects, c'est-à-dire en incluant les prestations connexes acquises dans le pays d'accueil (par exemple la construction ou l'entretien), ces chiffres grossissent encore. La comparaison souligne l'impact économique élevé de la Suisse comme investisseur direct aux Etats-Unis et vice-versa.

Encadré 4

L'investisseur ultime et l'investisseur immédiat

Si l'on se base sur l'investisseur immédiat, on considère le pays d'origine de l'investisseur directement détenteur des participations à une entreprise. Au contraire, la méthode de l'investisseur ultime prend en compte le pays de l'investisseur qui contrôle cette entreprise en dernier ressort. Les investissements effectués par «l'investisseur immédiat» peuvent être aux mains (plus de 50% des parts sociales avec droit de vote) de groupes ayant leur siège dans d'autres pays, à partir desquels est décidée la politique de l'entreprise («investisseur ultime»). Le pays de l'investisseur immédiat n'est alors que le siège d'une société intermédiaire (SNB 2016).

Le stock élevé d'investissements directs américains en Suisse selon le principe de l'investisseur ultime s'explique par le fait que la Suisse accueille un grand nombre de sièges de holdings. Les investissements directs américains représentent donc pour une large part des capitaux en transit qui ne produisent pas de bénéfices économiques réels en Suisse, qui ne se matérialisent par exemple pas sous forme de postes de travail. Ce capital quitte de nouveau la Suisse pour être investi dans des pays tiers.

Il en va autrement pour les investissements directs d'acteurs économiques suisses aux Etats-Unis. Ils servent pour une part prépondérante à créer de la valeur directement aux Etats-Unis et ainsi également des emplois américains.

2.4_ Plus de 700 000 emplois créés

Les analyses et interprétations qui suivent se situent à la convergence de la théorie moderne du commerce extérieur et de la doctrine mercantiliste. Le mercantilisme, en dépit d'idées que la théorie économique considère depuis longtemps dépassées, regagne du terrain dans de nombreux pays (voir encadré 5). Pour exposer les arguments de la présente section, nous chausserons ici délibérément les lunettes du mercantilisme.

¹⁸ Effectif des filiales d'entreprises suisses aux Etats-Unis. D'autres sources évoquent 460 000 ou 750 000 emplois directement créés par les investissements directs suisses ainsi que par le commerce de bien et de services avec les Etats-Unis (Schweizer Botschaft 2017 et 2019).

¹⁹ Nombre de personnes employées en Suisse par des groupes ayant leur siège aux Etats-Unis.

Le mercantilisme à l'aune de la théorie économique

Le mercantilisme est une théorie de politique économique mise en pratique du XVI^e au XVIII^e siècle et visant à réaliser une balance commerciale excédentaire afin d'augmenter les recettes (de l'Etat) (entrées de devises étrangères). Pour atteindre cet objectif, les gouvernements mènent d'une part une politique active de soutien aux exportations et dressent d'autre part des barrières tarifaires et non tarifaires aux exportations afin de protéger les entreprises nationales de la concurrence étrangère. La théorie mercantiliste a cédé la place au XVIII^e siècle à l'école classique, puis à de nouvelles approches théoriques d'analyse du commerce extérieur.

Un mercantiliste américain argumenterait que le déficit de la balance des transactions courantes vis-à-vis de la Suisse représente une perte. Son raisonnement est correct du point de vue des montants monétaires, mais il laisse de côté l'utilité tirée des importations. Car l'échange n'a pas lieu au seul profit du pays exportateur; au contraire, les marchandises et les services importés procurent une plus grande utilité que des biens comparables acquis à l'interne.

Le niveau de bénéfice ou de bien-être des deux pays participant à l'échange s'accroît.

Une plus grande spécialisation – et ainsi une plus grande efficacité – entraîne toujours dans les échanges internationaux des excédents et des déficits, lesquels n'ont en soi pas d'importance (Dümmler & Schnell 2017). Dit plus simplement, il est normal qu'un coiffeur enregistre un déficit dans les échanges de services avec sa mécanicienne automobile. Car les passages au salon de coiffure de la mécanicienne au cours de l'année ne contrebalancent pas monétairement les coûts d'entretien et de réparation de la voiture du coiffeur à l'atelier. Pour que les deux parties aient une balance des services équilibrée, il faudrait que la mécanicienne multiplie dorénavant les visites chez son coiffeur et que celui-ci renonce à jamais vendre sa voiture. De telles conditions limitent sévèrement le libre choix des deux agents économiques, et l'utilité qu'ils tirent de la situation est moindre que celle qui résulterait d'une liberté d'action sur leurs marchés.

Excédent de la balance des transactions courantes de la Suisse

La balance des transactions courantes (échanges de biens et de services, voir sections 2.1 et 2.2) entre la Suisse et les Etats-Unis en 2017 présente un excédent d'environ 14 milliards de francs en faveur de la Suisse. La situation s'inverse avec la balance des mouvements de capitaux, en particulier pour les investissements directs (voir section 2.3): ces derniers, comptabilisés selon le principe de l'investisseur immédiat, affichent un surplus de 170 milliards de francs (2017) d'investissements suisses aux Etats-Unis par rapport aux investissements dans la direction opposée. Les entreprises suisses emploient aux Etats-Unis presque quatre fois plus de personnel que les firmes américaines en Suisse. En proportion de sa taille économique au niveau mondial, la Suisse réalise aux Etats-Unis des investissements directs plus élevés que la moyenne.

La balance des transactions courantes et la balance des capitaux sont les deux faces d'une même médaille, représentée par la balance des paiements qui regroupe ces deux volets et doit toujours être équilibrée (voir encadré 6).

En proportion de sa taille économique au niveau mondial, la Suisse réalise aux Etats-Unis des investissements directs plus élevés que la moyenne.

La balance des paiements en bref

Toute transaction qu'une économie nationale effectue avec l'étranger est inscrite dans la balance des paiements. Celle-ci est composée de la balance des transactions courantes (recensant

les transactions de biens et de services) et de la balance des mouvements de capitaux (comptabilisant les transactions portant sur des actifs financiers). La valeur totale des biens et services vendus par la Suisse aux Etats-Unis étant plus élevée que celle des importations de biens et services dans la direction opposée, la Suisse présente un excédent de sa balance des transactions courantes, dont le montant, pour le dire autrement, correspond à un solde créditeur des exportateurs suisses aux Etats-Unis. Ce montant apparaît dans le solde de la balance des mouvements de capitaux. La somme des transactions de la balance courante et des mouvements financiers de la balance des capitaux produit par conséquent toujours un résultat égal à zéro dans la balance des paiements d'un pays, aux erreurs statistiques près.

Une situation qui profite à tous

Si l'on confronte à présent les effets du solde de la balance des transactions courantes avec ceux de la balance des mouvements de capitaux, par exemple du point de vue des emplois, on parvient aux estimations suivantes :

Les relations commerciales bilatérales (biens, services et investissements directs) assurent déjà plus de 700 000 emplois directs, dont environ 260 000 en Suisse et 450 000 aux Etats-Unis. Environ 180 000 emplois en Suisse et 140 000 aux Etats-Unis existent grâce à l'échange de biens et de services entre les deux pays. Cette estimation repose sur la double hypothèse que le ratio moyen de chiffre d'affaires par employé est de 350 000 francs (SHRM 2017) et d'autre part, par simplification, que ce ratio est le même aussi bien en Suisse qu'aux Etats-Unis.^[20] On peut évaluer que l'excédent de 14 milliards de francs (2017) de la balance courante de la Suisse a créé environ 40 000 emplois de plus en Suisse qu'aux Etats-Unis.

Les investissements directs présentent un rapport inverse. Comme la Suisse effectue plus d'investissements directs aux Etats-Unis que réciproquement (solde de 170 milliards de francs au profit des Etats-Unis), on peut estimer – sous la même hypothèse d'un chiffre d'affaires moyen de 350 000 francs par employé – qu'un excédent de 230 000 postes de travail est créé aux Etats-Unis par rapport aux postes créés en Suisse (voir BFS 2018, SNB 2019a).

Du point de vue des emplois, le solde est donc favorable aux Etats-Unis qui bénéficient ainsi davantage des échanges avec le partenaire suisse qu'inversement: les échanges commerciaux bilatéraux créent déjà aujourd'hui aux Etats-Unis environ 190 000 postes de travail de plus qu'en Suisse (230 000 moins 40 000).^[21] Cela relativise, d'un point de vue mercantiliste, l'excédent souvent mis en avant de la Suisse dans la balance des transactions courantes avec les Etats-Unis.

20 Le niveau des salaires en Suisse étant supérieur à celui aux Etats-Unis, le nombre de créations d'emplois en Suisse attribuables à l'excédent de la balance courante est vraisemblablement surestimé.

21 Les employeurs suisses comptent en outre aux Etats-Unis parmi les entreprises offrant les meilleurs salaires (Schweizer Botschaft 2019).

2.5_ Une première tentative d'accord

Les étroites relations commerciales entretenues par la Suisse et les Etats-Unis ont connu un point d'orgue avec l'ouverture en juillet 2005, sous l'administration du président George W. Bush, de discussions exploratoires en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange (ALE).²²

Echec de la première tentative

En janvier 2006, la proposition de Joseph Deiss, alors ministre de l'économie, d'ouvrir des négociations officielles est rejetée par le Conseil fédéral. Auparavant, cinq interventions parlementaires s'étaient montrées critiques envers un potentiel ALE. Le principal point d'achoppement était la protection du secteur agricole suisse vis-à-vis des importations américaines.

Après la décision de rejet prise par le Conseil fédéral, quelques parlementaires ont tenté de ranimer la discussion, et six interventions ont été déposées dans ce sens; néanmoins, à partir de 2008, la question a disparu de l'agenda politique (voir figure 12).

Il faut attendre 2012 pour voir se former une nouvelle dynamique, d'abord sous l'impulsion des groupes d'intérêts suisses pour la protection des appellations et indications d'origine géographique du fromage, puis à partir de 2013 également de façon croissante en raison de la possibilité d'un accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne (UE). Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) aurait formé la plus grande zone de libre-échange du monde – avec des conséquences prévisibles pour la Suisse (voir encadré 7). L'agenda des discussions entre les Etats-Unis et l'UE comportait non seulement la réduction des droits de douane pour les biens industriels et agricoles, mais aussi l'élimination de nombreux obstacles non tarifaires, ainsi que l'ouverture mutuelle de leur marché public.

A partir de 2013, une nouvelle dynamique s'est formée en raison de la possibilité d'un accord entre les Etats-Unis et l'UE.

Encadré 7

Conséquences possibles du TTIP pour la Suisse

Le World Trade Institute (WTI 2014) de l'université de Berne a évalué plusieurs scénarios correspondant aux différentes formes que pourrait prendre l'accord TTIP, ainsi que les conséquences que celui-ci pourrait avoir pour la Suisse. Le scénario le plus dommageable (–0,5% du PIB) serait un abaissement réciproque des droits de douane de l'UE et des Etats-Unis. Le détournement des flux (voir encadré 8) aurait alors affecté de nombreuses entreprises suisses.²³ L'industrie exportatrice suisse aurait également eu à pâtir des règles d'origine restrictives (Balestrieri 2014). Ces dernières déterminent à partir de quel pourcentage de valeur ajoutée un produit peut, pour prendre le cas de l'Europe, être exporté aux Etats-Unis sous l'étiquette «Made in the EU» et aux conditions préférentielles de l'accord. Afin de bénéficier des mesures

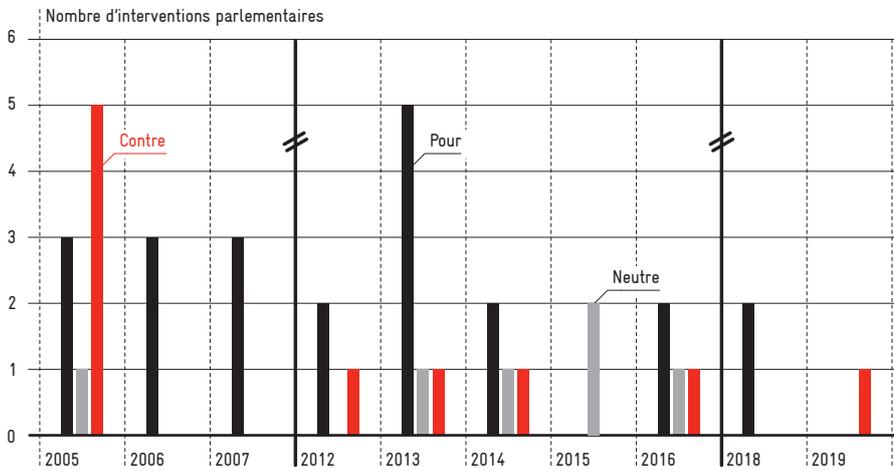
22 Une analyse très complète de ces relations économiques bilatérales est parue dans Hufbauer & Baldwin (2006).

23 Voir également Economiesuisse (2015).

Figure 12

Interventions parlementaires relatives au libre-échange entre la Suisse et les Etats-Unis

Une analyse de la dynamique politique met en exergue trois phases distinctes : une première tentative de conclusion d'un ALE entre 2005 et 2007 ; une période d'inquiétude de 2012 à 2016 vis-à-vis de la négociation du TTIP entre les Etats-Unis et l'Union européenne ; une seconde tentative de négociations d'un accord bilatéral avec les Etats-Unis à partir de 2018.



Source : Propre évaluation basée sur les services du Parlement (2019a)

de facilitation des échanges, il se peut que de nombreuses entreprises de l'UE remplacent les fournisseurs suisses avec lesquels elles travaillaient jusqu'alors – en particulier dans le domaine des pièces automobiles et des instruments de précision (notamment pour les technologies médicales) – par des fournisseurs de l'espace européen.

Si un accord de large portée avait été conclu par les deux partenaires commerciaux, contenant notamment la reconnaissance des normes, et si la Suisse avait pu rejoindre cet accord, la contribution estimée à la croissance suisse aurait été de +2,9% du PIB (WTI 2014). Du point de vue suisse, une participation à l'accord aurait non seulement rendu possible un libre accès aux marchés de l'UE et des Etats-Unis, mais aussi réduit le nombre de contrôles de respect des normes techniques à une seule procédure, valide dès lors pour la Suisse, l'UE et les Etats-Unis. ²⁴

Alors que sa signature était prévue pour fin 2015, le TTIP reste cependant lettre morte à la suite des protestations de citoyens de l'UE (sous des mots de ralliement tels que «poulet au chlore») et du changement de présidence aux Etats-Unis. Les discussions, officiellement suspendues, peuvent néanmoins être réouvertes à tout moment. ²⁵

24 Il subsiste (encore) un tel Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) entre la Suisse et l'UE, mais ce n'est pas le cas avec les Etats-Unis. En cas d'accord entre les trois partenaires, une seule certification de conformité d'un produit serait nécessaire.

25 En juillet 2018, des discussions au plus haut niveau se sont tenues entre le président américain Donald Trump et le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker. Il a été convenu de poursuivre le dialogue sur la réduction des entraves au commerce (EU-Kommission 2018). Depuis lors cependant, peu de progrès semblent avoir été accomplis.

3_ Les bénéfices d'un accord de libre-échange

3.1_ Echanges de marchandises

Depuis l'automne 2018, la Suisse se trouve de nouveau en discussions exploratoires avec les Etats-Unis (WBF 2019). Il s'agit pour les parties de déterminer si, 13 ans après la première tentative, les conditions d'ouverture de négociations officielles sont aujourd'hui satisfaites. Cette reprise des discussions doit beaucoup aux efforts actuels de l'administration Trump pour accélérer la conclusion de nouveaux accords bilatéraux ou amender les accords existants. |²⁶

Les économies potentiellement réalisables en droits de douane sur les échanges de marchandises – qui sont estimées à environ 135 millions de francs pour la Suisse et 24 millions de francs pour les Etats-Unis |²⁷ (Legge et al. 2019) – ne constituent pas l'unique point déterminant d'un éventuel accord de libre-échange (ALE) entre la Suisse et les Etats-Unis. Un accord entre les deux pays conduirait également à une réduction des coûts commerciaux (transport, accès au marché, droits de douane, assurances ou réglementation), ce qui favoriserait la croissance des échanges entre les partenaires (voir encadré 8). L'ampleur de cet effet dépend de la manière précise dont les barrières (obstacles tarifaires et non tarifaires) seraient réduites par l'ALE.

Un accord augmenterait les échanges commerciaux entre les deux pays.

Encadré 8

Création et détournement de flux commerciaux

La conclusion d'un ALE ou l'instauration d'une union douanière entraînent en général une modification des flux commerciaux transnationaux (voir Viner 1950).

En premier lieu, les entreprises exportatrices des pays participant à l'accord profitent des diminutions de coûts (suppression des droits de douane à l'importation) et généralement également de l'abaissement des barrières (par exemple la réduction des entraves techniques au commerce). Leurs produits deviennent ainsi plus compétitifs par rapport aux concurrents de pays tiers. Ce phénomène entraîne une création de flux commerciaux («trade creation»).

D'autre part, les fournisseurs des pays tiers non parties au nouvel accord perdent en compétitivité face à leurs concurrents des pays participant à celui-ci. Ils doivent en effet continuer

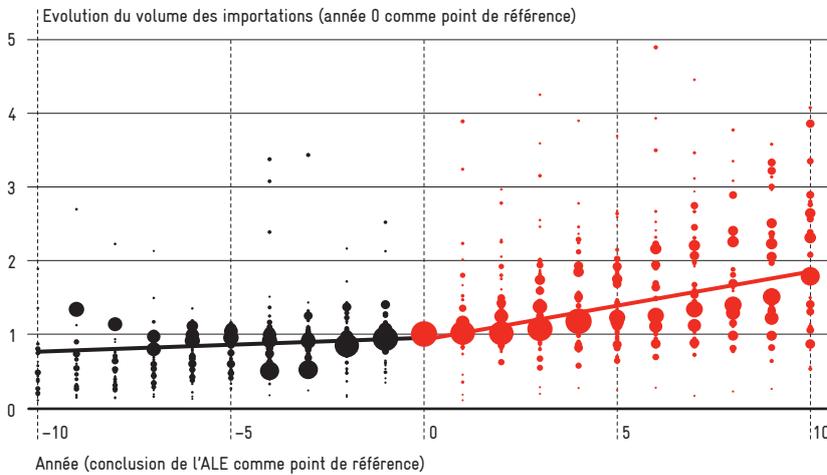
26 Exemples tirés du document 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program [Agenda de politique commerciale 2018 et rapport annuel 2017 du président des Etats-Unis sur le programme d'accords commerciaux]: «[...] President Trump has launched a new era in American trade policy» [«le président Trump a ouvert une nouvelle ère dans la politique commerciale américaine»] (p. 13), «Under President Trump, the United States remains committed to working with like-minded countries to promote fair market competition around the world [...]» [«Sous la conduite du président Trump, les Etats-Unis restent déterminés à collaborer avec les pays aux vues similaires aux leurs pour promouvoir un marché concurrentiel équitable à travers le monde»] et «Countries that are committed to market-based outcomes and that are willing to provide the United States with reciprocal opportunities in their home markets will find a true friend and ally in the Trump Administration.» [«Les pays s'employant à laisser libre jeu aux effets du marché et disposés à assurer aux Etats-Unis la réciprocité de l'accès à leur marché intérieur trouveront dans l'administration Trump un ami et allié véritable.»] (p. 16, USTR 2018a).

27 Ces valeurs supposent un taux d'utilisation de 100 % des conditions préférentielles de l'accord. Corrigées du taux d'utilisation attendu, les économies douanières estimées sont d'environ 100 millions de francs pour la Suisse et de sept millions de francs pour les Etats-Unis (Legge et al. 2019).

Figure 13

Suisse – effet commercial d'un ALE

Selon les données des ALE conclus à ce jour par la Suisse, les importations ont augmenté d'environ 7,3 points de pourcentage par année après la conclusion d'un tel accord. Pour le commerce avec les Etats-Unis, cela correspond à un volume d'importations supplémentaire de 9,6 milliards de francs la cinquième année suivant la conclusion d'un ALE.



Source: Legge et al. (2019)

de payer des droits de douane sur les marchandises qu'ils exportent et faire contrôler la conformité de ces marchandises aux normes techniques. Un fournisseur possédant une bonne productivité de base dans un pays tiers peut ainsi perdre un marché au profit d'une entreprise (située dans un des pays partie à l'accord) de moindre efficacité, parce que son prix incluant les droits de douane etc. est plus élevé. Il se produit un phénomène de détournement de flux commerciaux («trade diversion»).

Les estimations qui suivent se basent sur l'hypothèse qu'un ALE entre la Suisse et les Etats-Unis serait comparable aux autres ALE que la Suisse ou les Etats-Unis ont déjà conclus par le passé (voir figure 13). A partir des observations pour ces accords existants, une projection a été faite concernant les créations de flux d'échanges de marchandises qui résulteraient d'un ALE entre les deux pays. Toutes les valeurs représentées ont été pondérées selon leur volume d'échanges (Legge et al. 2019). |²⁸

Une augmentation nette du volume d'échanges

Selon ce modèle, un ALE provoquerait une hausse des importations de la Suisse, avec un gain annuel – par rapport à une situation sans ALE – de 7,3 points de pourcentage. Cumulé sur les cinq années suivant l'entrée en vigueur de l'ALE avec les Etats-Unis, il en résulterait 26,9 milliards de francs d'importations supplémentaires; la cinquième année, le volume d'importations

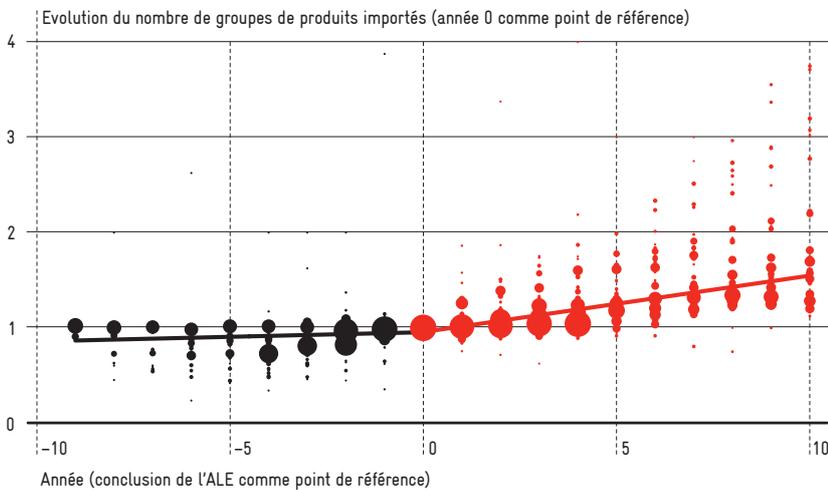
Cinq ans après son entrée en vigueur, un accord de libre-échange créerait 27 500 emplois supplémentaires aux Etats-Unis.

28 Parce que chacune des projections se base sur des données différentes (tous les ALE conclus à ce jour pour chacun des deux pays), le taux de croissance des importations d'un pays ne correspond pas forcément au taux de croissance des exportations de l'autre pays.

Figure 14

Suisse – plus de groupes de produits importés une fois l’ALE en vigueur

Suite à l’entrée en vigueur de l’ALE en Suisse, le nombre de groupes de produits importés augmente de 25%. Cela renforce la concurrence sur le marché intérieur (concurrence à l’importation) et offre un plus grand choix aux consommateurs et aux entreprises.



L'estimation de l'évolution du nombre de groupes de produits importés repose sur un ensemble de données limité aux années 2000 à 2018 (19 ans). Pour cette raison, il n'existe pas de données disponible pour l'année -10.

Source: Legge et al. (2019)

tations serait de 9,6 milliards de francs plus élevé que ce qu'il serait sans accord (en prenant pour base le volume d'importations 2018; BEA 2019). En cette cinquième année, le volume additionnel d'importations (c'est-à-dire le volume d'exportations en plus pour les Etats-Unis) se traduirait par un équivalent d'environ 27 500 postes de travail supplémentaires pour les Etats-Unis, en supposant un chiffre d'affaires moyen de 350 000 francs par employé (SHRM 2017).

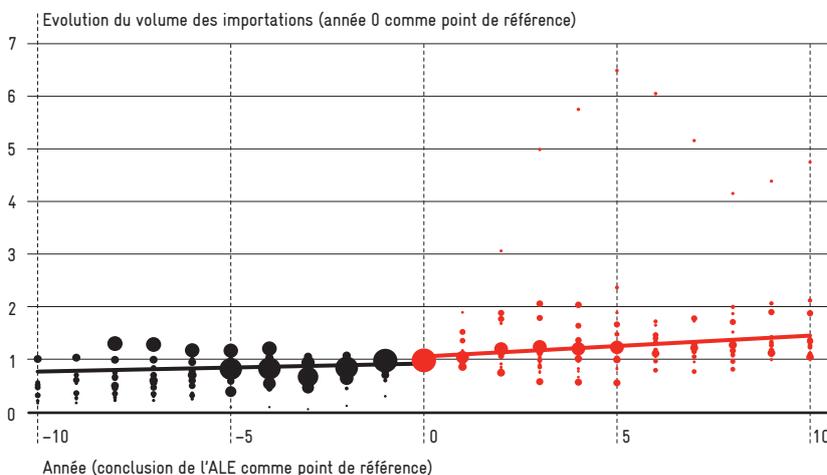
Les projections (Legge et al. 2019) indiquent qu'un ALE entre la Suisse et les Etats-Unis conduirait non seulement à une augmentation du volume d'échanges en termes absolus (création de flux), mais également à des changements de répartition en termes relatifs (détournement de flux; voir encadré 8). Ces effets renforceraient l'importance des Etats-Unis parmi les partenaires économiques de la Suisse.

Par ailleurs, après signature d'un ALE avec un pays partenaire, le nombre de produits que la Suisse échange avec celui-ci augmente. Ainsi, cinq ans après la signature de l'ALE, la Suisse importe de ce pays partenaire 25% de groupes de marchandises en plus (voir figure 14). Cette évolution contribue à la variété de l'éventail de produits offerts, pour un plus grand bénéfice des consommateurs suisses.

Figure 15

USA – effet de l’ALE sur le volume des échanges

Selon les données des ALE conclus à ce jour par les Etats-Unis, les importations ont augmenté d’environ 2,1 points de pourcentage par année après la conclusion d’un tel accord. Pour le commerce avec la Suisse, cela correspond à un volume d’importations supplémentaire de 4,7 milliards de francs la cinquième année suivant la conclusion d’un ALE.



Source: Legge et al. (2019)

Plus de 13 000 nouveaux emplois en Suisse

Les données américaines relatives à tous les ALE que les Etats-Unis ont conclus jusqu’ici montrent également un effet de création de flux d’échanges. Après l’entrée en vigueur d’un ALE, les taux de croissance annuels des importations augmentent en moyenne de 2,1 points de pourcentage (voir figure 15). Rapporté aux importations en provenance de Suisse et cumulé sur cinq années, cela signifie que la Suisse vendrait pour 13,6 milliards de francs de marchandises supplémentaires, ce qui implique que le volume d’importations afficherait une hausse de 4,7 milliards de francs (en prenant pour base le volume des importations 2018 ; EZV 2019b). Ce chiffre équivaut à 13 500 emplois générés en Suisse.

Cinq ans après son entrée en vigueur, un accord de libre-échange créerait 13 500 emplois supplémentaires en Suisse.

Réduction du déficit américain de la balance des échanges de biens avec la Suisse

Lorsqu’elle conclut un ALE avec un pays partenaire, la Suisse voit ses importations de marchandises en provenance de ce pays augmenter en moyenne plus fortement que ses exportations vers ce même pays, tandis qu’un phénomène inverse s’observe pour les Etats-Unis. Les effets divergents d’un ALE pour chacun de ces deux pays laissent présager qu’un ALE Suisse – Etats-Unis non seulement accroîtra les échanges, mais aussi pourrait conduire à moyen terme à la réduction du déficit actuel de la balance des transactions courantes des Etats-Unis vis-à-vis de la Suisse.

Sur la base du volume d'échanges entre les deux pays en 2018 – et dans l'hypothèse d'un taux de croissance constant –, après la signature de l'ALE, l'actuel déficit de la balance des échanges de biens des Etats-Unis vis-à-vis de la Suisse se résorberait pour se transformer en excédent en 2031. |²⁹

3.2_ Produits agricoles

Sans concession suisse dans le domaine agricole, aucun accord avec les Etats-Unis ne sera possible (Dümmler 2019). |³⁰ Afin d'évaluer la concurrence que peuvent représenter les importations américaines pour l'agriculture suisse, l'analyse menée dans la présente section se base sur la structure des exportations agricoles mondiales des Etats-Unis (voir tableau 1). |³¹ Le soja est de loin leur principale exportation, suivi du maïs, des noix et de la viande bovine.

Soja: ouverture du marché envisageable

Le soja est une des matières premières générant le plus important volume de transactions dans le monde. Il est surtout utilisé pour l'alimentation animale. La Suisse a importé en 2018 environ 14 700 tonnes de soja pour une valeur de 10,7 millions de francs, sans qu'une seule tonne ne provienne des Etats-Unis (EZV 2019b). Cela s'explique par le fait que depuis 1999, suite à l'entrée en vigueur de l'Ordonnance suisse sur les aliments pour animaux, les aliments pour animaux génétiquement modifiés |³² doivent être déclarés. De plus, de nombreux programmes de labels suisses |³³ prennent le parti d'une alimentation sans aliments génétiquement modifiés. Or les Etats-Unis cultivent principalement du soja transgénique. Le soja importé par la Suisse provient pour cette raison surtout du Brésil et de l'UE.

Une ouverture complète du marché suisse du soja – les taux de douane appliqués sur les fèves de soja en provenance des Etats-Unis étant d'un faible taux de 0,1 franc par 100 kilogrammes (EZV 2019c) – devrait être possible. |³⁴ Car même avec un taux réduit à zéro, la demande de soja américain resterait vraisemblablement faible puisque 94 % du soja cultivé aux

Même avec un taux réduit à zéro, la demande de soja américain restera vraisemblablement faible.

29 Avec un ALE, les importations par la Suisse de biens en provenance des Etats-Unis croîtraient plus vite que les exportations suisses vers les Etats-Unis. Combiné à l'actuel léger excédent de la balance des échanges de services des Etats-Unis, le déficit de la balance des transactions courantes des Etats-Unis vis-à-vis de la Suisse devrait également se transformer en excédent à moyen terme, toutes choses restant égales par ailleurs.

30 L'espérance suisse de pouvoir éluder entièrement la discussion du libre-échange agricole ne peut que paraître infondée. Les Etats-Unis ont exigé par exemple – lors des entretiens informels avec l'Union européenne (UE) sur la reprise des discussions après l'échec factuel du projet du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) – un libre-échange agricole au moins partiel (NZZ 2019a).

31 Il n'est pas vraisemblable que la structure des exportations des Etats-Unis soit modifiée par un ALE conclu avec la Suisse. La demande suisse est trop réduite pour influencer significativement sur la structure de l'offre américaine.

32 Les contaminations d'un taux inférieur à 0,9 % ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration.

33 En font partie entre autres IP-Suisse, Naturafarm, Bio Suisse/Le Bourgeon, Suisse Garantie, QM Viande suisse et Terra-Suisse (Soja Netzwerk Schweiz 2019).

34 La Suisse a récolté en 2017 environ 5600 tonnes de soja (Agristat 2018) et a subventionné sa culture à hauteur de 1,7 million de francs de recettes fiscales, soit 1000 francs par hectare et par an (BLW 2018).

Tableau 1

Top 10 des exportations agricoles des Etats-Unis

En 2018, les Etats-Unis ont principalement exporté des fèves de soja, suivies du maïs, des noix et de la viande de bœuf, vers le reste du monde.

Rang	Produits agricoles	Montant (Mio. \$)
1	Fèves de soja	17 163
2	Maïs	12 921
3	Noix (fraîches ou séchées)	7 823
4	Viande de bœuf	7 282
5	Préparations alimentaires	5 940
6	Blé ou méteil*	5 458
7	Viande de porc	4 602
8	Tourteau de soja	3 994
9	Volaille	3 629
10	Résidus de production d'amidon	3 253

*Mélange de blé et de seigle

Source: USITC (2019)

Etats-Unis est génétiquement modifié (Soja Netzwerk Schweiz 2019). Séparer les chaînes de logistique et de transformation pour éviter toute contamination serait un processus coûteux qui ne compenserait que difficilement la suppression du droit de douane.

Maïs: déclaration et innovation

L'importation du maïs revêt pour la Suisse une plus grande importance que celle du soja: en 2018, 132 120 tonnes de maïs ont été importées, pour une valeur de 43,2 millions de francs, dont 172 tonnes seulement provenaient des Etats-Unis (EZV 2019b). Le taux de douanes peut atteindre – selon le degré de transformation et l'usage prévu – plusieurs douzaines de francs par 100 kilogrammes (EZV 2019c). En 2016, le taux d'auto-provisionnement se situait autour de 35 % (Agristat 2018).³⁵

L'offre des Etats-Unis, compte tenu de leurs structures de production existantes, consisterait essentiellement en maïs transgénique. La Suisse autorise l'importation de maïs génétiquement modifié pour les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, mais ces importations sont soumises à déclaration. Au vu de la structure de la demande helvétique, le maïs suisse ne serait vraisemblablement que marginalement concurrencé par les importations des Etats-Unis. En outre, certains producteurs innovants attachent de l'importance aux appellations d'origine pour différencier leur produit: le maïs Rheintaler Ribelmais AOP a été la toute première céréale alimentaire à bénéficier d'une appellation protégée.

35 Le maïs destiné à servir de semences est subventionné, le montant de la subvention est de 700 francs par hectare et par an (BLW 2018).

Noix: la production nationale n'est pas concurrencée

La production de noix (marchandise fraîche) en Suisse était d'environ 2500 tonnes en 2017, la surface exploitée couvrant juste sept hectares (Agristat 2018). Les importations de toutes les variétés de noix ont représenté au total en 2018 environ 36 600 tonnes, dont 22 % provenaient des Etats-Unis. Les taux de douane se montent en général à seulement quelques francs par 100 kilogrammes. En raison de la faible production nationale, une concurrence américaine accrue ne devrait avoir quasiment aucun effet local, mais entraînerait plutôt une réallocation, au profit des Etats-Unis, des flux d'importations de noix en provenance d'autre pays.

Viandes: exploiter les marges de manœuvre de manière créative

Les produits carnés représentent également une des plus fortes exportations de produits agricoles des Etats-Unis, totalisant environ 15,5 milliards de dollars (voir tableau 1). La viande bovine en constitue largement la plus grande partie. La Suisse a importé en 2018 environ 21 000 tonnes de viande bovine, principalement d'Allemagne, d'Autriche et d'Irlande.³⁶ Seules 2 % des importations de viande bovine proviennent des Etats-Unis (EZV 2019b). Avec 86 % du marché, la Suisse elle-même assure une part élevée des approvisionnements. Néanmoins, les importations ont dépassé ces cinq dernières années le contingent tarifaire préférentiel fixé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans le cadre des niveaux d'accès minimal, pour la viande rouge (notamment la viande bovine); le volume importé est parfois plus du double du contingent (Proviande 2019). Il serait ainsi possible d'accorder aux Etats-Unis, dans le cadre des négociations d'un ALE, un contingent de viande bovine à tarif préférentiel, sans que cela ait de grandes conséquences pour les producteurs suisses.

Un contingent tarifaire préférentiel pour la viande bovine aurait peu d'impact sur les producteurs suisses.

La situation pour la viande blanche (porc et volaille notamment) est toute autre. Le contingent tarifaire de l'OMC n'a pas pu être complètement exploité ces dernières années. Cela est surtout dû à la part élevée de l'approvisionnement intérieur qui est de 95 % pour le porc et de 65 % pour la volaille, avec pour celle-ci une tendance croissante ces dernières années (Proviande 2019). Les éleveurs suisses ont fait avec succès la promotion de la production nationale et ont su la différencier des importations. En plus d'accentuer les efforts de différenciation de la production suisse, il est possible de prévoir des délais de transition plus longs pour rendre socialement plus acceptable l'éventuel changement structurel pour les éleveurs de porcs et de volailles.

Les intérêts offensifs de la Suisse dans le domaine agricole

Les exportations suisses de biens agricoles sont quant à elles dominées par le café et les boissons sucrées (voir tableau 2). Deux entreprises contribuent

³⁶ Il est estimé que 12 % du volume de ventes en Suisse, toutes viandes confondues, correspond aux achats faits dans des pays limitrophes, en raison de la différence de prix, par des personnes privées (Proviande 2019).

Tableau 2

Top 10 des exportations agricoles de la Suisse

En 2018, la Suisse a principalement exporté du café et des boissons sucrées dans le reste du monde.

Rang	Produits agricoles	Montant (Mio. Fr.)
1	Café	2299
2	Eau minérale et boissons sucrées	1775
3	Chocolat	844
4	Préparations alimentaires	715
5	Fromage et sérés	622
6	Préparations alimentaires à base de farine, de fécule, d'amidon ou d'extrait de malt	596
7	Cigares, cigares à bouts coupés, cigarillos et cigarettes	563
8	Fourrage	223
9	Concentré de café, thé ou maté	186
10	Produits sucrés sans teneur en cacao	169

Source: EZV (2019b)

particulièrement à ce résultat, à savoir Nestlé avec son système de capsules de café et Red Bull avec la boisson sucrée de même nom. Ces deux sociétés conditionnent exclusivement en Suisse leurs produits destinés aux marchés mondiaux.

Plus de 40 % de toutes les exportations de boissons sucrées produites en Suisse sont destinées aux Etats-Unis. Les producteurs de betterave sucrière sont ainsi déjà aujourd'hui dépendants du marché américain. Il devrait donc également être dans l'intérêt de l'agriculture suisse de sécuriser cet important marché au moyen d'un ALE avec les Etats-Unis.

Les produits laitiers transformés présentent des opportunités d'exportation, en particulier le fromage et le chocolat. En 2018 déjà, la Suisse enregistrait pour les produits agricoles un excédent d'environ 970 millions de francs vis-à-vis des Etats-Unis (EZV 2019b). Un renforcement des échanges bilatéraux par l'abaissement des barrières tant tarifaires que non tarifaires peut ouvrir de nouvelles sources de revenus pour les agriculteurs innovants.

Plus de 40 % de toutes les exportations de boissons sucrées produites en Suisse sont destinées aux Etats-Unis.

Un renforcement des échanges bilatéraux peut profiter aux agriculteurs innovants.

3.3_ Echanges de services et investissements directs

En raison du manque de données disponibles, il est difficile de déduire et quantifier les bénéfices d'un ALE entre la Suisse et les Etats-Unis du point de vue des échanges de services et des investissements directs.

Suisse-Chine: doublement du taux de croissance

Pour la Suisse, les seules données exploitables sont celles de l'ALE conclu avec la Chine. Celui-ci est le seul accord qui fournit à peu près assez de chiffres sur la période précédant et suivant l'entrée en vigueur de l'ALE. ³⁷

37 L'accord est entré en vigueur en 2014; les données disponibles pour les échanges de services couvrent la période 2012 – 2018 (SNB 2019a).

On ne peut cependant qu'en partie transférer les résultats de l'analyse de ces données sur un possible ALE avec les Etats-Unis. En effet, d'une part, l'analyse ne repose que sur un seul accord, et d'autre part, les Etats-Unis et la Chine présentent des degrés de maturité économique très différents. Cette différence devrait avoir aussi une influence marquée sur la structure de la demande – en particulier de services – et sur les possibilités d'investissements.

Dans l'ensemble, le taux de croissance annuel des échanges bilatéraux de services (dépenses et recettes cumulées) depuis l'entrée en vigueur de l'ALE a bénéficié d'un apport de deux points de pourcentage en moyenne sur la période.

Les taux de croissance ayant connu la plus forte accélération sont ceux des services de transport. Ils ont gagné 46 points de pourcentage du côté des achats suisses de services chinois et 38 points du côté des achats de services suisses par la Chine (SNB 2019a). La Suisse a considérablement renforcé ses achats de services assurantiels (+43 points) et de droits de licence (+20 points), tandis que la Chine accentuait également ses achats de droits de licence (+4,7 points) et de services de recherche et développement (R&D) (plus 4,3 points).

Les Etats-Unis augmentent leurs exportations de services

Les données sont plus nombreuses pour les Etats-Unis. Les ALE que les Etats-Unis ont conclus avec l'Australie, Singapour et le Chili, tous en vigueur depuis 2004, fournissent des indications sur l'évolution des échanges de services. Pour les trois accords, les taux de croissance dans les années qui ont suivi leur entrée en vigueur marquent une nette hausse par rapport aux années précédentes. Le taux de croissance des exportations américaines, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'ALE, a gagné près de 20 points dans le cas du Chili, douze points pour Singapour et dix points pour le marché cible australien.

On peut donc également anticiper qu'un ALE entre la Suisse et les Etats-Unis contribuera à stimuler significativement les échanges de services.

La sécurité juridique, condition décisive pour les investissements directs

Trop peu de données sont disponibles pour tirer des conclusions statistiquement solides sur l'évolution possible des volumes d'investissements directs entre la Suisse et les Etats-Unis. Néanmoins, quelques observations générales permettent de conclure qu'un ALE induit généralement une plus grande sécurité juridique pour les acteurs économiques, ce qui accroît l'attractivité des plans d'investissement dans les pays concernés. Cette confiance se reflète à moyen ou long terme dans les chiffres des stocks d'investissements directs.

Une plus grande sécurité juridique s'obtient par la protection de droits de propriété bien définis et par une garantie contre l'expropriation. Il est également possible de supprimer l'insécurité créée par les contradictions dans les lois en vigueur et les effets parfois rétroactifs de ces lois. Un ALE rend en outre nettement plus difficile de dresser à l'improviste de nouvelles barrières aux investissements, |³⁸ de décider de hausses soudaines des droits de douane ou de restreindre la propriété intellectuelle.

Un accord de libre-échange crée une plus grande sécurité juridique pour les acteurs économiques.

3.4_ Marchés publics

Un ALE est également susceptible d'apporter des bénéfices additionnels sur les marchés publics. Aujourd'hui, lorsqu'une entreprise suisse envisage de participer aux appels d'offres publics des Etats-Unis, ou de l'un de ses Etats, elle doit prendre en compte deux dispositifs juridiques centraux :

Le «Buy American Act» de 1933 oblige le gouvernement américain à donner la préférence aux marchandises ou services produits aux Etats-Unis sur ceux de l'étranger. Adoptée en réponse à la Grande Dépression de 1929, cette loi prévoit que le Président peut autoriser des exceptions pour certains pays en cas de réciprocité de traitement («reciprocal treatment») ou sur la base d'un accord explicite (par exemple dans le cas d'un ALE). L'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC a été exclu de l'application de la loi «Buy American Act». La Suisse a accès au marché public américain aux termes de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt) de 1979.

Cette loi ne doit pas être confondue avec le «Buy America Act» («America», et non «American»), qui stipule que, dans les marchés publics du transport ferroviaire et routier, une certaine part déterminée de valeur ajoutée doit être produite dans le pays. La loi prévoit ainsi qu'à partir de 2016, au moins 60 % de la valeur ajoutée entrant dans la construction de trains doit être générée aux Etats-Unis. Cette proportion minimale est destinée à être augmentée par palier : elle était de 65 % en 2018 et doit être de 70 % à partir de 2020. C'est donc pour remplir ces obligations que la société suisse Stadler Rail agrandit son site de construction dans l'Utah. |³⁹

Affaires compensatoires et liste d'achats de l'armée suisse

La Suisse ne connaît en revanche pas de réglementation comparable, excepté dans le domaine des achats de biens d'équipement militaire à l'étranger. Dans ce domaine, elle a généralement appliqué par le passé le principe dit des affaires compensatoires |⁴⁰ («offsets»), c'est-à-dire que le

38 Durant les négociations du TTIP entre l'UE et les Etats-Unis, les règles de protection des investissements ont fait l'objet de débats passionnés. Pour retrouver les arguments pour et contre, on peut consulter *Wirtschaftsdienst (2014)*.

39 Selon Peter Spuhler, président du conseil d'administration de Stadler Rail, les coûts de fabrication sont plus élevés aux Etats-Unis qu'en Suisse, ce qui impacte également les prix proposés. La cause en est l'actuelle absence aux Etats-Unis de réservoir de personnel qualifié sortant d'une formation professionnelle (*SRF 2019a*).

40 Les affaires compensatoires sont en principe interdites par l'OMC, mais ces règles ne s'appliquent pas aux biens d'équipement militaire.

fabricant étranger est tenu de compenser l'enveloppe financière d'un contrat par une participation industrielle pouvant aller jusqu'à 100 % du prix d'achat. Ainsi, les entreprises suisses peuvent être soit directement associées à la fabrication du produit, soit en tirer indirectement profit en se voyant confier des commandes supplémentaires.⁴¹

Cette règle a son importance dans la mesure où la Suisse prévoit d'investir dans les prochaines années plus d'une douzaine de milliards de francs dans la modernisation de son armée. Sa liste d'achats comprend notamment des avions de combat (environ six milliards de francs), des missiles sol-air (environ deux milliards de francs), ainsi que des véhicules blindés et d'autres équipements pour les troupes terrestres (environ sept milliards de francs) (SRF 2019b).

La Suisse acquiert déjà aujourd'hui aux Etats-Unis des biens d'équipement militaire pour un montant annuel moyen de 30 millions de francs depuis l'année 2000 (EZV 2019b). Dans les années 1990, elle a effectué un investissement plus important avec l'achat de 34 avions de combat F/A-18 auprès de l'entreprise McDonnell Douglas Corporation (aujourd'hui Boeing). En incluant les coûts d'armements additionnels, plus de cinq milliards de francs ont ainsi été versés à des constructeurs américains (Armasuisse 2018).

La Suisse prévoit d'investir plus d'une douzaine de milliards de francs dans la modernisation de son armée dans les prochaines années.

3.5_ Récapitulatif des bénéficiaires

Les avantages apportés par un ALE sont immédiats pour les entreprises exportatrices suisses réalisant déjà des ventes aux Etats-Unis. Les économies estimées en droits de douane se montent à environ 135 millions de francs par an (Legge et al. 2019; voir section 3.1) ; elles accroissent la compétitivité des produits suisses par rapport aux offres des pays tiers. Les économies en droits de douane ne sont cependant pas le point cardinal d'un tel accord. Il s'agit bien plutôt de la contribution considérable qu'il apporte pour renforcer la sécurité juridique et ainsi l'attractivité des plans d'investissements aux Etats-Unis. Un accord peut également réduire l'insécurité liée par exemple à des hausses soudaines de droits de douane ou des restrictions au droit de propriété intellectuelle. Autre avantage, et non des moindres, il pourrait ouvrir à la Suisse d'intéressantes opportunités dans le domaine des marchés publics.

Les deux pays bénéficient déjà de relations commerciales bilatérales (biens, services et investissements directs) sous la forme de plus de 700 000 emplois directs, dont environ 260 000 en Suisse et 450 000 aux Etats-Unis (voir chapitre 2.4). Un ALE créerait de nouveaux emplois tant en Suisse qu'aux Etats-Unis grâce à l'augmentation du volume des échanges. Rien qu'avec

41 Les critiques adressées contre les affaires compensatoires incluent notamment le fait qu'elles augmenteraient le prix d'achat (le coût du contrat compensatoire étant inclus dans le prix) et accroîtraient le risque de corruption (NZZ 2019b). L'association suisse de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux y voit au contraire un important instrument pour, entre autres, favoriser la participation de l'industrie aux programmes internationaux (Swissmem 2018).

le commerce de biens, au cours des cinq années suivant la conclusion d'un ALE, il devrait se créer l'équivalent de 13 500 emplois supplémentaires en Suisse et de 27 500 aux Etats-Unis (voir figure 16).

Ces estimations ne concernent que les emplois supplémentaires résultant de l'intensification des échanges de marchandises. Elles ne prennent pas en compte les postes de travail additionnels générés par l'accroissement des échanges de services. Similairement, le volume d'investissements des entreprises suisses aux Etats-Unis augmenterait en raison de la plus grande sécurité juridique et de la réorientation des chaînes de création de valeur (détournement des flux commerciaux), ce qui ajouterait à l'effet créateur d'emplois. Il faut s'attendre également aux effets favorables que la hausse des revenus et donc la stimulation des dépenses de consommation et des investissements (appelés «effets indirects») auraient sur l'emploi (voir figure 17). Au total, un ALE créerait ainsi en Suisse et aux Etats-Unis un nombre d'emplois largement supérieur à celui estimé dans la présente étude.

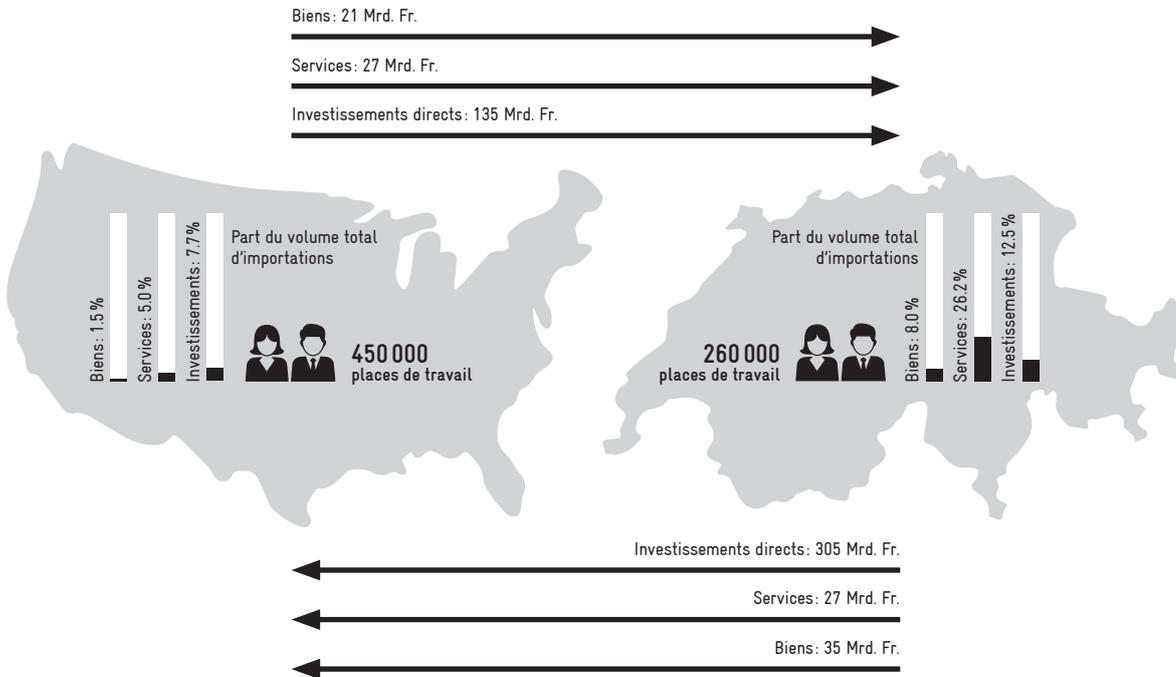
Un ALE créerait en Suisse et aux Etats-Unis un nombre d'emplois largement supérieur à celui estimé dans cette étude.

Figure 16

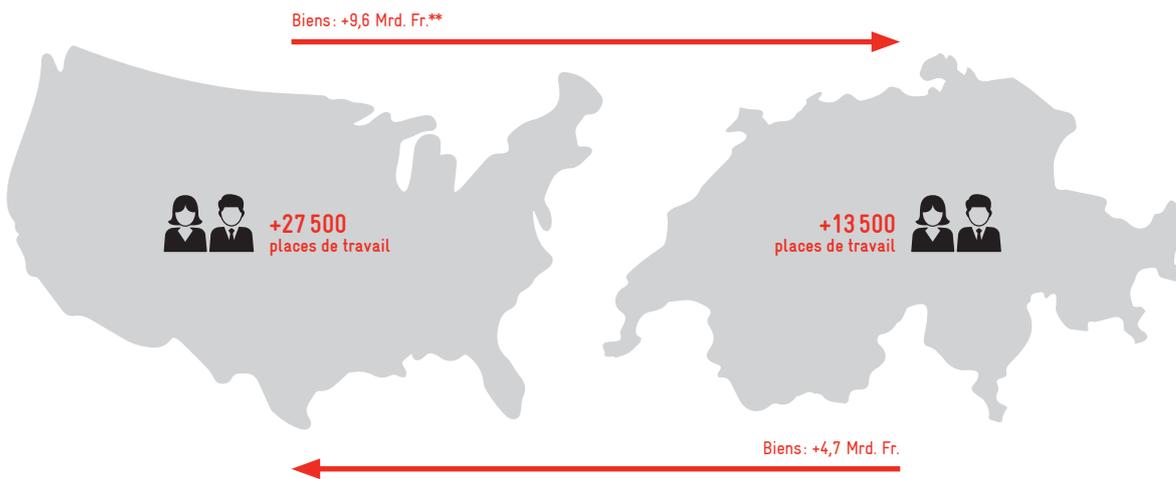
Potentiel des relations économiques Suisse-USA pour l'emploi

Aujourd'hui déjà, les deux pays créent de nombreux emplois grâce à leurs relations économiques. L'analyse des échanges de biens montre qu'un ALE permettrait de créer respectivement 13 500 et 27 500 emplois supplémentaires pour la Suisse et les Etats-Unis la cinquième année après son entrée en vigueur.

Situation en 2017



Situation de l'échange de biens* 5 ans après la conclusion d'un ALE



*Calculs effectués uniquement pour l'échange de biens. L'augmentation des échanges de services et l'augmentation des investissements n'ont pas été prises en compte ici.

**Avec un ALE, le volume des importations suisses en provenance des Etats-Unis cinq ans après sa conclusion s'élèverait à environ 33 milliards de francs, sans un ALE environ 23 milliards de francs, contre respectivement 48 milliards et 43 milliards pour le volume des importations des Etats-Unis.

Source: BEA (2019), BFS (2018), EZV (2019b), SNB (2019a), SNB (2019b), USITC (2019), propres calculs

Figure 17

Sources du surplus économique supplémentaire dégagé par l’ALE

Pour un éventuel ALE Suisse-USA, seule une estimation des emplois supplémentaires créés par les échanges de biens a été effectuée. Les autres éléments créateurs d’emplois ont été représentés schématiquement.

Volume d’échange basé sur les échanges initiaux sans ALE
+ effet des échanges de marchandises supplémentaires
+ effet des échanges de services supplémentaires
+ effet des volumes d’investissements supplémentaires
+ effets indirects

Volume des échanges après la conclusion de l’ALE

En Suisse, l’exportation de biens après la conclusion d’un ALE augmente en moyenne de sept points de pourcentage par année, comparé à un scénario sans accord. Pour les USA, cette valeur s’élève à deux points de pourcentage. De plus, les échanges de services et les volumes d’investissements supplémentaires, ainsi que les effets indirects (par exemple, la stimulation de la consommation induite par la création d’emplois), résultent en un plus grand volume d’échanges et donc, d’un point de vue économique, à une plus grande prospérité pour les deux pays.

Source: Propre représentation

4_ Dix recommandations stratégiques

Les recommandations stratégiques suivantes s'adressent en premier lieu aux décideurs politiques suisses, qui ont entre leurs mains le sort de l'accord de libre-échange (ALE) avec les Etats-Unis : soit il recevra le soutien politique interne nécessaire, soit il échouera de nouveau dès les phases préparatoires comme en 2006.

Les accords de libre-échange, outils de réduction de l'insécurité juridique

D'une manière générale, les ALE réduisent pour les entreprises l'insécurité liée aux opérations commerciales. Du point de vue suisse, deux sources principales d'insécurité entrent en jeu : premièrement, la perte d'importance de l'approche multilatérale (affaiblissement de l'Organisation mondiale du commerce OMC), et deuxièmement l'incertitude entourant l'avenir de ses relations avec l'Union européenne (UE), son plus important partenaire commercial (accord institutionnel). Il en résulte une importance croissante accordée à d'autres partenaires commerciaux. En ce sens, la dimension du marché des Etats-Unis plaide déjà à elle seule en faveur d'un resserrement des liens économiques de la Suisse avec ce pays. Les ALE assument ainsi une fonction de réassurance et de filet de sécurité pour les entreprises exportatrices suisses.

Les accords de libre-échange assument une fonction de réassurance et de filet de sécurité pour les entreprises exportatrices suisses.

Recommandation stratégique 1 :

Diversifier et optimiser le potentiel du réseau d'ALE bilatéraux de la Suisse par la signature de nouveaux accords.

Conclusion rapide d'un accord de type plateforme

Les discussions exploratoires menées jusqu'ici et l'intensification des contacts au plus haut niveau entre la Suisse et les Etats-Unis ouvrent une «fenêtre d'opportunité» pour entrer en négociations officielles en vue de la conclusion d'un ALE. Or, cette fenêtre se refermera bientôt, car la campagne pour les élections présidentielles aux Etats-Unis ne saurait tarder à démarrer et se clôturera avec la décision des urnes du 3 novembre 2020. Compte tenu des délais, il convient d'être réaliste et de viser un accord de type plateforme. Doté d'une clause évolutive, celui-ci garantirait la possibilité d'un développement futur, de manière à ajouter dans les années suivantes de nouveaux chapitres qui étendraient et approfondiraient les bases déjà posées.

Recommandation stratégique 2 :

Signer dans les meilleurs délais un ALE avec les Etats-Unis, mettant ainsi en place une plateforme pour des extensions et approfondissements futurs.

La Suisse a de bonnes cartes en main pour négocier un accord avec les Etats-Unis. Un nouvel échec des discussions pourrait à l'avenir contraindre la Suisse à signer un accord déjà négocié entre l'UE et les Etats-Unis, si ceux-ci venaient à trouver un compromis. Autrement, les entreprises suisses pâtiraient de nets désavantages concurrentiels sur les marchés de ses deux principaux partenaires commerciaux (voir encadré 7, p. 33). Un ALE serait ainsi l'expression de la souveraineté de la Suisse.

Recommandation stratégique 3:

Conclure un ALE indépendant au lieu de se reposer sur un accord futur entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

Peurs multiformes suscitées par le libre-échange: le secteur agricole comme pierre d'achoppement majeure

L'enseignement le plus important à tirer de l'échec de l'entrée en négociations officielles avec les Etats-Unis en 2006 (voir section 2.5) est sans aucun doute la nécessité d'intégrer au plus tôt les différents groupes d'intérêt, en particulier ceux de l'agriculture, des consommateurs et des organisations de protection de l'environnement. Il importe de les impliquer dès les discussions exploratoires afin d'élaborer, autant que possible, des solutions et positions communes.⁴²

Il faut intégrer au plus tôt les différents groupes d'intérêt.

Les divergences d'intérêt de la Suisse et des Etats-Unis relatives à la libéralisation du secteur agricole ont constitué à l'époque une des principales pierres d'achoppement des discussions. La résistance n'est cependant pas venue uniquement des représentants des intérêts de l'agriculture qui craignaient de voir disparaître les protections douanières; une opposition s'est également manifestée dans les rangs des Verts en raison de considérations écologiques et sociales (Grüne 2005 et Parlamentsdienste 2019b). Principal sujet de préoccupation: les normes généralement plus élevées en Suisse en faveur de la protection de l'environnement, des consommateurs, des animaux et des droits sociaux. Les atteintes au droit international public et aux droits humains des Etats-Unis ont également été mises en avant (Parlamentsdienste 2019c).

L'analyse des interventions parlementaires – considérées comme le reflet du débat public – montre que les voix en faveur d'un ALE se sont exprimées le plus fortement quand la Suisse, confrontée aux négociations en cours du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), se trouvait pressée de rechercher également une solution avec les Etats-Unis. Les interventions s'opposant à un ALE se multipliaient à l'inverse lorsqu'approchait le moment d'aborder les détails concrets de son contenu (voir figure 12).

42 Voir également à ce sujet la motion 18.3797 du conseiller aux Etats Konrad Graber (Parlamentsdienste 2019a).

Il n'est pas surprenant que le secteur agricole joue un rôle prédominant dans le débat politique. On ne compte ainsi pas moins de 33 conseillers nationaux ou conseillers aux Etats s'engageant régulièrement en faveur de l'économie agricole (13,4 % de l'ensemble des députés), dont 15 agriculteurs (6,1 %) (Dümmler & Roten 2018). Par rapport à son poids dans l'économie suisse, le secteur agricole (3,1 % de la population active occupée, et seulement 0,7 % du PIB) est largement surreprésenté au Parlement. Celui-ci compte notamment parmi ses membres le président et le directeur de l'Union suisse des paysans.

La participation des groupes d'intérêt concernés joue un rôle central, mais elle ne doit pas conduire à leur concéder un pouvoir de blocage. Il ne convient pas non plus d'accorder aux acteurs nationaux des concessions allant au-delà des véritables coûts d'adaptation rendus nécessaires par l'ALE. Le secteur de l'agriculture suisse reçoit déjà aujourd'hui un soutien à hauteur de plusieurs milliards de recettes fiscales⁴³ et de prix à la consommation: lui accorder des privilèges additionnels n'est pas approprié.

Par rapport à son importance dans l'économie suisse, le secteur agricole est largement surreprésenté au Parlement.

Recommandation stratégique 4 :

Faire participer activement les groupes d'intérêt nationaux concernés, en particulier ceux du secteur agricole, dès le début des discussions sur l'accord de libre-échange.

Abaisser les barrières commerciales non tarifaires

Un moyen d'impliquer particulièrement les représentants des intérêts de l'agriculture est de prévoir une ouverture par étape et partielle du marché des produits agricoles: une première étape pourrait être la réduction des actuelles barrières commerciales non tarifaires, qui permettrait de mieux exploiter les potentiels commerciaux existants. Une deuxième étape procéderait à une ouverture supplémentaire du marché en traitant également des barrières tarifaires.⁴⁴

La Suisse devrait ainsi négocier avec les Etats-Unis la suppression de barrières commerciales non tarifaires dans le secteur agricole, telles que les différences de réglementations sur les produits et les autorisations. L'aboutissement de ces négociations pourrait être la reconnaissance mutuelle de l'équivalence de certains règlements techniques concernant la santé des végétaux, l'alimentation animale, les semences, l'agriculture biologique, le vin et les spiritueux, la médecine vétérinaire, ainsi que les normes de qualité pour les fruits et les légumes. Un comité mixte de

43 La Suisse possède, avec la Norvège et l'Islande, les fermes les plus fortement subventionnées de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (OECD 2018).

44 Ce procédé avait déjà été proposé en 2009 par l'Union suisse des paysans, à l'époque dans le contexte d'un possible ALE (qui s'est finalement soldé par un échec) négocié avec l'UE concernant le secteur agricole (Bravo 2009).

l'agriculture serait par la suite chargé, au moins une fois par an, de discuter de l'aspect technique de la mise en œuvre.

Recommandation stratégique 5 :

Réduire les barrières non tarifaires restreignant l'accès réciproque aux marchés de biens agricoles.

Barrières tarifaires : plusieurs degrés possibles

Pour augmenter le surplus du consommateur et réduire les coûts économiques de la politique agricole suisse, une mise en place rapide et à grande échelle d'un libre-marché serait préférable à une ouverture seulement partielle (voir Dümmler & Roten 2018). Pour des raisons politiques, une ouverture partielle semble cependant plus réaliste.

Afin d'accorder des concessions aux Etats-Unis dans le secteur agricole, la Suisse devrait faire preuve de créativité dans sa manière d'aborder la recherche de solutions. Divers leviers peuvent être activés pour mettre en place une libéralisation partielle ; cela inclut notamment les mesures suivantes :

- garantir des périodes de transition de plusieurs années pour l'ouverture du marché. Environ 56 % des agriculteurs sont aujourd'hui âgés de plus de 50 ans (BFS 2019b) et ne seraient pratiquement pas affectés par une ouverture partielle du marché prévoyant de longues périodes de transition ;
- accorder aux Etats-Unis un contingent supplémentaire limité leur permettant des importations en franchise douanière en Suisse ;
- abaisser de manière ciblée les droits de douane sur certains produits agricoles à titre de concession, en excluant en revanche du libre marché d'autres produits représentant un sujet sensible en Suisse ;
- différencier les règles pour un même produit, par exemple autoriser le libre-échange pour les produits à base de maïs transformé, mais pas pour le maïs non transformé ;
- étendre les périodes non administrées du système à trois phases (protection douanière saisonnière) pour les fruits et légumes (voir Swisscofel 2018).

Ces solutions inventives peuvent être fructueuses, c'est ce que montre l'exemple de la Corée du Sud (voir encadré 9). La Suisse ferait bien d'utiliser activement les différentes options qu'offre un libre-échange partiel sur les produits agricoles si elle veut éviter l'échec des discussions tant sur un plan de politique intérieure que lors des négociations avec les Etats-Unis.

Divers leviers peuvent être activés pour mettre en place une libéralisation partielle.

Encadré 9

ALE Etats-Unis – Corée du sud : un modèle pour la Suisse ?

Les Etats-Unis ne sont pas foncièrement opposés à une libéralisation partielle : l'exemple de l'ALE avec la Corée du Sud l'illustre bien. La moitié des terres sud-coréennes cultivées sont dédiées à la production de riz, 56,6 % des fermes produisent du riz, et le degré d'auto-appro-

visionnement est de 102,5% (MoA 2017). ⁴⁵ A la demande insistante de la Corée du Sud, le riz a été exclu du libre-échange, en contrepartie de quoi il a été convenu de réduire le taux de douane sur la viande, alors de 40%, au cours des 15 années suivantes (NYT 2007).

Pour les Etats-Unis, plus que le libre-échange sur le riz, il importait de réduire les droits de douane sur l'automobile, en raison du déficit de leur balance commerciale. La Suisse devrait donc préalablement sonder quels domaines revêtent pour les USA une plus grande importance que le libre-échange de certains produits agricoles spécifiques et ayant une valeur particulière pour la Confédération, afin de disposer lors des négociations de propositions capables de rencontrer l'intérêt de leur interlocuteur.

Recommandation stratégique 6 :

Recourir à des solutions créatives pour aménager une ouverture étape par étape du marché agricole aux produits américains en réduisant les droits de douane.

Le rôle essentiel de la demande, en particulier pour les biens agricoles

Les discussions sur le libre-échange des biens agricoles ne doivent pas négliger la demande. En effet, sur le marché des biens de consommation, ce n'est en général pas l'offre qui crée sa propre demande, mais les consommateurs qui décident en fonction de leurs préférences.

Les préférences spécifiques (par exemple en faveur des marchandises produites dans le pays) sont susceptibles de limiter l'augmentation des flux qui en principe devrait résulter d'un ALE. Une possible baisse du prix des produits étrangers répercutant la réduction des coûts des échanges ne se traduit pas forcément par un changement dans les habitudes de consommation.

C'est particulièrement le cas sur le marché suisse de la viande : même si des produits carnés en provenance des Etats-Unis devenaient meilleur marché grâce à la libéralisation des échanges, cela n'impliquerait pas nécessairement un fléchissement de la demande intérieure. En Suisse, de nombreux consommateurs préfèrent, précisément pour les produits carnés, les normes de production nationales à celles des Etats-Unis. Les producteurs suisses – qui vantent depuis des décennies la supériorité des produits nationaux à grand renfort de publicités – ne devraient pas avoir à redouter la concurrence étrangère.

En Suisse, de nombreux consommateurs préfèrent les normes de production nationales aux étrangères pour les produits carnés.

Concurrence des importations et tourisme d'achat

En Suisse, le segment de consommateurs basant ses décisions d'achat essentiellement sur le prix des denrées alimentaires dispose déjà aujourd'hui d'une offre alternative aux produits de l'agriculture locale. Le tourisme d'achat ⁴⁶ de denrées alimentaires draine selon certaines estimations envi-

⁴⁵ Le secteur agricole de la Corée du Sud est plus important que celui de la Suisse, en termes absolus comme en termes relatifs. Sa contribution au produit intérieur brut est de 1,8%, et 4,9% de la population active occupée y travaille (MoA 2017). Les quantités produites et le nombre de fermes sont cependant en diminution.

⁴⁶ L'expression désigne en Suisse les grands volumes d'achats effectués dans les zones frontalières des pays voisins, motivés par les prix parfois considérablement plus bas des denrées alimentaires ainsi que de nombreux autres biens de consommation courants.

ron 2,8 milliards de francs par an (Dümmler & Roten 2018). Les «importations bon marché» dont l'arrivée est tant redoutée par les représentants des paysans dans la perspective de la conclusion d'un ALE entreraient donc plutôt en concurrence avec le tourisme d'achat, et non pas avec la production nationale.

La situation est différente pour les importations de spécialités : non seulement elles sont uniques, mais elles diversifient aussi le choix pour les consommateurs nationaux sans exercer de concurrence directe pour les produits suisses. Pourtant, dans un pays où même des fruits exotiques – qui ne sont pas cultivés à l'échelle industrielle en Suisse – sont assujettis à des droits de douanes, l'expérience montre que cet argument n'est pas facilement accepté dans le débat politique. On persiste à dire qu'en cas, par exemple, de libre importation de bananes, un consommateur en Suisse mangerait moins de pommes. Les bananes sont perçues comme un substitut des pommes, et le menu des consommateurs leur est ainsi indirectement dicté.

Une solution : créer de la valeur par la différenciation des produits

La spécialisation et le choix de la différenciation grâce à l'adoption d'une méthode de production répondant mieux aux préférences nationales constituent une stratégie prometteuse pour pouvoir rivaliser avec les importations. Ainsi par exemple, le nombre de producteurs suisses se spécialisant dans l'agriculture biologique pourrait encore augmenter⁴⁷. On peut envisager des offres de produits sans pesticide ou sans organismes génétiques modifiés (OGM), la production de viande provenant d'élevages et/ou d'abattoirs particulièrement respectueux des animaux, une utilisation fortement limitée d'antibiotiques ou le renoncement à l'ajout d'hormones.

L'agriculture suisse doit augmenter la valeur attachée à ses produits en créant une valeur ajoutée identifiable par les consommateurs. Les labels, ainsi que les déclarations (qui s'améliorent de la propre initiative des producteurs) sur l'origine et les méthodes de production, posent les bases essentielles à cette fin. C'est pourquoi la Suisse a aussi intérêt à développer les appellations d'origine protégées ainsi que les indications géographiques.

La spécialisation et le choix de la différenciation constitue une stratégie prometteuse pour pouvoir rivaliser avec les importations.

Recommandation stratégique 7 :

Renforcer la souveraineté du consommateur par des déclarations claires et exhaustives sur l'origine et les méthodes de production des denrées agricoles.

⁴⁷ Il existe déjà entre la Suisse et les Etats-Unis un arrangement organisant la reconnaissance mutuelle des normes pour les produits biologiques. Cette règle d'équivalence facilite aux producteurs suisses l'accès au marché florissant des produits biologiques aux Etats-Unis (Bundesrat 2015).

Faire confiance au potentiel d'innovation

Confrontés à plus de concurrence, les producteurs dont les coûts sont relativement importants se voient contraints d'innover. A cet égard, le secteur agricole a un large potentiel d'innovation. Cela s'est illustré par exemple lors de l'ouverture progressive du marché du fromage vis-à-vis de l'UE (voir Dümmler & Roten 2018). De nouvelles variétés de fromage sont nées, ainsi que de nouvelles marques ; des efforts de valorisation ont été faits pour celles existantes. Associées à la protection des appellations d'origine, de nouvelles opportunités d'exportation se sont ouvertes, que des entreprises suisses ont su saisir avec succès.

Dans le domaine des produits laitiers notamment, il serait possible de gagner de nouveaux marchés en représentant plus décisivement les intérêts offensifs lors des négociations de libre-échange. Car il existe aussi sur le marché américain des segments de clientèle prêts à payer davantage pour des produits de plus haute qualité, tels que le fromage et le chocolat. De nombreuses petites et moyennes entreprises ont déjà l'expérience du développement de stratégies de distribution vers des niches de clientèle à fort pouvoir d'achat : le secteur agricole peut en tirer des enseignements.

Recommandation stratégique 8 :

Autoriser la concurrence des denrées d'importation et faire confiance au potentiel d'innovation des producteurs suisses.

Création d'un contingent de main d'œuvre

Afin de consolider leurs relations bilatérales et de rendre les investissements directs plus attractifs, la Suisse et les Etats-Unis devraient créer réciproquement un contingent annuel de main d'œuvre autorisée, en cas de contrat de travail, à s'installer rapidement et sans complication dans le pays partenaire.

Aujourd'hui, les travailleurs immigrant en Suisse depuis les Etats-Unis entrent dans ce qu'on appelle le contingent des Etats tiers (à la différence de la libre-circulation des personnes pour les ressortissants de l'UE et des Etats de l'Association européenne de libre-échange). En 2019, pour toute la Suisse, un total de 8500 travailleurs en provenance d'Etats tiers peuvent recevoir une autorisation (EJPD 2018). Un contingent supplémentaire spécial pour les travailleurs des Etats-Unis pourrait aider à combler le manque de main d'œuvre.

Pour exercer une activité aux Etats-Unis, les Suisses doivent obtenir un visa et sont soumis aux quotas prévus pour les différentes catégories de visas. La procédure d'obtention de visa pourrait être simplifiée, par exemple en délivrant aux travailleurs suisses – comme pour les travailleurs canadiens ou mexicains – un visa TN (Treaty Nafta) ou un permis de travail du même type.

Un contingent supplémentaire spécial pour les travailleurs des Etats-Unis pourrait aider à combler le manque de main d'œuvre.

Recommandation stratégique 9 :

Créer un contingent dédié pour l'échange de main d'œuvre entre la Suisse et les Etats-Unis.

Protection de la propriété intellectuelle: une pomme de discorde

Si les Etats-Unis reconnaissent à la Suisse un niveau élevé de protection de la propriété intellectuelle,⁴⁸ le pays est tout de même inscrit depuis des années sur la liste de surveillance («watch list») du Bureau du représentant américain au commerce (USTR 2019a). Le motif essentiel est le piratage en ligne. Les Etats-Unis reprochent à la Suisse de ne pas entreprendre assez, à leurs yeux, pour empêcher les téléchargements illégaux de matériels protégés par le droit d'auteur, comme les films, la musique et les livres.

La révision de la loi suisse sur le droit d'auteur se trouve présentement dans la phase de conciliation politique, les deux chambres éliminant les dernières divergences restantes. Il est prévu de renforcer les mesures contre les offres illégales de matériels protégés par le droit d'auteur, mais les consommateurs ne seraient toujours pas poursuivis légalement. L'avenir montrera si ces modifications satisferont les intérêts américains.

Sur le fond, on peut se demander s'il faut, à l'ère des services de streaming proposant une tarification forfaitaire («flat rate») permettant la consommation illimitée de contenus multimédias, encore accorder la même importance qu'il y a quelques années au téléchargement illégal. Il est vraisemblable que le problème se soit considérablement réduit.

Recommandation stratégique 10 :

Evaluer à sa juste mesure le problème des atteintes au droit d'auteur à l'ère du streaming.

Conclusion: une chance historique à saisir

Les chances de conclusion d'un accord de libre-échange sont en principe bonnes. La Suisse et les Etats-Unis partagent un large ensemble de valeurs à l'égard de l'Etat de droit, de la liberté, de la démocratie et de l'économie de marché (Kim, Miller & Feulner 2018). Les questions touchant aux droits humains, aux conditions de travail, aux niveaux de salaires, ainsi qu'au respect des normes environnementales ne se trouvent pas au premier plan, à la différence d'autres négociations d'ALE, par exemple avec des pays asiatiques. De même, certains points de discussion dans les relations bilatérales de la Suisse avec l'UE, tels que la libre circulation des personnes, la directive sur la citoyenneté européenne ou les aides d'Etat, jugés pro-

48 «Generally, Switzerland provides high levels of intellectual property (IP) protection and enforcement» («D'une manière générale, la Suisse offre des niveaux élevés de protection de la propriété intellectuelle (P.I.) et de lutte contre ses violations» (USTR 2019a, p. 75).

blématiques par certains partis, ne jouent pour la Suisse aucun rôle dans un ALE avec les Etats-Unis.

La situation n'est plus celle de 2006. L'environnement international s'est profondément modifié. De nouveaux termes clés résonnent aujourd'hui dans le débat d'idées: «affaiblissement du multilatéralisme», «guerres commerciales» et «montée en puissance de la Chine». Les points de discussions bilatéraux entre la Suisse et les Etats-Unis ont également évolué: le secret bancaire appartient au passé, et quant au secteur agricole suisse dont la taille continue de fondre ⁴⁹, il est possible de trouver de nouvelles solutions originales pour une ouverture étape par étape.

Si un compromis est trouvé, l'ALE profitera aussi bien à la Suisse qu'aux Etats-Unis. Il importe de saisir à présent cette chance historique – et de ne pas laisser les deux pays patienter à nouveau durant 13 ans.

⁴⁹ Depuis 2006, le nombre d'exploitations agricoles en Suisse a diminué de plus de 19% pour descendre à 50 852 (2018) (*BFS 2019a*).

Liste des figures et tableaux

Figure 1: L'importance croissante de la Chine (y compris Hong Kong) dans le commerce extérieur mondial	15
Figure 2: Les Etats-Unis, deuxième partenaire commercial le plus important de la Suisse	17
Figure 3: Top 5 des partenaires commerciaux sans accord de libre-échange (ALE) avec la Suisse	19
Figure 4: Augmentation des échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats-Unis	21
Figure 5: Importations en provenance de Suisse aux Etats-Unis par groupe de produits	22
Figure 6: Importations suisses en provenance des Etats-Unis par groupe de produits	23
Figure 7: Droit de douane suisse moyen sur les importations en provenance des Etats-Unis	24
Figure 8: Forte croissance du commerce de services en provenance des Etats-Unis	25
Figure 9: Importations suisses de services en provenance des Etats-Unis	26
Figure 10: Importations américaines de services en provenance de la Suisse	27
Figure 11: Investissements directs élevés de la Suisse aux Etats-Unis	28
Figure 12: Interventions parlementaires relatives au libre-échange entre la Suisse et les Etats-Unis	33
Figure 13: Suisse – effet commercial d'un ALE	35
Figure 14: Suisse – plus de groupes de produits importés une fois l'ALE en vigueur	36
Figure 15: USA – effet de l'ALE sur le volume des échanges	37
Figure 16: Potentiel des relations économiques Suisse-USA pour l'emploi	46
Figure 17: Sources du surplus économique supplémentaire dégagé par l'ALE	47
Tableau 1: Top 10 des exportations agricoles des Etats-Unis	39
Tableau 2: Top 10 des exportations agricoles de la Suisse	41

Liste des encadrés

Encadré 1: Un ALE avec les Etats-Unis ou avec la Chine? Protéger les acquis de la Suisse	16
Encadré 2: Précisions concernant la méthodologie et les données utilisées	18
Encadré 3: Qui paye les droits de douane?	23
Encadré 4: L'investisseur ultime et l'investisseur immédiat	29
Encadré 5: Le mercantilisme à l'aune de la théorie économique	30
Encadré 6: La balance des paiements en bref	30
Encadré 7: Conséquences possibles du TTIP pour la Suisse	32
Encadré 8: Création et détournement de flux commerciaux	34
Encadré 9: ALE Etats-Unis – Corée du sud : un modèle pour la Suisse?	51

Bibliographie

- Agristat (2018): Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 2017. <https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat/statistiken/pflanzenbau/>. Consulté le 23.07.2019.
- Armasuisse (2018): Kompensationsgeschäfte in der Schweiz. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern. https://www.ar.admin.ch/content/ar-internet/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/_jcr_content/contentPar/download-list/downloadItems/367_1548332792574.download/infografik_offset_de.pdf. Consulté le 09.07.2019.
- Balestrieri, Emanuela (2014): Transatlantic Value Chains with Swiss Participation and Rules of Origin – Is Trade Creation dominating Trade Diversion? Geneva. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/35612.pdf>. Consulté le 09.07.2019.
- BEA, Bureau of Economic Analysis (2019): Data by Place. <https://www.bea.gov/data/by-place-us-and-the-world>. Consulté le 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018): Statistik der Unternehmensgruppen. Neuenburg. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/stagre.html>. Consulté le 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Anzahl Betriebe. Neuenburg. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/strukturen.assetdetail.8346744.html>. Consulté le 22.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Anteil der Bewirtschafter/innen nach Altersklassen. Neuenburg. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/soziale-aspekte.assetdetail.8346768.html>. Consulté le 22.07.2019.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2018): Agrarbericht 2018. Bern. <https://www.agrarbericht.ch>. Consulté le 23.07.2019.
- Bravo, Heidi (2009): Freihandelsabkommen und ihre Wirkung aus Sicht der schweizerischen Landwirtschaft. Dans: Die Volkswirtschaft – Plattform für Wirtschaftspolitik, 01.10.2009. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2009/10/bravo/>. Consulté le 17.07.2019.
- Bundesrat (2015): Arrangement zwischen der Schweiz und den USA erleichtert Handel mit Bio-Produkten. Bern. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58078.html>. Consulté le 17.07.2019.
- Dümmler, Patrick und Kienast, Kevin (2016): Pour une Suisse ouverte aux échanges commerciaux. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/pour-une-suisse-ouverte-aux-echanges-commerciaux/>. Consulté le 05.07.2019.
- Dümmler, Patrick und Schnell, Fabian (2017): Les déficits ne sont pas à craindre. Les déséquilibres en matière de commerce extérieur ne sont généralement pas des signaux d'alarme. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/les-deficits-ne-sont-pas-craindre/>. Consulté le 06.08.2019.
- Dümmler, Patrick und Roten, Noémie (2018): Une politique agricole d'avenir. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/une-politique-agricole-davenir/>. Consulté le 05.07.2019.
- Dümmler, Patrick (2019): Vom Castelgrande Richtung Westen. Schweiz – USA: Wer Freihandel will, muss sich öffnen. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/freihandel-schweiz-usa-blick-vom-castelgrande-richtung-westen/>. Consulté le 06.08.2019.

- Economiesuisse (2015): TTIP und seine Bedeutung für die Schweiz. Dossierpolitik, Zürich. <https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/ttip-und-seine-bedeutung-fuer-die-schweiz>. Consulté le 07.07.2019.
- EJPD, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2018): Bundesrat legt Kontingente 2019 für Erwerbstätige aus Drittstaaten und Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA fest. Bern. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-09-280.html>. Consulté le 10.07.2019.
- EU-Kommission (2018): Präsidenten Juncker und Trump nähern sich im Handelsstreit an. https://ec.europa.eu/germany/news/20180726-juncker-trump_de. Consulté le 05.07.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019a): Auto (Personenwagen). <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-private/strassen--und-wasserfahrzeuge/einfuhr-in-die-schweiz/auto--personenwagen-.html>. Consulté le 15.07.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019b): Swiss-Impex. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Consulté le 15.06.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019c): Tares – schweizerischer Gebrauchstarif. https://xtares.admin.ch/tares/login/loginFormFiller.do;jsessionid=vs8bfG7Y_WdFcOQTVxkxndu30bV6EymBb_Z5LbcVlrv72bXmee4l!342684490. Consulté le 24.07.2019.
- Futurezone (2019): Wie würden US-Zölle auf EU-Autos die Autoindustrie treffen? Acht Fragen und Antworten. <https://futurezone.at/b2b/wie-wuerden-us-zoelle-auf-eu-autos-die-autoindustrie-treffen-acht-fragen-und-antworten/400411343>. Consulté le 15.07.2019.
- Grüne (2005): Nein zu Freihandelsabkommen Schweiz-USA. <https://gruene.ch/mediennmitteilungen/nein-zu-freihandelsabkommen-schweiz-usa>. Consulté le 09.07.2019.
- Hufbauer, Gary Clyde und Baldwin, Richard E. (2006): The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement. Policy Analyses in International Economics. Washington, D.C.
- IMF, International Monetary Fund (2019): World Economic Outlook Database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>. Consulté le 11.07.2019.
- Kim, Anthony, Miller, Terry und Feulner, Edwin J. (2018): It's Time for a Free Trade Agreement with Switzerland. Issue Brief, No. 4898. The Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/trade/report/its-time-free-trade-agreement-switzerland>. Consulté le 31.07.2019.
- Legge, Stefan, Lukaszuk, Piotr und Föllmi, Reto (2019): Freihandelsabkommen USA-Schweiz – Empirische Auswertung und Einschätzungen. Arbeitsnotiz, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- MoA, Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Republic of Korea (2017): History, Challenges and Ways Forward.
- Mofcom, Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2019): Free Trade Agreements. <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>. Consulté le 01.07.2019.
- NYT, The New York Times (2007): South Korea/US – FTA jumps major hurdles, faces others. <https://www.nytimes.com/2007/04/03/news/03ibt-oxan.0403.5124955.html>. Consulté le 07.07.2019.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019a): Die Schweiz muss sich gegen Handelskonflikte schützen – mit mehr Abkommen. Zürich. <https://www.nzz.ch/meinung/die-schweiz-muss-sich-gegen-handelskonflikte-schuetzen-mit-mehr-abkommen-ld.1475899>. Consulté le 07.07.2019.

- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019b): Kampffjet-Kauf. 100 Prozent Gegengeschäfte sind laut Experte kaum realisierbar. Zürich. <https://www.nzz.ch/schweiz/kampffjets-experte-kritisiert-die-vorgaben-zu-den-gegengeschaeften-ld.1478768>. Consulté le 22.07.2019.
- OECD, Organisation of Economic Co-operation and Development (2018): Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. Paris. <https://www.oecd.org/tad/policynotes/monitoring-4-pager-2018.pdf>. Consulté le 07.07.2019.
- Parlamentsdienste (2019a): Geschäftsdatenbank Curia Vista. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>. Consulté le 05.07.2019.
- Parlamentsdienste (2019b): Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den USA. Ökologische und soziale Dimension. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20053906>. Consulté le 09.07.2019.
- Parlamentsdienste (2019c): Keine Sonderbehandlung für die USA. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20053842>. Consulté le 09.07.2019.
- Proviande (2019): Der Fleischmarkt im Überblick 2018. Bern.
- Schweizer Botschaft (2017): Switzerland's Economic Footprint in the United States – Creating Jobs and Supporting the U.S. Economy. Washington, D.C.
- Schweizer Botschaft (2019): Why a U.S.-Swiss free trade agreement is attractive for the United States. Washington, D.C.
- SHRM, Society for Human Resource Management (2017): 2017 Human Capital Benchmarking Report. Alexandria VA. <https://www.shrm.org/hr-today/trends-and-forecasting/research-and-surveys/Documents/2017-Human-Capital-Benchmarking.pdf>. Consulté le 07.07.2019.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2016): Direktinvestitionen 2016. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/Direktinvestitionen_2016/source/Direktinvestitionen_2016_12.de.pdf. Consulté le 19.07.2019.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2019a): Aussenwirtschaft. https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations_aube. Consulté le 07.07.2019.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2019b): Zinssätze, Renditen und Devisenmarkt. [https://data.snb.ch/de/topics/ziredev#!/cube/devkua?fromDate=2000&toDate=2018&dimSel=DI\(USD1\)](https://data.snb.ch/de/topics/ziredev#!/cube/devkua?fromDate=2000&toDate=2018&dimSel=DI(USD1)). Consulté le 07.07.2019.
- Soja Netzwerk Schweiz (2019): Produktion und Handel. <https://www.sojanetzwerk.ch/soja/#p-produktion-und-handel>. Consulté le 23.07.2019.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2019a): Stadler Rail goes America – Peter Spuhler baut Züge im Autoland USA. SRF Eco vom 27.5.19. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/stadler-rail-goes-america-peter-spuhler-baut-zuege-im-autoland-usa>. Consulté le 07.07.2019.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2019b): Grosse Modernisierung – Amherd will Armee-Budget auf fast 6 Milliarden aufstocken. 10vor10 le 24.6.19. <https://www.srf.ch/news/schweiz/grosse-modernisierung-amherd-will-armee-budget-auf-fast-6-milliarden-aufstocken>. Consulté le 07.07.2019.
- Swisscofel (2018): Leitfaden Importregelung Früchte und Gemüse – Bewirtschaftete Zeiträume, Zolltarifnummern und Zollansätze (sog. Violetter Leitfaden). Bern. <http://www.swisscofel.ch/wAssets/docs/news/Leitfaden-2019.pdf>. Consulté le 17.07.2019.
- Swissmem (2018): Offsetgeschäfte – Position der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie. Zürich. https://www.swissmem.ch/fileadmin/user_upload/Swissmem/Positionspapiere/Positionspapiere%20deutsch/2016/PP_Offset-geschaefte_d.pdf. Consulté le 22.07.2019.
- USITC, United States International Trade Commission (2019): Trade Reports. <https://dataweb.usitc.gov/>. Consulté le 01.07.2019.

- USTR, Office of the United States Trade Representative (2018a): 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>. Consulté le 05.07.2019.
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2018b): Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 05/30/19 Text. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32_Exceptions_and_General_Provisions.pdf. Consulté le 17.07.2019.
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2019a): 2019 Special 301 Report. https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Special_301_Report.pdf. Consulté le 19.07.2019.
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2019b): Free Trade Agreements. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. Consulté le 01.07.2019.
- Viner, Jacob (1950): The customs union issue. Carnegie Endowment for International Peace.
- WBF, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2019): Exploratorische Handelsgespräche mit den USA. <https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/themen/arbeitsplaetze/freihandel/exploratorische-handelsgespraechemit-den-usa.html>. Consulté le 05.07.2019.
- WEF, World Economic Forum (2019): The Global Risks Report 2019. Genf. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>. Consulté le 19.07.2019.
- Wirtschaftsdienst (2014): Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 94. Jahrgang, Heft 7, S. 459–478. <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/7/investitionsschutz-abkommen-mehr-rechtssicherheit-oder-verzicht-auf-souveraenitaet/>. Consulté le 07.07.2019.
- WITS, World Integrated Trade Solution (2019): Bulk Data Download. <https://wits.worldbank.org/module/ALL/sub-module/ALL/reporter/ALL/year/ALL/tradeflow/ALL/pagesize/50/page/1>. Consulté le 11.07.2019.
- WTI, World Trade Institute (2014): Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. University of Bern. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35611.pdf>. Consulté le 30.06.2019.
- WTO, World Trade Organization (2019): Regional Trade Agreements. <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Consulté le 01.07.2019.

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch

