

avenir débat

Pour une Suisse ouverte aux échanges commerciaux

Une stratégie en trois piliers pour le commerce extérieur du pays

Patrick Dümmler avec la collaboration de Kevin Kienast

Cette publication est une adaptation en français (raccourcie) de l'étude en allemand publiée en octobre 2016 par Avenir Suisse sous le titre «Handel statt Heimatschutz: Eine 3-Säulen-Strategie für die Aussenwirtschaft der Schweiz». L'étude complète est disponible uniquement en allemand (elle peut être téléchargée sur le site d'Avenir Suisse sous: www.avenir-suisse.ch/60399/handel-statt-heimatschutz/)

Remerciements

L'auteur remercie les experts du SECO, du DFAE, de Switzerland Global Enterprise (S-GE), de l'AELE et de l'UE pour leurs précieuses indications. La responsabilité du contenu incombe à l'auteur et au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteur	Patrick Dümmler, www.avenir-suisse.ch/fr/52286/patrick-duemmler/
Lectorat interne	Verena Parzer-Epp, www.avenir-suisse.ch/fr/3601/verena-parzer-epp-2/ Urs Steiner, www.avenir-suisse.ch/fr/57490/urs-steiner/
Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch/fr
Traduction et adaptation	Tibère Adler, www.avenir-suisse.ch/fr/37550/tibere-adler/ Gian Pozzy
Correction	Marion Molliet, www.avenir-suisse.ch/fr/60052/marion-molliet/ Nicole Pomezny, www.avenir-suisse.ch/fr/40159/nicole-pomezny-2/
Conception et graphiques	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/fr/43764/carmen-sopi-2/

© Octobre 2016 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre 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 œuvre 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.

Commande assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/60469/

Préface

L'imbrication de la Suisse dans le commerce extérieur est extraordinairement élevée. Pas moins de 70 % du PIB a été réalisé à l'étranger en 2015. En raison d'un marché domestique plutôt petit, les entrepreneurs suisses ont été très tôt obligés de regarder au-delà des frontières, pour ouvrir de nouveaux marchés. Cette forte présence commerciale à l'étranger, progressivement établie, bénéficie fortement au bien-être de larges cercles de la population suisse. Notre prospérité repose en grande partie sur l'accès non entravé des entreprises suisses à des marchés étrangers. Avenir Suisse s'engage donc pour la poursuite de l'ouverture économique de la Suisse. Cette position n'est pas contestée, et le simple maintien de la situation actuelle est soumis à de nombreuses pressions au démantèlement. Les défis proposés aux partisans de la prospérité reposant sur une Suisse économiquement ouverte et bien connectée se présentent différemment à trois niveaux : à l'international, dans la dynamique du commerce et en politique interne.

Notre prospérité repose en grande partie sur l'accès non entravé des entreprises suisses à des marchés étrangers.

Internationalement, un climat de scepticisme envers le commerce extérieur gagne du terrain. Dans certains pays qui sont des partenaires commerciaux importants de la Suisse, des mouvements gagnent en influence et s'opposent à l'extension de l'ouverture commerciale, voire remettent en question ce qui a déjà été mis en place. Le commerce sans entraves est critiqué et qualifié de mauvais pour le pays et pour les places de travail indigènes. Par ailleurs, la Suisse doit faire de plus en plus d'efforts pour trouver des partenaires afin de conclure de nouveaux accords de libre-échange. Un obstacle, parfois rédhibitoire, à la conclusion de nouvelles conventions est le secteur agricole suisse, que notre pays a pour l'instant largement protégé dans un cocon étatique, pour des raisons de politique interne.

Le commerce mondial multilatéral, tel qu'organisé dans le cadre de l'OMC, est en stagnation. En revanche, les accords régionaux, ou continentaux, abondent. La négociation de grands accords tels que le TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement), le TPP (Partenariat transpacifique) ou le RCEP (Partenariat économique régional global) mettent sous pression tous les Etats qui n'y sont pas parties prenantes. Ils sont contraints de rechercher des solutions équivalentes pour trouver un accès sans entrave au marché. En particulier, la concrétisation du TTIP entre les deux plus grands partenaires commerciaux de la Suisse – l'UE et les Etats-Unis – ferait courir le risque à notre pays d'être fortement désavantagé par rapport à ses concurrents, si la Suisse n'y était pas du tout associée. De plus, l'UE, le plus grand partenaire commercial de la Suisse, a des attentes spécifiques tendant à simplifier le complexe édifice contractuel des accords bilatéraux conclus avec notre pays, notamment par une reprise dynamique du droit.

En politique interne, la pression contre une poursuite de l'ouverture de la Suisse continue à monter. Une alliance hétérogène se prononce contre de nouveaux accords de libre-échange (ALE), le développement et l'approfondissement de nos relations avec nos deux principaux partenaires (UE et Etats-Unis) s'avèrent toujours plus difficiles. L'avenir de notre relation avec l'Europe est marqué par l'insécurité juridique engendrée par les incertitudes de mise en œuvre de l'initiative «contre l'immigration de masse». Les affrontements politiques dominent le débat, et la valeur économique de relations bien huilées avec l'UE est occultée. Les motifs d'opposition aux ALE sont variés, mais leur conséquence pratique est identique. Un projet d'ALE avec les Etats-Unis a été enterré en 2006 déjà, tout comme un possible accord sur la politique agricole avec l'UE. Les négociations en cours pour des ALE avec la Malaisie et l'Indonésie sont attaquées notamment en raison de l'huile de palme; des questions de pérennité et de concurrence à des produits indigènes tels que l'huile de colza sont mises en avant. Une mouvance négative agit préventivement en coulisses contre le TTIP, alors que ni le contenu concret de l'accord, ni les conditions d'une éventuelle association de la Suisse ne sont actuellement connus.

Le but de cette étude d'Avenir Suisse est de donner un aperçu des différentes options stratégiques ouvertes à la Suisse en matière de commerce extérieur. D'une part, il s'agit de montrer la forte imbrication de notre pays dans le commerce international, tout en présentant le potentiel pour un développement supplémentaire de nos relations économiques, notamment par le libre-échange. D'autre part, la relation économique avec l'UE fait l'objet de notre analyse; des possibilités d'évolution, au-delà du statu quo, sont étudiées.

Avenir Suisse se prononce en faveur d'une stratégie de commerce extérieur pour la Suisse, qui repose sur trois piliers. Le premier est la poursuite et l'approfondissement de la voie bilatérale avec l'UE. Le deuxième est la création et le développement de liens commerciaux avec des pays en dehors de l'Europe. Le troisième est l'ouverture du marché domestique pour les secteurs économiques principalement tournés vers l'interne, avec plus de concurrence et moins de protection artificielle. Seule l'ouverture peut garantir la prospérité de notre pays sur le long terme, et même l'augmenter à moyen terme. Elle est le meilleur garant de bons revenus pour une large partie de la population. Une Suisse ouverte au commerce extérieur contribue aussi pour une part essentielle à la cohésion sociale de notre pays.

Peter Grünenfelder, Directeur d'Avenir Suisse

Préface	_3
1 _ L'économie suisse est fortement orientée vers l'extérieur	_7
1.1 _ L'ouverture crée de la prospérité	7
1.2 _ L'importance cruciale du commerce extérieur pour la prospérité suisse	8
1.3 _ Le commerce extérieur suisse en comparaison internationale	9
2 _ Importance croissante des espaces économiques et accords régionaux	_12
2.1 _ Approche multilatérale et plurilatérale de l'OMC	12
2.2 _ Principaux accords de commerce régionaux	14
2.3 _ Accords régionaux en négociation	15
2.4 _ Les conventions de commerce extérieur de la Suisse	16
3 _ Imbrication de la Suisse dans le commerce international	_17
3.1 _ Les principaux partenaires commerciaux	17
3.2 _ Importance de l'UE pour le commerce extérieur de la Suisse	19
3.3 _ Identification des potentiels pour d'autres accords de libre-échange	21
4 _ Stratégie de commerce extérieur pour la Suisse	_23
4.1 _ Objectifs et options	23
4.2 _ Bilatéralisme	27
4.3 _ Post-bilatéralisme, option «marche arrière»	31
4.4 _ Post-bilatéralisme, option «en avant»	32
4.5 _ Réformes domestiques avec effets sur le commerce extérieur	36
4.6 _ Une stratégie en trois piliers pour le commerce extérieur de la Suisse	37
Annexe	40
Liste des abréviations	42
Bibliographie	43

1_ L'économie suisse est fortement orientée vers l'extérieur

1.1_ L'ouverture crée de la prospérité

Les partisans d'une ouverture accrue de l'économie extérieure vivent des temps difficiles. Dans bien des pays, les forces politiques militant pour un repli sur soi, une protection contre le libre-échange et l'immigration ont le vent en poupe. Et en Suisse, le 9 février 2014, l'UDC a vu son initiative «contre l'immigration de masse» l'emporter. A noter que les forces qui s'opposent à l'ouverture se trouvent des deux côtés de l'éventail politique. Dans bien des pays, l'ambiance est au refus de nouveaux accords, du genre du TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) et l'approche multilatérale de l'OMC est sous pression. Cette publication examine la critique croissante à l'égard du commerce extérieur, y compris en Suisse, et les risques qui lui sont associés.

Depuis 1990 et jusqu'en 2015, le commerce mondial de biens a quintuplé à un volume annuel de 16 000 milliards de dollars. La conquête de nouveaux marchés de production et de vente a permis au PIB mondial de grimper de 60 % et le standard de vie de millions de personnes s'en est trouvé amélioré.

Mais le commerce global s'est effondré de 13 % en 2015 par rapport à l'année précédente. Depuis 1990, c'est le deuxième plus fort recul; seul 2009, après l'éclatement de la crise financière, s'est avéré pire avec un recul de 23 %. Des restrictions accrues à l'importation par certains pays sont peut-être la cause, mais aussi la conséquence du tiédisme du commerce mondial: en 2015, le nombre de mesures protectionnistes adoptées a été trois fois plus haut que celui des mesures de libéralisation. Importer aussi peu que possible et stimuler les exportations est une vision mercantiliste qui accepte que certains groupes d'intérêt soient privilégiés mais que d'autres – les consommateurs en particulier – y perdent.

La protection souvent invoquée des travailleurs indigènes contre les «importations bon marché» n'entraîne pas en soi un dumping salarial. Au contraire, des analyses de l'OCDE indiquent que les importations élèvent même le niveau de vie par des gains de productivité. L'idée que le commerce extérieur vise à «exploiter des travailleurs étrangers sous-payés» est fausse, car plus le volume de commerce entre les pays est élevé, plus les différences de salaires tendent à s'amenuiser.

Le succès suisse se fonde sur l'ouverture et la stabilité

Depuis 1848, la Suisse a une culture économique qui a fait son succès et reste attrayante en comparaison internationale: stabilité politique, monnaie solide, Constitution et lois libérales, paix du travail et culture commerciale pétrie de fiabilité. C'est cette culture qui a permis à des

L'idée que le commerce extérieur vise à «exploiter des travailleurs étrangers sous-payés» est fausse, car plus le volume de commerce entre les pays est élevé, plus les différences de salaires tendent à s'amenuiser.

entrepreneurs venus de l'étranger de développer ici leurs modèles économiques. Nombre d'entreprises suisses ont des fondateurs étrangers. Leurs idées assurent des postes de travail et des revenus en Suisse, mais aussi à l'étranger.

1.2_ L'importance cruciale du commerce extérieur pour la prospérité suisse

Jamais la Suisse n'a été autant imbriquée avec l'étranger qu'aujourd'hui. En 35 ans, le commerce extérieur (somme des importations et exportations) de biens et de services a grimpé de 61 %, à plus de 120 % du PIB. En 1999, pour la première fois, la Suisse a gagné un franc sur deux à l'étranger. Autrement dit, le montant des exportations (marchandises et services) équivalait à 50 % du PIB. Depuis lors, cette part a atteint 75 % en 2013 et se situait récemment à 70 %. La prospérité suisse est donc extrêmement liée à l'accès des entreprises aux marchés étrangers.

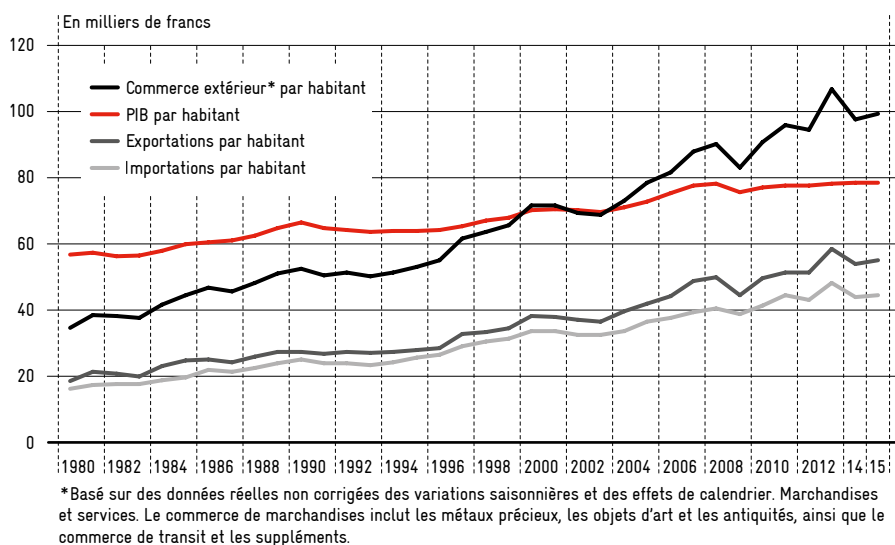
Quand les termes de l'échange augmentent, la prospérité croît

Pour évaluer l'effet sur la prospérité du commerce extérieur d'un pays, le rapport entre biens exportés et importés, appelé termes de l'échange (Terms of Trade, ToT) est un bon instrument de mesure. Lorsque ces termes augmentent, un pays peut s'offrir des importations plus coûteuses ou plus abondantes pour un niveau d'exportations constant, ce qui se traduit par une prospérité accrue. Pour déterminer les termes de l'échange, on recourt à l'indice des prix à la production (IPP) et à l'importation (IPI).

Figure 1

Le commerce extérieur par habitant dépasse le PIB réel par habitant

Le PIB réel par habitant a augmenté d'environ un tiers depuis 1980, alors que le commerce extérieur par habitant a presque triplé.

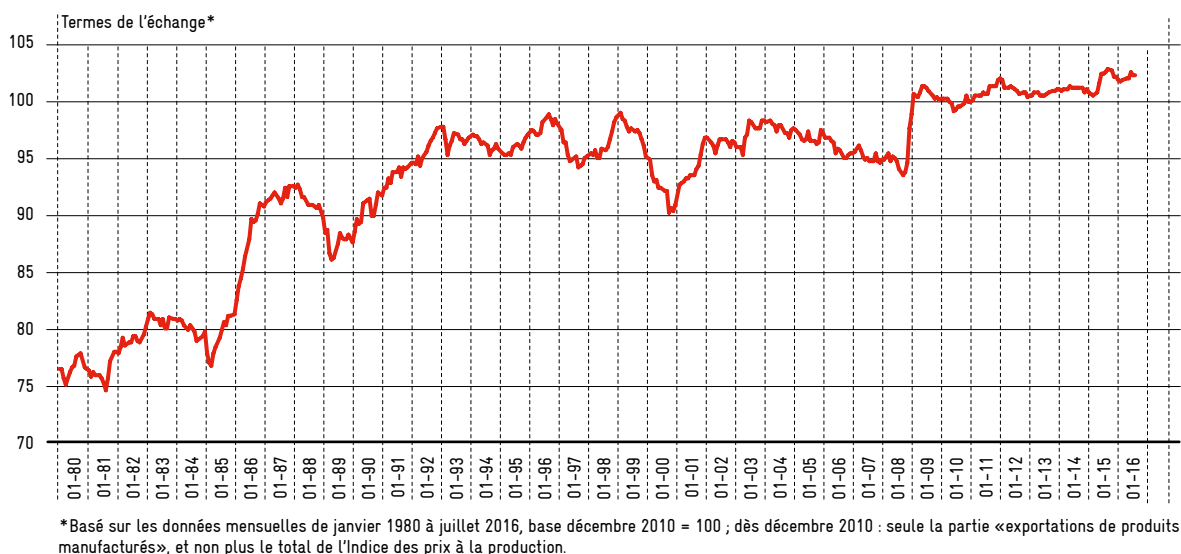


Source: OFS et SECO 2016, propres calculs

Figure 2

Amélioration des termes de l'échange et effet de richesse du commerce extérieur en hausse

Les termes de l'échange de la Suisse se sont améliorés de manière significative depuis 1980. Pour la même quantité d'exportations, un tiers d'importations supplémentaires peuvent être achetées.



Source: OFS 2016c, propres calculs

A noter que ces indices ne concernent que les marchandises mais pas les services et que l'IPP inclut également les biens vendus sur le marché intérieur. Etant donné que le niveau des prix en Suisse est nettement plus élevé que dans les pays voisins, les termes de l'échange sont un peu surévalués. Cette imprécision a été corrigée en 2011 (voir Figure 2).

Plusieurs facteurs influencent positivement les termes de l'échange en Suisse. La structure des exportations se fonde presque uniquement sur des produits innovants à haute valeur ajoutée, tandis que les importations font la part belle à des intrants et à des biens meilleur marché. En Suisse, la quête constante des entreprises se concentre sur des niches peu disputées sur le marché mondial, qui mettent les prix à l'exportation sous une pression moindre que les prix des marchandises importées.

Le cours de change du franc exerce lui aussi une forte influence sur les termes de l'échange. Dans l'ensemble, ceux-ci se sont améliorés de 76 à 102 depuis 1980. Cela signifie qu'aujourd'hui, pour un volume d'exportations donné, il est possible d'acheter presque un tiers de biens importés de plus qu'il y a 36 ans.

1.3_ Le commerce extérieur suisse en comparaison internationale

La Suisse est très fortement impliquée dans le commerce mondial, mais la tendance est légèrement à la baisse. En 1980, la part de la Suisse au commerce mondial de biens et de services (importations et exportations

additionnées) était de 2,6 %. Cette part s'est stabilisée aux alentours de 1,8 % depuis la fin des années 2000.

En comparaison internationale, la capacité d'exportation suisse est élevée, mais pas unique en son genre. Selon Eurostat et la Banque mondiale, la part au PIB de ses exportations de biens et de services, entre 2011 et 2015, s'est élevée en moyenne à 67 % ; l'UE a atteint 43 % et la moyenne mondiale a été de 30 %. On peut en déduire une relation : les économies ayant une population restreinte affichent par rapport à leur PIB un taux d'exportations plus élevé que les grands pays.

Au sein de l'UE, le Luxembourg avec son secteur financier et son havre fiscal pour entreprises affiche la plus forte part d'exportations (198 %), suivi de Malte (154 %) et de l'Irlande (110 %). Si l'on se réfère à des pays ayant une population analogue à celle de la Suisse, par exemple la Suède (91 %), la Hongrie (89 %) et la République tchèque (78 %), on voit que le taux d'exportations de la Suisse aurait encore un potentiel de croissance (voir Figure 3).

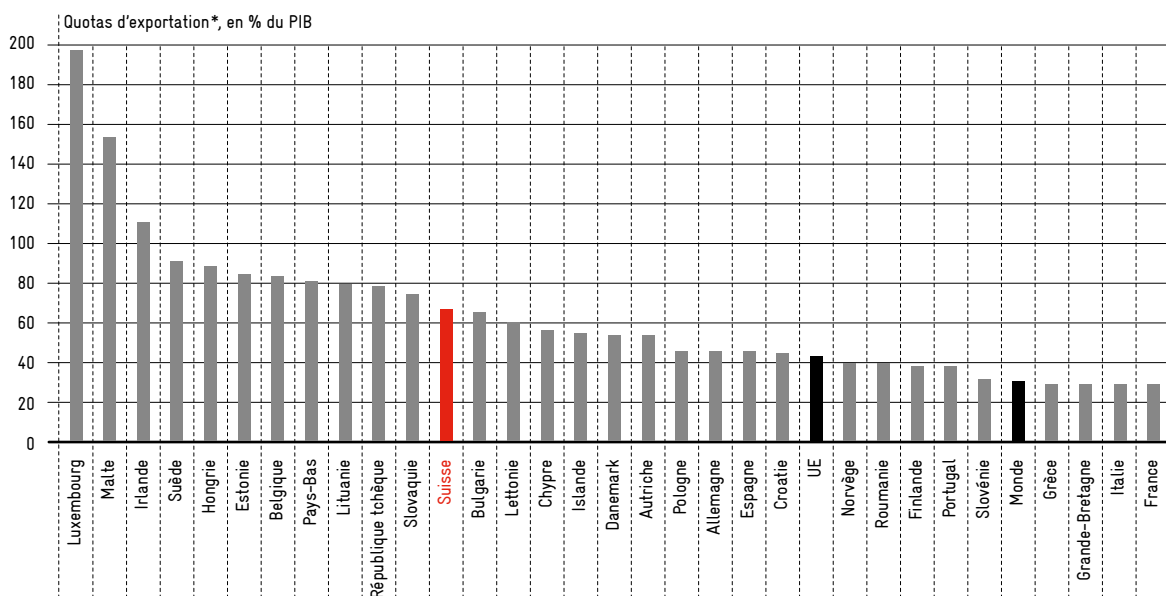
Les investissements directs suisses à l'étranger sont élevés

En dépit de sa petite taille, en chiffres absolus la Suisse fait partie des plus importants investisseurs de la planète. Par rapport à sa population, elle n'est devancée que par l'Irlande en termes d'investissements directs.

Figure 3

Quotas d'exportation de la Suisse, des pays européens et du monde

Les plus petits pays ont tendance à avoir des quotas d'exportation très hauts car leur marché intérieur leur offre moins d'opportunités de vente que celui de pays plus grands. Le graphique montre qu'il y a encore du potentiel de croissance pour les exportations suisses.



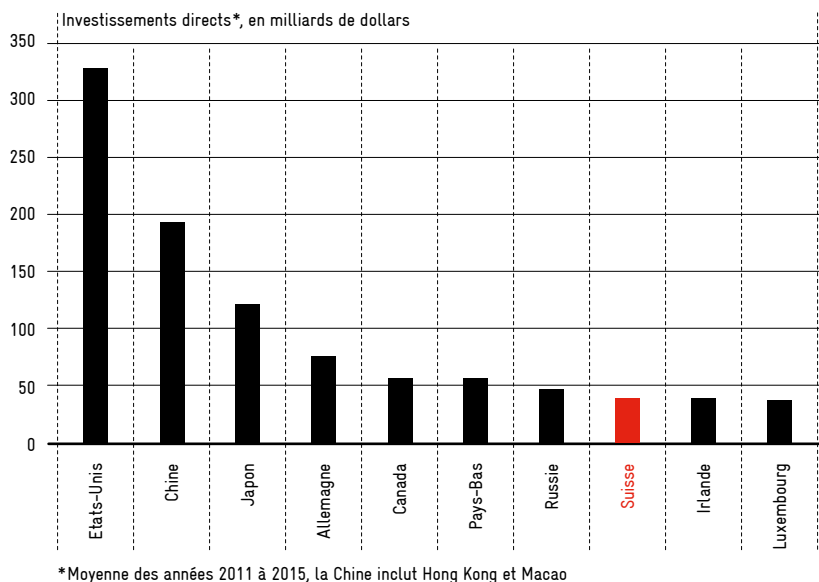
*Moyenne 2011-2015. Basé sur des données nominales non corrigées des variations saisonnières et des effets de calendrier. Marchandises et services. Le commerce de marchandises inclut le commerce de métaux précieux, d'objets d'art et d'antiquités, ainsi que le commerce de transit et les suppléments.

Source : Eurostat 2016, excepté valeur monde : Banque mondiale 2016b.

Figure 4

Investissements directs à l'étranger (Top 10)

Les investisseurs des Etats-Unis ont investi le plus à l'étranger, avec en moyenne plus de 300 milliards de dollars par an entre 2011 et 2015. Avec 39 milliards de dollars, la Suisse se trouve à la huitième place du classement.



Source : CNUCED 2016a

Depuis longtemps, la Suisse a été un des principaux investisseurs à l'étranger. Dans les années 2011 à 2015, le volume annuel d'investissements s'est situé autour de 39 milliards de dollars, ce qui place la Suisse au 8^e rang mondial. Reste que les investissements directs connaissent de fortes fluctuations, avec un sommet historique à 70 milliards de dollars en 2015 et un plancher en 2014, où un recul de plus de 3 milliards avait été observé. Cette paresse de l'investissement net en 2014 peut avoir contribué à l'envolée du franc que la BNS a dû corriger avec sa politique de l'argent facile.

L'attrait d'un pays se mesure à l'aune de l'afflux des investissements directs. Il est positif pour la Suisse, mais en diminution ces dernières années. Les causes : une situation économique anémique en Europe, mais aussi des facteurs maison tels que l'insécurité croissante quant à la future coopération entre la Suisse et l'UE. Une part des investissements manquants en Suisse a été colmatée par des investisseurs chinois. Ainsi Syngenta, Swissport, Gategroup, Eterna et Sigg ont notamment été repris par des groupes chinois.

La Suisse, un pays globalisé ou pas ?

L'ouverture de la Suisse à l'étranger se mesure économiquement, mais aussi dans ses dimensions sociale et politique. L'indice de globalisation de l'institut de recherches conjoncturelles KOF de l'EPFZ fournit chaque année des valeurs pour tous les pays. En 2016, les Pays-Bas mènent la

danse, suivis de l'Irlande et de la Belgique. La Suisse est au 5^e rang, derrière l'Autriche mais devant Singapour.

Pour ce qui est de la dimension sociale de la globalisation, la Suisse figure au 3^e rang. En comparaison internationale, elle affiche un nombre élevé de contacts personnels internationaux, attire beaucoup de tourisme, abrite une population étrangère importante, cultive un accès simple aux sources d'informations étrangères et compte un nombre important de filiales de chaînes internationales. Côté globalisation économique, la Suisse recule au 27^e rang. Les flux économiques et d'investissement internationaux sont parmi les plus hauts du monde en rapport au PIB, mais la densité des restrictions au commerce tire cet indice vers le bas. Tandis que bien des pays ouvraient leur marché, la Suisse en a un peu restreint l'accès par des barrières douanières et des normes, notamment en matière agricole.

Ces résultats se retrouvent largement dans l'Open Markets Index bienal de l'ICC (International Chamber of Commerce). La Suisse est donc certes un pays globalisé, mais elle se fixe des restrictions. En dépit d'un grand nombre d'accords, le potentiel de libre-échange n'est de loin pas exploité, notamment au niveau des obstacles tarifaires pour les biens agricoles (plus de 30% de taxes en moyenne), de l'extrême complexité du tarif douanier et d'exigences différentes quant aux produits.

2_ Importance croissante des espaces économiques et accords régionaux

2.1_ Approche multilatérale et plurilatérale de l'OMC

L'approche multilatérale de la libéralisation du commerce confère à des pays plutôt modestes comme la Suisse, dont la part au commerce mondial représentait 1,8 % en 2015, des avantages décisifs. Ils ont besoin de règles fiables car, à la différence des grandes économies, ils ne peuvent pas défendre leurs intérêts par leur force économique.

Principes de négociation et piliers de l'OMC

L'OMC fournit le cadre au sein duquel les 164 membres actuels peuvent défendre leurs intérêts sur un pied d'égalité. Les principes de négociation sont l'unanimité et le «single undertaking», soit le fait que les décisions déjà approuvées ne deviennent contraignantes que lorsqu'il y a consensus sur tous les objets débattus. Ces deux principes ont fatalement conduit au blocage temporaire du processus de libéralisation du commerce. Entamé en 2001, le Cycle de Doha devait être achevé en 2004, il n'est toujours pas conclu.

Des pays plutôt modestes comme la Suisse ont besoin de règles fiables car (...) ils ne peuvent pas défendre leurs intérêts par leur force économique.

Trade Facilitation Agreement

Avec l'approbation en 2013 du Trade Facilitation Agreement (TFA), la ronde de négociation de l'OMC a atteint un objectif d'étape important. Les procédures douanières dans le trafic de marchandises en seront facilitées et accélérées. Un transfert de savoir-faire est également prévu, afin de soutenir des Etats moins développés aux processus peu efficaces. Ce sont ceux-là qui bénéficieraient le plus du TFA, car leurs coûts de traitement engendrent en moyenne un supplément de 219% sur les coûts de production (contre une moyenne de 134% pour les pays industrialisés).

Les secteurs de l'économie suisse orientés vers l'exportation doivent pouvoir s'en remettre aux réglementations sur le commerce international adoptées dans le cadre de l'OMC. Les trois piliers qui sous-tendent les accords multilatéraux sont le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), le GATS (Accord général sur le commerce des services) et le TRIPS (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce).

Mécanisme de règlement des différends

Un autre progrès de l'OMC est son mécanisme de règlement des différends. A cet effet, une cour de justice propre, indépendante des instances nationales, a été créée. La Suisse y a eu affaire quatre fois en tant que plaignante : contre l'Inde, l'Australie, la Slovaquie et les Etats-Unis. Trois fois il y eut règlement à l'amiable, le quatrième cas est encore pendant. Dans onze cas, la Suisse s'est jointe à une plainte et tous les cas ont pu être réglés. La Suisse n'a fait l'objet d'aucune plainte à ce jour. La majorité d'entre elles ont visé les Etats-Unis (plus de 130) et l'UE (une centaine).

Prévention des grandes distorsions de marché y compris à l'interne

En dépit des accords de l'OMC, on constate depuis 2008 une augmentation des entraves au commerce. L'OMC a dénombré depuis 2008 près de 2000 nouveaux obstacles, en général non tarifaires. En la matière, la Suisse est montrée du doigt dans le secteur agricole : subventions à l'exportation pour la crème, les animaux de rente et les chevaux. L'OMC incite la Suisse à supprimer, ou au moins contenir, les distorsions de marché les plus criantes. Exemple : la «loi chocolatière», qui permet à la Confédération de subventionner à hauteur de 100 millions de francs annuels l'industrie exportatrice de chocolat pour compenser les prix des matières premières sur le marché mondial. L'OMC interdisant les subventions à l'exportation, la Suisse devra s'adapter d'ici à 2021.

Accords plurilatéraux dans le cadre de l'OMC

Les accords plurilatéraux sont conclus entre membres de l'OMC sans que tous les Etats membres y participent. Cette forme d'accords devrait for-

tement gagner en importance puisque, depuis le GATT, non seulement le nombre de membres a beaucoup augmenté mais aussi l'éventail de leurs divergences. Exemple : l'Accord sur le commerce des services (TISA), en négociation depuis 2012 entre 50 Etats dont la Suisse, censé libéraliser la fourniture de services. Cet accord prévoit d'assurer le libre échange d'informations entre les Etats signataires. En outre, les restrictions à l'accès au marché devront être démantelées dans les domaines de la santé, de l'eau, de la fourniture d'énergie, de la formation et du secteur financier.

Encadré 2

L'«agenda-setting» a lieu à l'écart des organisations multilatérales

Le principe «one nation, one vote» et celui de l'unanimité rendent l'OMC moins attrayante pour les grands acteurs économiques que pour les petits. En conséquence, les grands pays se sont réunis en 1999 en un groupe informel de 20 pays industriels et émergents, le G20. Y prennent part les 19 plus grandes économies, l'UE, le FMI, le Comité monétaire et financier international, la Banque mondiale et l'OCDE. La Suisse n'en fait pas partie, malgré l'importance de son PIB et celle de sa place financière.

Outre les questions touchant au système financier international, ces réunions traitent aussi de sujets d'autres domaines à la manière d'un «agenda-setting». Du point de vue des non-membres, la légitimité du G20 est hautement problématique.

2.2_ Principaux accords de commerce régionaux

Comme la voie multilatérale vers la libéralisation globale du commerce traîne, bien des Etats se tournent vers des accords régionaux (Regional Trade Agreements, RTA). Dans un cadre plus restreint, les négociations se concluent souvent plus rapidement qu'au sein de l'OMC, avec ses 164 membres et la règle de l'unanimité.

Les principes commerciaux minimaux de l'OMC servent de base aux accords régionaux. Les droits de douane et autres obstacles commerciaux à l'égard de pays tiers ne peuvent pas être plus élevés qu'avant la conclusion de l'accord. En outre, les accords sur certains produits particuliers ne sont pas autorisés et le texte doit être soumis à l'OMC pour vérifier que ces normes ne constituent pas un recul par rapport à ses standards.

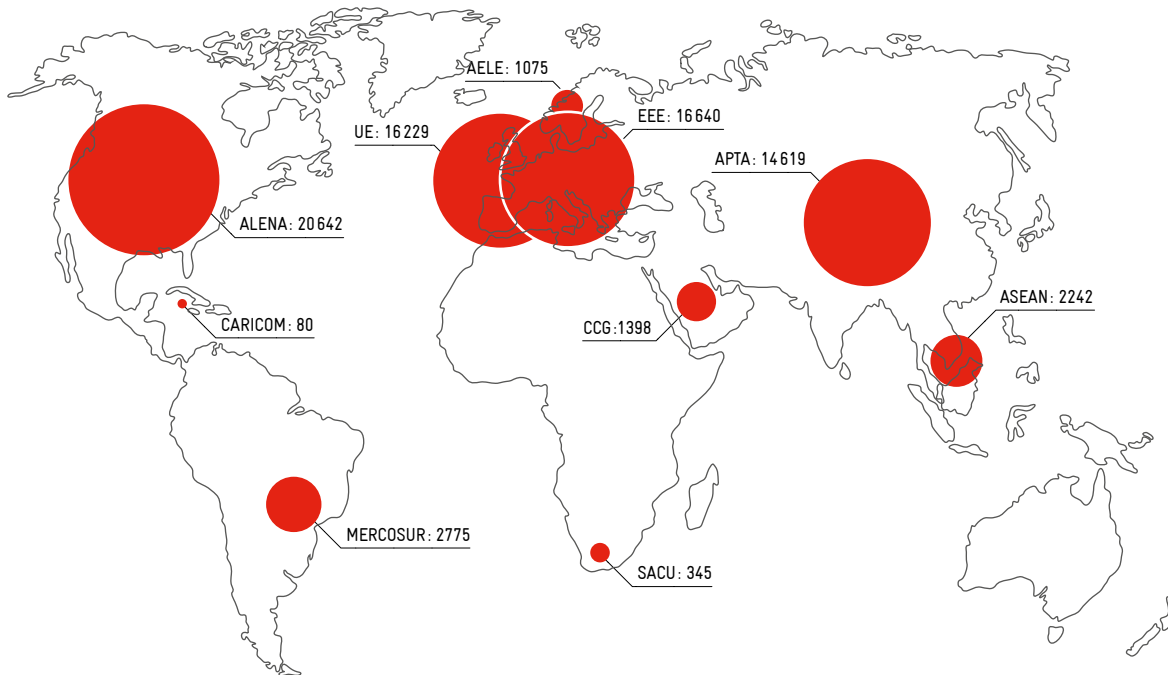
Avec l'autorisation d'accords de commerce régionaux, l'interprétation stricte de la non-discrimination de tiers est contournée, puisque les tiers non impliqués ont des opportunités d'accès au marché moins bonnes : ils doivent continuer de payer des droits de douane ou adapter leurs produits au pays cible. On aboutit alors à un «trade diversion effect». Une solution serait de contraindre les partenaires d'un accord régional à ce que les facilitations trouvées soient accessibles aux mêmes conditions à des tiers. L'UE et l'AELE ont une telle «docking clause» (clause d'amarrage), mais d'autres accords sont verrouillés.

Le risque est que l'OMC, avec ses mécanismes de décision actuels, perde de sa légitimité. Mais à partir d'un certain degré d'intégration, la

Figure 5

Illustration des principaux accords régionaux (sélection)

La carte montre un aperçu des principaux accords commerciaux régionaux. La taille des cercles représente le PIB agrégé 2015 des accords régionaux en milliards de dollars.



Source: chiffres PIB Banque mondiale 2016d

multiplication d'accords régionaux pourrait aussi signifier que, finalement, seules quelques grandes alliances commerciales devront être fondues entre elles pour obtenir d'autres allègements multilatéraux au commerce. L'OMC servirait de plateforme pour le faire. Pour l'heure, plus de 260 accords régionaux sont en vigueur, mais rares sont ceux qui impliquent plusieurs poids lourds.

2.3_ Accords régionaux en négociation

Outre les accords de commerce mentionnés, trois grands accords sont en attente :

- le Partenariat transpacifique (TPP) n'a pas encore été ratifié par les 12 Etats qui l'ont signé fin 2015 (Australie, Brunei, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Singapour, Vietnam, Canada, Chili, Mexique, Pérou et Etats-Unis) ;
- le Partenariat économique régional global (RCEP – Regional Comprehensive Economic Partnership) est une réponse chinoise au TPP. Il concerne 3,5 milliards d'habitants au total, dans 16 pays : les 10 pays de l'ASEAN ainsi que la Chine, l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde et la Nouvelle-Zélande ;

- le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), visant à créer la plus grande zone de libre-échange du monde entre l'UE et les Etats-Unis, est en discussion depuis 2013, mais la volonté d'aboutir est élevée de part et d'autre.

Encadré 3

Approche différente de la protection des consommateurs dans l'UE et aux Etats-Unis

La complexité des négociations sur l'abaissement des barrières non tarifaires est illustrée par la protection des consommateurs. L'UE et les Etats-Unis ont historiquement des approches très différentes. En Europe règne le principe de précaution, autrement dit l'innocuité d'une substance doit être établie avant sa fabrication. Les Etats-Unis connaissent le principe de suivi, signifiant que toutes les substances doivent être autorisées sur le marché tant qu'aucune preuve scientifique n'indique qu'elles sont nocives. Ainsi la liste des interdictions dans l'UE, par exemple pour les cosmétiques, est 100 fois plus longue qu'aux Etats-Unis. Cette différence fondamentale a des effets sur le système juridique. Pour inciter les entreprises américaines à ne pas prendre trop de risques pour la santé, les plaintes des consommateurs affectés peuvent se chiffrer en dizaines de millions de dollars.

Le TTIP donnerait lieu au plus grand espace de libre-échange du monde : une population de 831 millions d'habitants, un PIB cumulé de plus de 34 000 milliards de dollars et une part de 43,7 % au commerce mondial.

2.4_ Les conventions de commerce extérieur de la Suisse

L'implication de la Suisse dans le commerce extérieur repose sur sa qualité de membre de l'OMC. Mais comme l'approche multilatérale est ralentie dans cette institution, la Suisse, petit pays très dépendant des exportations, tente de conclure des accords de commerce régionaux. Pour ce faire, sa principale plateforme est l'AELE, dans le cadre de laquelle la Suisse a des accords avec 38 pays. En même temps, la Suisse a conclu des accords bilatéraux, notamment avec l'UE, la Chine et le Japon. Au total, notre pays a des accords de libre-échange avec 69 Etats, deux autres sont en voie de ratification et onze en négociation.

Une part grandissante du commerce extérieur est couverte par des accords de libre-échange, qui démontrent ainsi leur utilité, particulièrement pour les exportations. La part du commerce de marchandises avec des pays ayant conclu un ALE avec la Suisse représente plus de 80 % du total du commerce extérieur helvétique.

En comparaison internationale, la Suisse n'est pas mal placée, mais d'autres ont une stratégie plus active ou plus ciblée (voir les cartes comparatives en Annexe 1). Notre pays a un réseau assez dense d'accords de libre-échange, sa principale faiblesse est toutefois l'absence d'accès aisé au marché des Etats-Unis. L'UE couvre un plus grand territoire que la Suisse avec ses accords commerciaux ; elle est actuellement en train de négocier des accords de libre-échange aux quatre coins du monde. Singapour a conclu des

accords de libre-échange avec tous les partenaires commerciaux les plus importants, y compris les Etats-Unis. Enfin, la politique de négociation d'accords de libre-échange des Etats-Unis se concentre pour l'instant sur les régions anglophones.

3_ Imbrication de la Suisse dans le commerce international

3.1_ Les principaux partenaires commerciaux

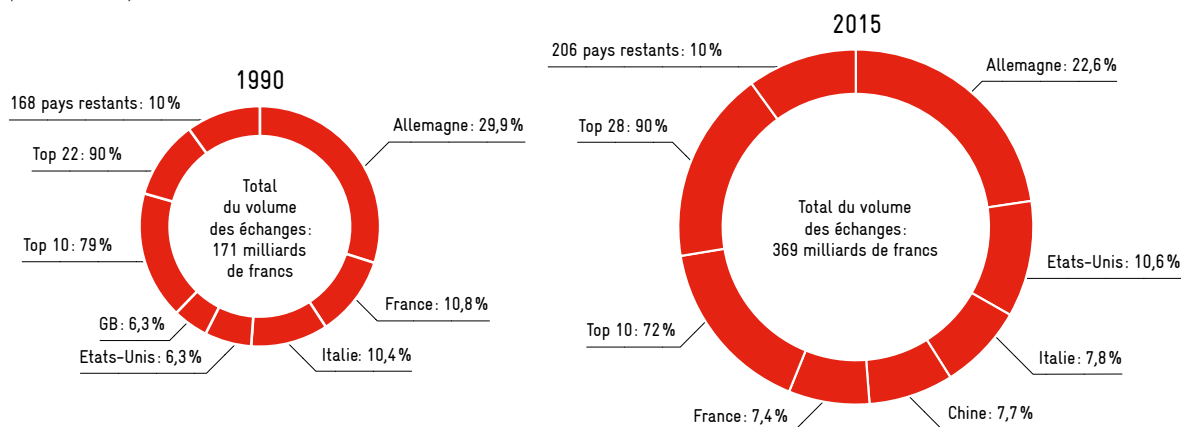
Si la part des dix principaux partenaires commerciaux de la Suisse est restée relativement stable ces 25 dernières années, le rôle de la Chine s'est fortement accentué, passant du 10^e au 4^e rang (7,7 %). En chiffres absolus, le commerce avec la Chine a augmenté de 685 % (à comparer avec celui de l'Allemagne : +64 %) et atteint désormais le volume des échanges avec l'Italie ou la France. Au total, le commerce extérieur de la Suisse a grimpé de 116 % depuis 1990, à 369 milliards de francs (voir Figure 6).

De nos jours, un tiers des exportations suisses concernent des produits chimiques et pharmaceutiques (17 % seulement en 1990). Les montres et instruments de précision ont eux aussi fortement progressé, à l'instar de toutes les marchandises comportant un processus de fabrication complexe comme les technologies médicales. L'industrie suisse d'expor-

Figure 6

Croissance du volume des échanges du commerce extérieur et diversification des partenaires commerciaux

En 1990, 90 % du volume des échanges commerciaux* de la Suisse avait lieu avec 22 pays ; en 2015, ce chiffre était déjà monté à 28. Les 10 principaux partenaires commerciaux de la Suisse ne représentaient plus que 72 % du volume des échanges en 2015 (79 % en 1990).



*Commerce de marchandises sans le commerce de métaux précieux, de pièces, de pierres gemmes, ainsi que d'objets d'art et d'antiquités.
La Chine inclut Hong Kong et Macao.

Source: AFD 2016

tation se concentre donc sur des secteurs à haute spécialisation et à forte valeur ajoutée ou sur des niches spécifiques (voir Figure 7).

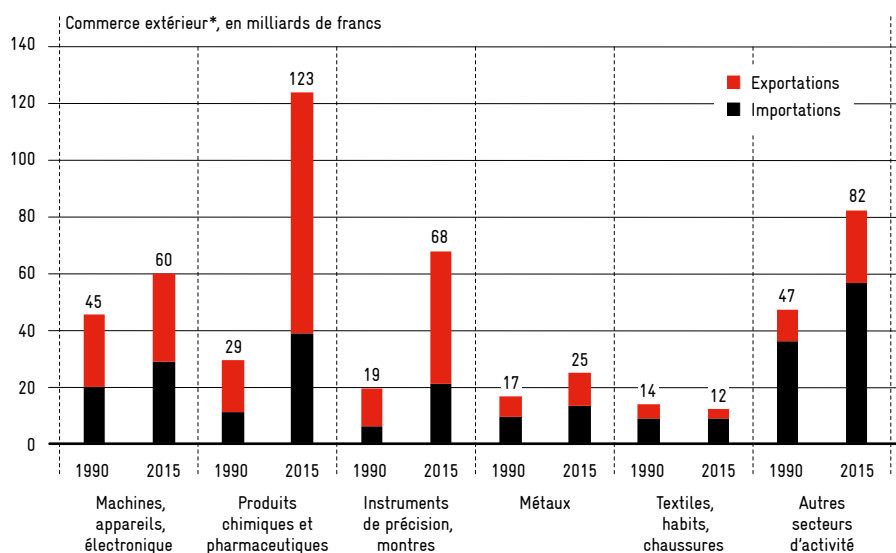
Ces exportations sont destinées principalement à trois régions : la première, et de loin, est l'UE (62 %), puis l'Asie (16 %) où la Chine devance le Japon, et enfin l'Amérique du Nord (12 %) surtout représentée par les Etats-Unis. L'importance pour la Suisse des accords de libre-échange est donc fortement différenciée, selon les régions. Si le TTIP devait voir le jour, il inclurait près de 73 % du commerce extérieur suisse, devançant les accords avec l'Espace économique européen (EEE) et avec l'UE (voir Figure 8).

Les négociations en cours sur le TTIP, le RCEP et le TPP se déroulent toutes en l'absence de la Suisse, réduite au rang de simple spectateur. Une fois ces accords ratifiés, elle demandera à y être associée, ce qui ne va pas de soi. En effet, la Suisse n'est essentielle à aucun accord commercial régional important, même si elle est le 3^e partenaire commercial le plus important de l'UE (après les Etats-Unis et la Chine). Notre pays ne représente que 2,7 % des échanges commerciaux totaux de l'UE et de l'EEE ; et sa part dans les échanges du bloc TTIP ne dépasserait pas 2,3 %.

Si le TTIP entre les Etats-Unis et l'UE devait voir le jour, la Suisse n'aurait pas d'autre choix que de rester complètement en dehors du paquet ou

Figure 7
Concentration du commerce extérieur sur trois groupes de marchandises

Les machines, les appareils et l'électronique constituaient les groupes de marchandises exportées les plus importants en 1990. Leur part dans le commerce extérieur a augmenté en termes absolus jusqu'en 2015, mais ils ont toutefois perdu deux places en valeur relative. Les produits chimiques et pharmaceutiques sont les nouveaux leaders ; le volume de leurs échanges a été quadruplé.



1990 = commerce total 171 milliards de francs

2015 = commerce total 369 milliards de francs

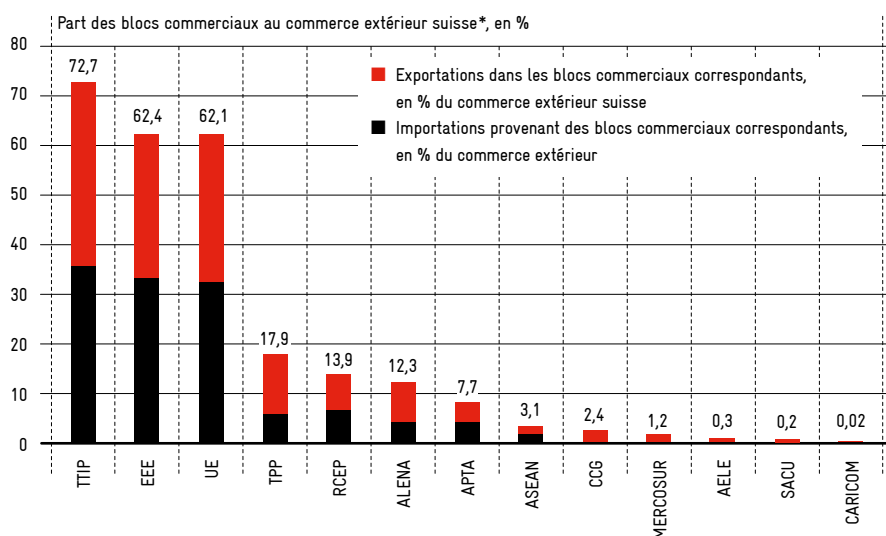
* Commerce de marchandises sans le commerce de métaux précieux, de pièces, de pierres gemmes, ainsi que d'objets d'art et d'antiquités, catégories de marchandises selon l'AFD

Source : AFD 2016

Figure 8

Deux (voire bientôt trois) accords commerciaux régionaux fondamentaux pour la Suisse

62% du commerce extérieur suisse se concentre sur les pays membres de l'UE et de l'EEE. Si le TTIP se concrétise, il engloberait 73% du commerce extérieur suisse et relèguerait l'UE au second plan.



* Commerce de marchandises sans le commerce de métaux précieux, de pièces, de pierres gemmes, ainsi que d'objets d'art et d'antiquités

Source: AFD 2016

alors d'accepter l'ensemble du paquet, en prenant les mesures de politique intérieure nécessaires à cet effet. Des oppositions sont programmées dans le secteur agricole.

3.2_ Importance de l'UE pour le commerce extérieur de la Suisse

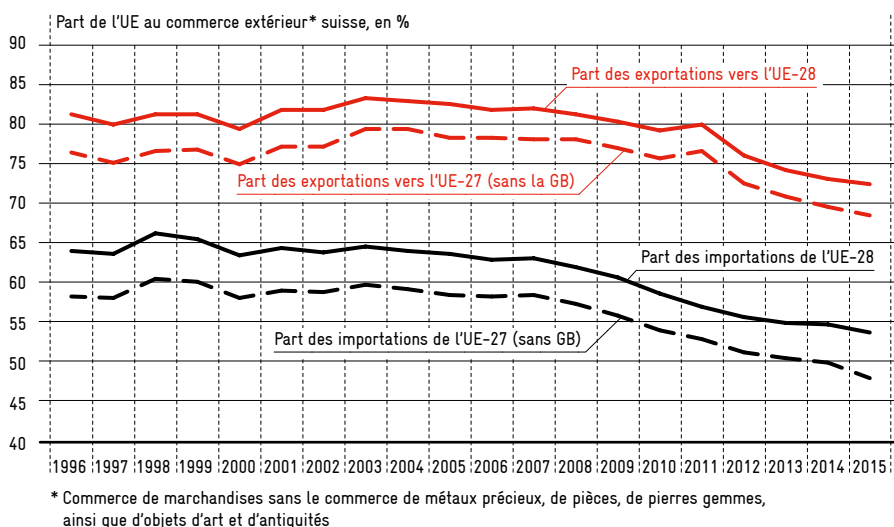
A sa fondation en 1958, l'UE (alors CEE) comptait six membres. Ils sont devenus 28. Pourtant, l'importance relative de l'UE comme partenaire commercial n'augmente pas en proportion. Ces 20 dernières années, la part de l'UE-28 à l'ensemble du commerce de la Suisse a reculé de 10 %, à 62 %. Le commerce avec les membres plus récents de l'UE, notamment les pays de l'Est, n'a pas compensé un certain déclin du commerce avec les Etats d'Europe de l'Ouest. Et le Brexit ne fera qu'amplifier la diminution des échanges avec l'UE. Simultanément, la Suisse diversifie ses partenaires commerciaux.

La modification des parts relatives aux échanges commerciaux ne dit pas grand-chose de l'évolution des chiffres absolus. Or ces derniers sont décisifs pour la prospérité générée en Suisse par le commerce extérieur. Si l'UE a perdu de son importance, les échanges restent très élevés, avec un accroissement de 95 milliards de francs entre 1996 et 2015. Un ralentissement de cette croissance aurait des effets économiques négatifs pour la Suisse. Il est faux de prétendre qu'un surcroît d'échanges entre la Suisse et les Etats-Unis, la Chine et le Japon compenserait nos relations avec

Figure 9

Baisse de la part de l'UE au marché extérieur suisse

En 2015, 72% des importations suisses provenaient de l'UE et 54% des exportations suisses allaient vers l'UE. Sans la Grande-Bretagne, les importations se situeraient à 68% et les exportations à 48%.

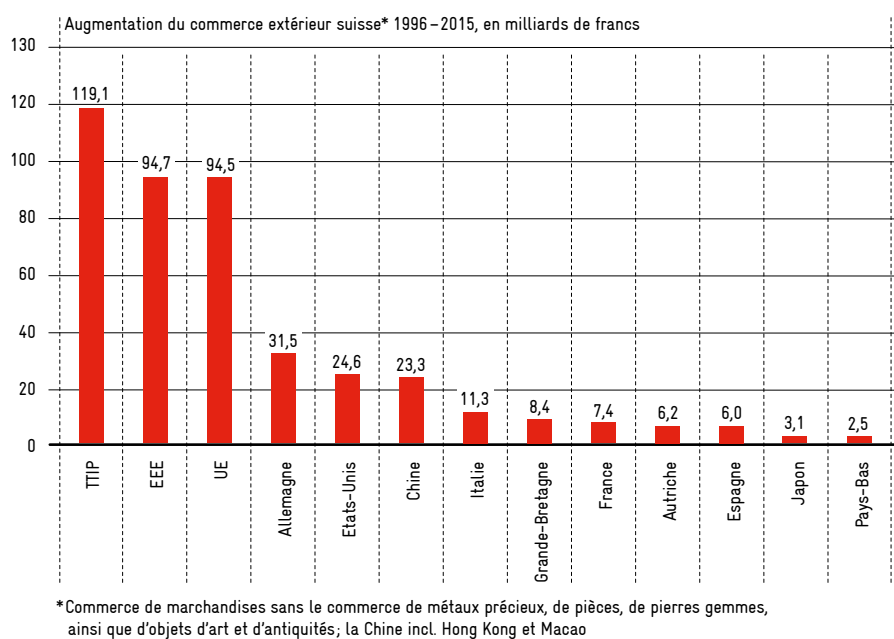


Source : AFD 2016

Figure 10

La plus grande croissance du commerce en valeur absolue se fait avec l'Europe

Exception faite des Etats-Unis, de la Chine et du Japon, tous les pays qui font partie du Top 10 avec lesquels la Suisse a pu augmenter le plus ses échanges commerciaux en termes absolus, entre 1996 et 2015, se trouvent en Europe.



Source : AFD 2016

l'UE : le commerce avec ces trois pays aurait dû augmenter presque trois fois plus pour que ce soit le cas.

3.3_ Identification des potentiels pour d'autres accords de libre-échange

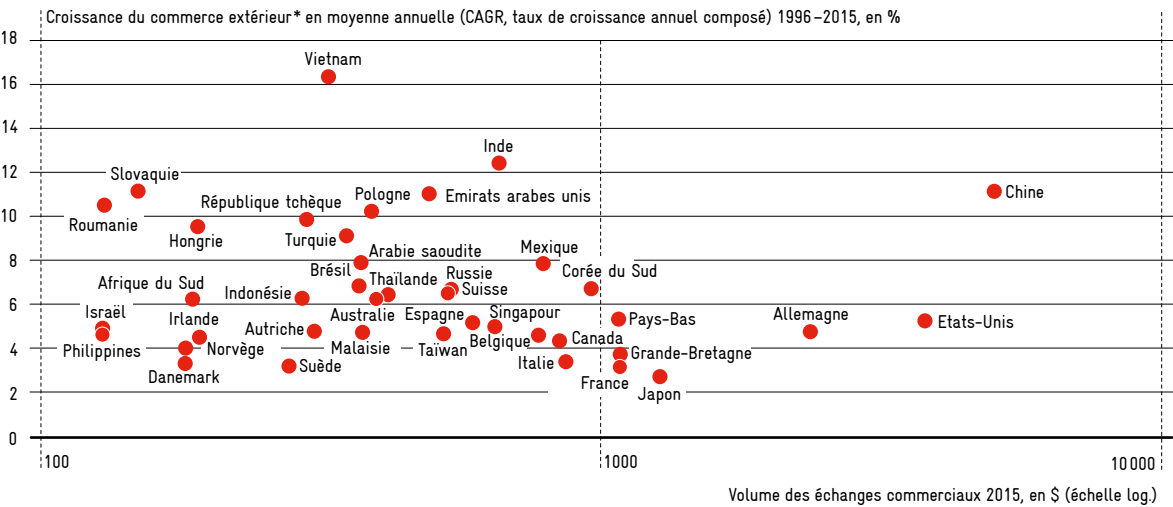
Quelles sont les priorités à fixer pour étendre le réseau suisse d'accords de libre-échange? Nous avons pris pour base de réflexion les 40 pays avec lesquels la Suisse a le plus commercé en 2015 et/ou ceux qui faisaient partie des 40 plus grands pays commerçants du monde en 2015. On obtient ainsi 44 économies nationales, avec lesquelles la Suisse a réalisé 95,4 % de son commerce extérieur.

Profil du commerce extérieur mondial

La Chine est l'acteur dominant sur les marchés mondiaux des marchandises. La croissance annuelle moyenne du commerce extérieur(1996 – 2015) est de 11,2 %. En 2015, des biens pour une valeur de plus de 5000 milliards de dollars ont été exportés et importés. Le commerce extérieur américain a été plus faible (3800 milliards) et sa croissance de 5,2 % seulement. Au troisième rang figure l'Allemagne (2400 milliards, soit + 4,8 %). La Suisse occupe le 16^e rang des 40 économies les plus fortes, avec une croissance calculée en dollar de 6,7 %. Si la croissance du commerce extérieur de marchandises calculée sur la base des années 1996 – 2015 devait se

Figure 11
Volume et croissance du commerce extérieur des pays du top 40 au niveau mondial

Actuellement la Chine est clairement la plus importante nation commerciale. Elle est suivie par les Etats-Unis et l'Allemagne. Dans le groupe des pays du top 40, c'est le Vietnam qui a le plus progressé entre 1996 et 2015; le commerce y a augmenté de 16,4% en moyenne par année.



*Uniquement commerce de marchandises, inclut le commerce de métaux précieux, ainsi que d'objets d'art et d'antiquités (seul total 2 disponible sur la base de l'OMC); la Chine incl. Hong Kong et Macao

Source: OMC 2016c

poursuivre ces 20 prochaines années (2016–2035), la Chine resterait au premier rang et distancierait encore davantage les Etats-Unis. L'Allemagne serait concurrencée par l'Inde et le Vietnam. Dans un deuxième groupe, on verrait les Emirats arabes unis, le Mexique, la Corée du Sud et les Pays-Bas. Un troisième groupe engloberait la Pologne, le Royaume-Uni, le Japon, le Qatar et la Turquie. D'ici à 2035, la Suisse reculerait au 17^e rang.

Profil du commerce extérieur de la Suisse

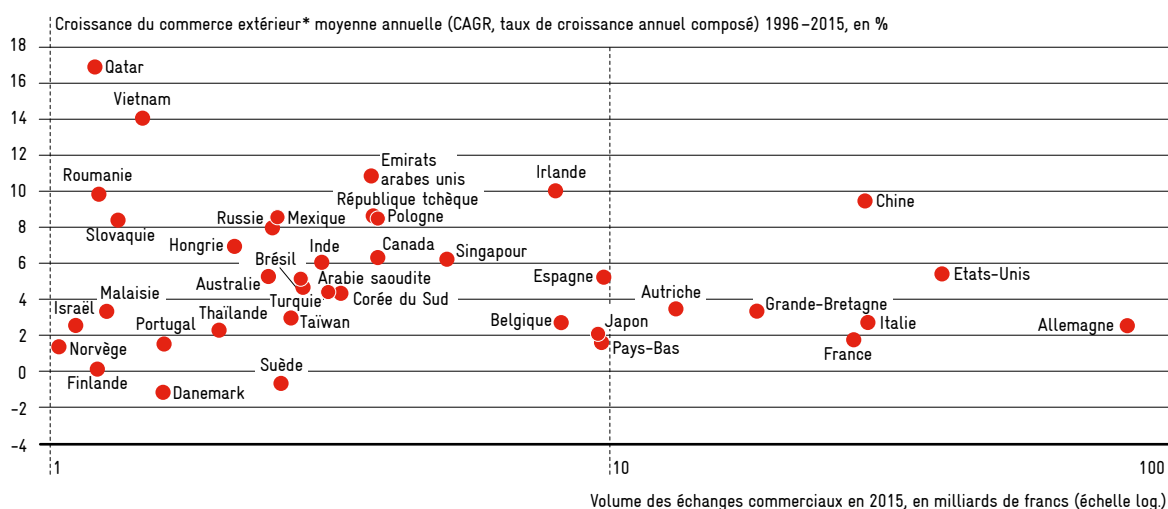
Comme on l'a dit, le commerce extérieur suisse est fortement orienté sur l'UE, singulièrement l'Allemagne, l'Italie et la France. Mais la croissance des volumes échangés avec ces pays est au-dessous de la moyenne. Avec les Etats de l'UE, ces 20 dernières années, la croissance des échanges a été, à quelques exceptions près, plus basse qu'avec le reste du monde. Au-delà de l'UE, c'est le commerce avec les Etats-Unis et la Chine qui compte. Alors que les échanges bilatéraux avec les Etats-Unis ont connu une croissance annuelle de 5,4 % sur 20 ans, avec la Chine ils ont augmenté de 9,4 %. En comparaison internationale, seuls l'Irlande et le Qatar représentent une croissance plus forte (10 % pour la première, 16,9 % pour le second). Mais les volumes sont relativement modestes.

Si les taux de croissance depuis 1996 devaient se maintenir ces 20 prochaines années, la situation en 2035 serait la suivante : la Chine deviendrait le principal partenaire commercial de la Suisse, suivie de l'Allemagne et des Etats-Unis. Onze Etats de l'UE figureraient dans le top 20.

Figure 12

Volume et croissance du commerce extérieur des 40 principaux partenaires de la Suisse

Hormis les Etats-Unis et la Chine, les partenaires commerciaux les plus importants de la Suisse se trouvent dans l'UE. Cependant, les taux de croissance les plus élevés sont enregistrés avec des pays asiatiques.



* Commerce de marchandises sans le commerce de métaux précieux, de pièces, de pierres gemmes, ainsi que d'objets d'art et d'antiquités

Source: AFD 2016

Afin de définir les priorités de la Suisse pour la conclusion de nouveaux accords de libre-échange, la présente étude a élaboré une démarche analytique en trois étapes¹ :

- estimation à l'aide d'un modèle de gravité du commerce extérieur de la Suisse ;
- prise en compte de la croissance annuelle moyenne du commerce extérieur d'un pays durant les 20 dernières années (1996–2015). La croissance est mesurée en taux de croissance annuel composé (CAGR) ;
- combinaison des résultats du modèle de gravité et de croissance.

Le résultat de cette analyse permet de catégoriser les priorités d'une stratégie de développement du commerce extérieur de la Suisse en quatre groupes (voir Tableau 1, pages 24–25) :

- très haut potentiel (tous les indicateurs indiquent une forte progression possible). Pays concernés : Chili, Philippines, Indonésie, Inde et Afrique du Sud ;
- haut potentiel (en général : volume d'échanges actuels en dessous de la moyenne, alors que le pays a un volume de commerce important). Exemples : Norvège, Corée du Sud, Suède, Turquie, Mexique ;
- potentiel moyen (les relations commerciales sont déjà établies, mais le pays concerné n'a pas une forte perspective de croissance). Exemples : France, Pologne, Pays-Bas, Japon et Chine ;
- potentiel bas (relations commerciales déjà intenses, pas de développement attendu au-delà de la moyenne). Exemples : Allemagne, Espagne, Belgique, Israël et Singapour.

4_ Stratégie de commerce extérieur pour la Suisse

4.1_ Objectifs et options

Pour une stratégie de commerce extérieur, le premier objectif doit être le maintien, si possible l'accroissement de la prospérité. Il s'agit notamment d'améliorer les conditions-cadres de manière à augmenter la compétitivité et la productivité. Deuxièmement, une stratégie de commerce extérieur doit contribuer à créer des conditions-cadres stables pour les acteurs économiques. Troisièmement, les entreprises suisses doivent pouvoir exporter à des conditions au moins égales, sinon meilleures que leurs concurrentes étrangères. Enfin, l'amélioration de l'offre de biens et de services à des prix internationalement compétitifs pour les consomma-

Pour une stratégie de commerce extérieur, le premier objectif doit être le maintien, si possible l'accroissement de la prospérité.

1 Les détails méthodologiques de cette analyse sont intégralement présentés dans la version complète (uniquement en allemand) de cette publication.

Tableau 1

Potentiels de développement du commerce extérieur pour la Suisse

L'UE reste le principal partenaire commercial de la Suisse. Néanmoins, c'est en dehors de l'Europe qu'il y a le plus grand potentiel pour le commerce extérieur suisse.

Pays	Modèle de gravité du commerce extérieur de marchandises pour la Suisse		Croissance (CAGR) du commerce extérieur de marchandises 1996–2015, en %		Classement basé sur le volume des échanges de marchandises en 2015			Evaluation du potentiel selon ...		
	Ecart entre le modèle et le commerce effectif de la Suisse en 2015, en %	Commerce extérieur Suisse – pays concerné	Commerce extérieur pays concerné – monde	Importance du pays concerné pour le commerce suisse	Importance du pays concerné pour le commerce mondial	... le modèle de gravité	... la croissance du commerce	... le volume des échanges commerciaux	Evaluation du potentiel inutilisé des relations commerciales Suisse – pays concerné	
Chili	-68,0	2,6	6,9	64	41	++	++	++	Très haut potentiel	
Philippines	-52,9	2,6	4,6	53	39	++	+	++	Très haut potentiel	
Indonésie	-67,8	2,6	6,3	41	30	++	++	+	Très haut potentiel	
Inde	-56,1	6,0	12,4	20	13	++	++	+	Très haut potentiel	
Afrique du Sud	-45,0	1,4	6,2	42	34	+	++	+	Très haut potentiel	
Norvège	-22,3	1,4	4,1	39	35	+	+	+	Haut potentiel	
Corée du Sud	-2,7	4,3	6,7	18	8	+	+	+	Haut potentiel	
Danemark	-22,7	-1,2	3,3	31	36	+	++	-	Haut potentiel	
Suède	-14,7	-0,7	3,2	24	31	+	++	-	Haut potentiel	
Roumanie	-55,7	9,8	10,5	35	38	++	+	-	Haut potentiel	
Turquie	-22,6	4,3	9,1	19	26	+	++	-	Haut potentiel	
Mexique	-33,7	8,5	7,8	25	11	+	-	++	Haut potentiel	
Thaïlande	41,6	2,3	6,4	29	20	-	++	+	Haut potentiel	
Pays-Bas	74,4	1,6	5,3	9	7	--	++	+	Potentiel moyen	
Grande-Bretagne	39,6	3,3	3,7	6	5	-	+	+	Potentiel moyen	
Pologne	-34,0	8,5	10,2	15	22	+	+	-	Potentiel moyen	
France	-32,4	1,7	3,1	5	6	+	+	-	Potentiel moyen	
Italie	-28,0	2,6	3,4	3	9	+	+	-	Potentiel moyen	
Finlande	-26,2	0,1	2,7	36	43	+	+	-	Potentiel moyen	
Slovaquie	-13,5	8,4	11,2	33	37	+	+	-	Potentiel moyen	
Grèce	-53,7	1,7	3,5	40	53	++	+	--	Potentiel moyen	
Canada	-25,4	6,3	4,3	14	10	+	-	+	Potentiel moyen	

Pays	Modèle de gravité du commerce de marchandises extérieur de la Suisse pour la Suisse		Croissance (CAGR) du commerce extérieur de marchandises 1996–2015, en %		Classement basé sur le volume des échanges de marchandises en 2015		Evaluation du potentiel selon ...			
	Ecart entre le modèle et le commerce effectif de la Suisse en 2015, en %	Commerce extérieur Suisse – pays concerné	Commerce extérieur pays concerné – monde	Importance du pays concerné pour le commerce suisse	Importance du pays concerné pour le commerce mondial	... le modèle de gravité	... la croissance du commerce	... le volume des échanges commerciaux	Evaluation du potentiel inutilisé des relations commerciales Suisse – pays concerné	
Chine	34,3	9,4	11,2	4	1	–	+	+	Potentiel moyen	
Japon	35,0	2,1	2,8	10	4	–	+	+	Potentiel moyen	
Arabie saoudite	–22,2	5,1	7,9	22	24	+	+	–	Potentiel moyen	
Brésil	–11,2	4,7	6,9	21	25	+	+	–	Potentiel moyen	
Malaisie	15,0	3,3	4,7	34	23	–	+	+	Potentiel moyen	
Russie	–47,2	8,0	6,6	26	17	+	–	+	Potentiel moyen	
Portugal	–20,2	1,5	3,8	30	42	+	+	--	Potentiel moyen	
Australie	90,1	5,2	6,2	27	21	--	+	+	Potentiel moyen	
Taiwan	93,6	2,9	4,7	23	18	--	+	+	Potentiel moyen	
Vietnam	79,3	14,0	16,4	32	27	--	+	+	Potentiel moyen	
Hongrie	0,6	6,9	9,5	28	33	–	+	–	Potentiel bas	
Espagne	20,3	5,2	5,1	8	15	–	+	–	Potentiel bas	
Belgique	34,0	2,6	4,6	11	12	–	+	–	Potentiel bas	
Allemagne	42,6	2,5	4,8	1	3	–	+	–	Potentiel bas	
Israël	13,6	2,5	4,9	38	40	–	+	–	Potentiel bas	
République tchèque	35,9	8,6	9,9	16	29	–	+	--	Potentiel bas	
Autriche	44,0	3,5	4,8	7	28	–	+	--	Potentiel bas	
Emirats arabes unis	122,4	10,8	11,0	17	19	--	+	–	Potentiel bas	
Etats-Unis	198,1	5,4	5,2	2	2	--	–	+	Potentiel bas	
Qatar	22,7	16,9	15,5	37	45	–	–	–	Potentiel bas	
Singapour	348,7	6,2	5,0	13	14	--	–	–	Potentiel bas	
Irlande	309,8	10,0	4,5	12	32	--	--	--	Potentiel bas	

Source: propres calculs, AFD 2016, OMC 2016c

teurs indigènes fait aussi partie de l'objectif. Cela suppose l'ouverture continue du marché suisse aux importations, en lien avec l'intensification de la concurrence y compris sur le marché intérieur.

La réalisation d'une telle stratégie est dans l'intérêt du pays et de ses habitants. Or les questions de commerce extérieur entraînent de plus en plus des débats émotionnels au niveau de la politique intérieure. Dans le cadre de nos relations avec l'UE, les arguments économiques et politiques se mêlent. Un des défis de notre diplomatie économique est donc de négocier un paquet équilibré d'avantages économiques et de concessions politiques, apte à rassembler une majorité aussi bien dans le monde politique qu'au sein de la population.

Encadré 4

Analyse de la politique du commerce extérieur

Du point de vue politico-économique, les accords commerciaux internationaux ne sont pas une sinécure. Tandis que les opportunités d'exporter donnent rarement lieu à des protestations, l'abaissement des barrières douanières est souvent contesté. Quand bien même des millions de consommateurs en profitent, l'engagement actif des individus pour des accords de libre-échange est rare, car le bénéfice individuel est trop mince.

Il en va différemment des secteurs domestiques qui seraient exposés à la concurrence étrangère par un ALE. Ils sont souvent politiquement organisés, particulièrement en Suisse. Des secteurs tels que l'agriculture estiment qu'ils auraient beaucoup à perdre d'une ouverture. Non seulement ils sont très organisés, mais l'activisme de leurs représentants est supérieur à la moyenne. Dans une Suisse pourtant largement exportatrice, et générant une forte part de son PIB à l'extérieur du pays, le développement des accords commerciaux ne va politiquement pas de soi.

Options fondamentales du commerce extérieur

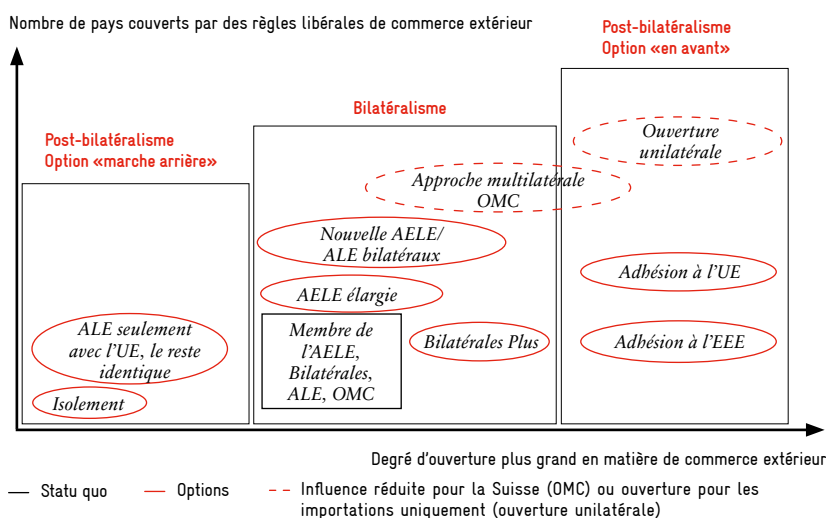
La Suisse n'a guère qu'une dizaine d'options dans ses relations commerciales extérieures. Elles peuvent être classées en deux catégories (voir Figure 13). L'ordonnée (axe y) reflète le nombre de pays avec lesquels des règles de commerce libéralisées peuvent être adoptées. L'abscisse (axe x) montre le degré d'ouverture supplémentaire atteignable dans le commerce extérieur (p. ex. combien de secteurs de l'économie intérieure ou combien de facteurs de production peuvent être inclus dans un accord).

Les diverses options peuvent être classifiées en trois orientations. D'abord la poursuite du bilatéralisme, à savoir le développement ultérieur de l'actuelle stratégie de commerce extérieur. En font partie non seulement notre relation bilatérale avec l'UE mais aussi l'extension des ALE et une ouverture accrue au niveau commercial dans le cadre de l'OMC. Si cette stratégie devait être abandonnée, il reste fondamentalement à la Suisse deux possibilités pour le post-bilatéralisme : l'option «machine arrière», soit un degré de protection plus élevé de l'économie suisse, avec résiliation des accords commerciaux actuels (p. ex. les Bilatérales ou les ALE avec la Chine et la Turquie); ou l'option «en avant», incluant une ouverture plus forte du marché domestique, ainsi que le développement d'accords commerciaux libéraux avec de nouveaux Etats.

Figure 13

Vue d'ensemble des options en matière de commerce extérieur

Les relations commerciales extérieures de la Suisse peuvent être représentées à l'aide de deux dimensions. Il n'existe pas plus d'une dizaine d'options stratégiques.



Source : propre représentation

4.2_ Bilatéralisme

La partie essentielle de la stratégie bilatérale est constituée par les accords bilatéraux avec l'UE de 1999 (Bilatérales I, en vigueur depuis 2002) et de 2004 (Bilatérales II, entrées en vigueur progressivement), approuvés au gré de diverses votations populaires. A en croire un sondage de début 2016, une majorité d'ayants droit au vote voit dans cette démarche un avantage pour la Suisse.

Encadré 5

4^e objectif de législature du Conseil fédéral

Parmi les 16 objectifs de législature 2015–2019 du Conseil fédéral, le point 4 énonce : «La Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE.»

Les mesures suivantes sont proposées : solution commune avec l'UE pour appliquer l'initiative «contre l'immigration de masse» (IIM), approbation d'un accord institutionnel avec l'UE, décision de principe sur la contribution financière de la Suisse à la réduction des inégalités économiques et sociales au sein de l'UE élargie.

Le Conseil fédéral prévoit ainsi de maintenir les relations de la Suisse avec l'UE et de créer une nouvelle base avec l'accord institutionnel. L'exigence de l'application de l'IIM représente un casse-tête aussi bien pour respecter la Constitution que pour maintenir les Bilatérales I. Il faut donc consentir à des compromis susceptibles de provoquer des protestations soit à l'intérieur soit à l'extérieur.

Bénéfice substantiel des accords bilatéraux

Le bénéfice pour la Suisse des accords bilatéraux a été maintes fois analysé. Selon une étude de 2011, avant leur entrée en vigueur la croissance des entreprises industrielles n'était que de 2 %. Grâce à eux, la croissance a gagné 1 à 2 % supplémentaires par an, cela au moins durant les six premières années examinées.

Avenir Suisse est également arrivé à une conclusion positive dans une étude de 2015. Selon son analyse, c'est la libre circulation des personnes qui a eu l'influence la plus positive sur le développement économique du pays. Elle a notamment permis à la Suisse de mieux surmonter que d'autres pays la crise de 2008–2009. Les PME et les consommateurs font également partie des bénéficiaires des Bilatérales : du fait de l'ajustement des normes de production et de la vérification simplifiée de la conformité, la concurrence interne a été intensifiée, les prix abaissés et l'offre de produits étendue.

Depuis l'entrée en vigueur des Bilatérales en 2002, la croissance cumulée de la prospérité a représenté, calcule-t-on, 50 000 francs par habitant, surtout du fait de la libre circulation des personnes.

Une étude commandée par le SECO montre aussi un effet positif sur la prospérité. Elle indique que si les Bilatérales I étaient résiliées, le PIB suisse connaîtrait un ralentissement de sa croissance de 7,1 %, soit de 64 milliards de francs, d'ici à 2035. Les pertes de prospérité cumulées entre 2018 et 2035 totaliseraient 631 milliards, soit à peu près l'équivalent du PIB de 2015. Une autre étude mandatée par Economiesuisse conclut que les accords bilatéraux ont eu et ont toujours un effet positif significatif sur la croissance du revenu par habitant. La croissance nettement ralentie depuis 2008 n'est pas liée aux Bilatérales mais notamment à la reprise molle de multiples marchés européens.

La pomme de discorde de la libre circulation des personnes, malgré la hausse du revenu par tête

Quand bien même la proximité culturelle, l'interdépendance économique et le bénéfice sont évidents, le peuple suisse juge d'un œil critique son partenaire européen. Les questions de souveraineté, de migration et de fiscalité se superposent à l'impératif de ne pas mettre en danger nos relations économiques avec l'UE. Les défis se multiplient : la Suisse doit mettre en œuvre d'ici à 2017 l'IIM voulue par le peuple en 2014 et le risque est grand que la libre circulation des personnes, élément clé des accords bilatéraux et du marché intérieur de l'UE, soit tellement restreinte unilatéralement par la Suisse que l'UE se demandera comment maintenir les autres accords. Par ailleurs, l'UE attend de la Suisse une reprise dynamique de son droit et l'acceptation d'une procédure de conciliation européenne, afin de simplifier l'adaptation aujourd'hui peu aisée des accords bilatéraux.

Poursuite du bilatéralisme par des Bilatérales Plus

La voie bilatérale de la Suisse n'est pas uniquement menacée par l'IIM. Le Parlement a notamment fait dépendre la ratification du protocole concernant la Croatie d'une solution pour la mise en œuvre de l'IIM. De son côté, étant donné que la Suisse n'a pas étendu la libre circulation des personnes à la Croatie, l'UE suspend la participation de la Suisse au programme de recherche Horizon 2020. De plus, les négociations sur divers accords sectoriels, à l'instar de celui sur le marché de l'électricité, sont en panne. Le fait que l'UE doive digérer le Brexit et ses conséquences n'est pas de nature à améliorer la position de la Suisse.

En parallèle, des discussions sont en cours afin de simplifier la gestion complexe des quelque 120 accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. L'obstacle en la matière est notamment l'adaptation dynamique des accords à l'évolution du droit. L'UE forme une communauté juridique au sein de laquelle chacun est traité de la même manière. Un pays tiers n'obtient donc pas un statut d'exception.

Si la Suisse entend poursuivre sur la voie bilatérale, assurer la sécurité juridique, maintenir l'accès au marché de l'UE et éviter les distorsions de concurrence, elle devrait tenter de ficeler un paquet additionnel aux accords bilatéraux: les Bilatérales Plus. Pourraient en faire partie, outre l'adaptation dynamique du droit, d'autres accords sectoriels et d'accès au marché, en particulier dans les domaines de l'électricité, des services financiers, de l'agriculture et de la sécurité des aliments. Si un tel accord était conclu, bien des obstacles non tarifaires au commerce pourraient

Figure 14

Accords bilatéraux en vigueur et Bilatérales Plus

Les Bilatérales I et II sont respectivement entrées en vigueur en 2002 et 2004. Les Bilatérales Plus, un nouveau paquet d'accords, faciliteraient les relations avec l'UE et assureraient l'accès au marché européen.

Bilatérales Plus

Electricité	Services financiers
Libre-échange agricole	Règlement Reach (sécurité chimique)
Négoce de droits d'émissions	Sécurité alimentaire
Gestion des contrats (question institutionnelle)	

Bilatérales II

Schengen/Dublin	Fiscalité de l'épargne
Lutte contre la fraude	Produits agricoles transformés
Environnement	Statistique
Soutien à la production cinématographique	Pensions de retraite
Education	

Bilatérales I

Libre circulation des personnes	Entraves techniques au commerce
Marchés publics	Agriculture
Transport terrestre	Transport aérien
Recherche	

Source: propre représentation

être levés, notamment les prescriptions d'étiquetage différentes. Les producteurs de denrées alimentaires auraient de meilleures opportunités d'exporter, les importations seraient facilitées et le consommateur en profiterait. Au lieu d'un accord sur les services financiers, on pourrait discuter d'un accès réciproque général et sans restriction à ce marché.

Elargissement de l'AELE?

L'option d'un élargissement de l'AELE à des membres supplémentaires a été moult fois discutée. Depuis le Brexit, l'idée surgit d'en faire un bassin de récupération pour membres mécontents de l'UE. Les membres de l'AELE pourraient se mettre d'accord sur la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, mais limiter la libre circulation des personnes et l'intégration politique. Reste que, ce faisant, l'AELE se confronterait ouvertement à l'UE. Les chances de concrétisation d'une telle «AELE 2.0» sont restreintes.

Encadré 6

3^e objectif de législature du Conseil fédéral

Le troisième des 16 objectifs de législature du Conseil fédéral (2015–2019) énonce: «La Suisse apporte sa contribution à un ordre économique mondial stable et assure à l'économie suisse l'accès aux marchés internationaux». Il énumère la conclusion d'ALE avec le Vietnam, la Malaisie, les Philippines et la Géorgie. Ces deux derniers sont déjà signés et attendent leur ratification. Au niveau plurilatéral, le Conseil fédéral vise la conclusion des négociations sur l'accord concernant le commerce des services (TISA). La sécurité des denrées alimentaires doit être renforcée (accord prévu avec l'UE) et une stratégie pour le suivi des négociations du TTIP doit être fixée.

Pour les ALE prévus, les objectifs du Conseil fédéral sont peu ambitieux. Aux plans multilatéral et plurilatéral, les objectifs sont bien choisis. En ce qui concerne le TTIP, la stratégie durant quatre ans se limiterait à observer les négociations et à atténuer les effets du TTIP sur la Suisse. Il est douteux que cela suffise à éviter un désavantage pour les entreprises suisses.

Approfondissement des accords existants et conclusion de nouveaux accords de libre-échange

Une option stratégique ouverte à la Suisse consiste à élargir et moderniser les accords de libre-échange déjà existants, ainsi que de conclure de nouveau ALE avec les pays présentant le potentiel commercial le plus important (voir Figure 15). La Suisse aurait également un fort intérêt à la reprise des activités multilatérales au niveau mondial, par l'OMC.

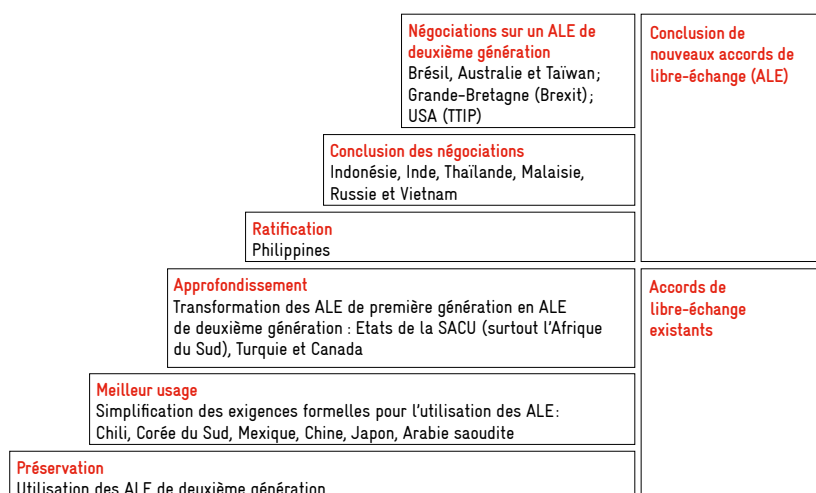
Amélioration des relations commerciales avec les Etats-Unis

En raison de leur importance commerciale particulière, les Etats-Unis jouent un rôle proéminent dans le développement de la stratégie de commerce extérieur de la Suisse. Les désavantages à moyen et long termes causés à l'économie suisse par un TTIP substantiel dont la Suisse ne serait pas partie sont importants. Si le TTIP devait se réaliser et qu'une «docking

Figure 15

Priorités dans la négociation des accords de libre-échange

L'usage des accords de libre-échange existants doit être facilité et leurs champs d'application doivent être étendus. Il faut donner la priorité à la conclusion de nouveaux accords, avec les pays qui sont les plus importants pour l'économie suisse.



Source: propre représentation

clause» (clause d'amarrage) était proposée, la Suisse devrait en profiter. Sans quoi il faudrait entamer des discussions avec les Etats-Unis sur un ALE, bilatéral ou dans le cadre de l'AELE. L'option d'un ALE bilatéral avec les Etats-Unis se justifie également en cas d'échec du TTIP, afin d'améliorer les chances d'accès des entreprises suisses et d'obtenir un avantage concurrentiel par rapport à l'UE.

4.3_ Post-bilatéralisme, option «marche arrière»

L'alternative au bilatéralisme est le post-bilatéralisme, d'abord dans sa version «marche arrière». L'option extrême de retour en arrière serait un scénario d'isolement: pas ou presque pas d'accord avec d'autres pays, pas d'ouverture digne de ce nom. Les graves effets d'un tel modèle s'observent dans les pays refermés sur eux-mêmes et dérogent de façon spectaculaire aux objectifs de la stratégie suisse de commerce extérieur.

Option accord de libre-échange «global» avec l'UE

Les milieux eurosceptiques proposent à nouveau de régler notre rapport à l'UE par un ALE «global». Il se baserait sur l'ALE de première génération de 1973, qui a ensuite été étendu en ALE de deuxième génération. Comme, par rapport à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC, les économies de droits de douane des exportateurs suisses dans leur commerce avec l'UE ont déjà dépassé le milliard de francs, les avocats de cette option estiment que la Suisse regagnerait ainsi de sa souveraineté.

Mais le grand problème d'un tel ALE «global» est l'absence d'harmonisation dynamique du droit. Des prescriptions de produits et des normes de conformité différentes renchérissent l'échange de marchandises, non seulement pour les exportations mais aussi pour les importations. Et le consommateur passe à la caisse.

Le grand problème d'un ALE «global» est l'absence d'harmonisation dynamique du droit.

Avec la suppression de la libre circulation des personnes, le marché du travail serait également affecté. La reconnaissance réciproque des qualifications professionnelles et la coordination des assurances sociales ne seraient plus assurées. Postuler à des emplois au sein de l'UE deviendrait plus compliqué pour les Suisses et il serait plus difficile pour les entreprises suisses de recruter du personnel spécialisé issu de l'UE. On peut douter que la qualité des services en Suisse, notamment dans la santé, en serait améliorée.

Sur le principe, les relations commerciales de la Suisse avec l'UE pourraient être réglées par un ALE «global» avec l'UE, mais cette décision est liée à des coûts importants. Il est illusoire de croire que l'autonomie de la Suisse en matière de commerce extérieur en sortirait renforcée. Ce serait formellement le cas, mais pas en substance, car la Suisse n'aurait alors pas d'autre choix que de reprendre sans modification les exigences du marché intérieur de l'UE, sans aucune contrepartie.

4.4_ Post-bilatéralisme, option «en avant»

Il y a plusieurs autres options stratégiques de post-bilatéralisme pour la Suisse.

Effets positifs d'une ouverture unilatérale

L'autre extrême des options de commerce extérieur serait l'ouverture unilatérale du marché suisse, sans réciprocité. Les obstacles aux importations étrangères en Suisse seraient démantelés, mais les restrictions aux importations de produits suisses dans des pays étrangers pourraient être maintenues, selon la décision des pays concernés. D'après une étude (Moser et Werner, 2015), une suppression unilatérale des droits de douane par la Suisse aurait pour les consommateurs et les entreprises importatrices des bénéfices plus élevés que les pertes de recettes douanières pour l'Etat (mais cette étude n'inclut pas dans son périmètre les effets de la disparition des droits de douane sur les produits agricoles). Quel que soit l'intérêt économique d'une ouverture unilatérale, que la Suisse pourrait décider en tout temps, cela ne sera jamais la solution optimale. Tactiquement, le pays offrirait le gage précieux de l'ouverture de son marché intérieur sans aucune contrepartie. Tout au plus pourrait-on imaginer une ouverture unilatérale partielle, limitée à certains secteurs économiques.

Quel que soit l'intérêt économique d'une ouverture unilatérale, que la Suisse pourrait décider en tout temps, cela ne sera jamais la solution optimale.

Adhésion à l'EEE

Les accords bilatéraux avec l'UE étaient (et sont toujours) une solution typiquement helvético-pragmatique de résolution d'un problème, après

la votation négative de 1992 relative à l'adhésion de la Suisse à l'EEE. Il s'agissait (et il s'agit toujours) d'éviter que la Suisse, place économique située au cœur de l'Europe, ne soit complètement détachée et décrochée du grand marché intérieur créé par l'Union européenne. Celui-ci continuera à s'étendre et à se développer, comme le démontre le projet ambitieux concernant les services numériques («Digital Services»).

Pourtant, l'UE a toujours considéré la voie bilatérale comme une solution pragmatique transitoire. Après la conclusion du deuxième paquet des Bilatérales avec la Suisse, et constatant que les conventions étaient utiles aux deux partenaires à long terme, l'UE veut désormais systématiser cette mosaïque d'accords. Dans la conception de l'UE, les normes de règlement des différends et de reprise automatique du droit qui devraient s'appliquer entre l'UE et la Suisse convergent avec les standards existants pour l'EEE. La variante imaginée en Suisse de rattachement aux institutions de l'AELE (Cour de Justice, Autorité de surveillance) va dans le même sens.

Dans ce contexte, l'adhésion de la Suisse à l'EEE est une option possible du post-bilatéralisme. Une adhésion à l'EEE réglerait d'un seul coup la question du cadre institutionnel, sans longues négociations, et créerait surtout un bien précieux: la sécurité juridique. A l'inverse, une incertitude prolongée au sujet des relations Suisse-UE ne pourra avoir que des conséquences négatives pour le niveau des investissements réalisés en Suisse. Le deuxième avantage de l'EEE serait l'ouverture du marché du secteur des services. En particulier, un accès amélioré au marché transnational des services financiers constituerait un grand soulagement pour la place financière suisse, d'autant plus que la mise en place de l'échange automatique d'informations a éliminé un problème qui faisait autrefois obstacle à cette évolution.

L'adhésion à l'EEE limiterait la souveraineté formelle de la Suisse de manière bien plus incisive que l'actuelle relation contractuelle bilatérale. La Suisse aurait un droit de consultation, mais pas de codécision. Ce désavantage pèse aujourd'hui plus lourd qu'en 1992, car le pouvoir de réglementation et la «soft law» se sont insidieusement déplacés toujours plus vers les autorités de réglementation et de surveillance de l'UE. Or, il n'est prévu aucun droit de participation des Etats membres de l'EEE à la gouvernance de ces «Agencies».

L'option d'accéder au marché intérieur de l'UE par une adhésion à l'EEE est-elle plausible sur le long terme? La réponse n'est pas claire. Dans les faits, l'EEE est aujourd'hui une construction ad hoc pour la Norvège, seul pays de l'EEE d'une importance économique substantielle. L'adhésion de la Suisse modifierait complètement la dynamique de l'EEE. Ainsi, un Etat membre de l'EEE/AELE peut refuser la reprise d'une norme juridique de l'UE, mais le bloc EEE/AELE doit s'exprimer d'une seule voix. Le veto d'un seul pays bloquerait les autres Etats membres et aurait pour conséquence une exclusion pour tous de l'application de la norme

européenne contestée. De plus, la possible adhésion à l'EEE d'un pays aussi grand que la Grande-Bretagne donnerait à l'EEE plus de poids, mais la perte de souveraineté qui en résulterait pour ce nouveau membre – avec l'obligation de préserver la libre circulation des personnes avec l'UE – semble inacceptable, surtout après le vote positif en faveur du Brexit.

En conclusion, il est loin d'être acquis que l'EEE (dans sa configuration actuelle) soit une base solide pour garantir durablement l'accès de la Suisse au marché intérieur européen. Peut-être faut-il, dans une perspective historique, considérer l'EEE aussi comme une solution transitoire.

Adhésion à l'UE

Une autre option du post-bilatéralisme est l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Certes, la Suisse perçoit plus que jamais sa relation avec l'UE comme difficile. Compte tenu du contexte suisse actuel, et de l'atmosphère largement négative envers «Bruxelles», certains considéreront comme vain de réfléchir à une possible adhésion de la Suisse à l'UE. Cette question est peu à peu devenue un tabou dans la discussion politique, et même dans la société civile, alors qu'il était encore possible d'en débattre durant les années 1990.

Ce scepticisme envers l'UE n'est pas spécifique à la Suisse. L'UE a perdu de sa légitimité et de son pouvoir d'attraction dans de nombreux Etats membres. Les motifs en sont nombreux : problèmes non résolus de l'euro, différences d'endettement et de croissance économique entre Etats, afflux massif de réfugiés en Europe, etc. La tendance mondiale à la renationalisation des intérêts et au protectionnisme contribue à ce travail de sape. Pour certains, l'UE est entrée dans une «crise existentielle». Le vote du Brexit, par lequel la Grande-Bretagne a choisi de quitter l'UE, est le signe tangible que l'UE a perdu de son aura de certitude infaillible.

Les racines du malaise à l'égard de l'UE sont profondes. En Suisse, l'UE est assimilée au marché intérieur européen. Dans la perception suisse, l'UE est avant tout un projet économique, actuellement menacé par de nombreux écueils. La taille du marché intérieur et le renforcement de l'UE en tant que «bloc» (après les Accords de Lisbonne) ont quelque chose de menaçant pour un regard helvétique. En raison d'une expérience historique différente, la Suisse valorise peu la construction européenne comme projet de paix qui a permis l'éclosion d'une période de prospérité inégalée, sans guerres, sur le continent européen (et surtout en Suisse).

Ceci n'explique cependant pas toute la réticence suisse envers l'UE. Contrairement à beaucoup d'autres pays, l'Etat et la société en Suisse se construisent de bas en haut : le pouvoir est finement réparti entre les trois niveaux étatiques (Confédération, cantons et communes), la démocratie semi-directe limite l'influence du gouvernement et une société civile confiante et active s'immisce régulièrement dans le débat politique. De son propre aveu, l'UE est une construction des élites politiques. Cette structure suscite une résistance spontanée dans un pays comme la Suisse.

Il est loin d'être acquis que l'EEE (dans sa configuration actuelle) soit une base solide pour garantir durablement l'accès de la Suisse au marché intérieur européen.

Mais, par ailleurs, on peut se demander si cette spécificité suisse ne pourrait pas trouver une place plus large au sein de l'UE elle-même. Et la Suisse n'est pas le seul pays européen qui revendique un «ADN politique» particulier.

Une adhésion à l'UE, soit l'option la plus radicale d'une stratégie de post-bilatéralisme poussant vers l'avant, est irréaliste du point de vue politique, pour une durée indéterminée. Mais la Suisse doit décrisper sa relation à l'UE et le maintien d'un tabou sur les débats relatifs à une possible adhésion est au final anti-démocratique. Un fait nous aidera : aucun autre pays que la Suisse n'est aussi intimement lié à l'Europe – pas seulement économiquement, mais aussi historiquement, culturellement, linguistiquement et surtout humainement. Que la Suisse soit aussi dépendante de l'UE, en conséquence de cette proximité, est une conclusion logique qu'aucun volontarisme de pensée ne pourra effacer. L'UE ne s'est pas développée comme un «super-Etat» tout-puissant, et cette évolution n'est pas prévisible, compte tenu de la grande diversité culturelle des différents Etats membres. Il faut donc tenir compte des réalités, dans une approche sobre et factuelle bien helvétique, et voir l'UE telle qu'elle est : une communauté hétérogène et souvent désunie de pays européens, qui souhaitent unifier le continent. Le marché intérieur de l'UE est une réussite, mais l'introduction de la monnaie unique qu'est l'euro a libéré des forces centrifuges qu'elle ne sait pas comment maîtriser.

Aucun autre pays que la Suisse n'est aussi intimement lié à l'Europe – pas seulement économiquement, mais aussi historiquement, culturellement, linguistiquement et surtout humainement.

Post-bilatéralisme dans une Europe à géométrie variable

Ils ne sont pas rares en Suisse à rêver d'une UE aux formes d'intégration plus souples, afin de résoudre le dilemme suisse de l'intégration. On parle d'une Europe à plusieurs vitesses ou d'une Europe à géométrie variable. De tels espoirs ont été stimulés par le Brexit mais, à court terme au moins, ils seront douchés car l'UE fera tout pour endiguer les forces centrifuges en train de germer.

Dans ce contexte, le think tank bruxellois «Bruegel» a proposé un modèle d'intégration alternatif sous la forme d'un partenariat continental («continental partnership») imaginé pour les pays extérieurs à l'UE. Le document envisage la Grande-Bretagne comme candidat mais mentionne aussi la Suisse, la Turquie et l'Ukraine. Le modèle distingue un cercle intérieur réservé aux membres de l'UE qui renforcerait l'intégration politique et un cercle extérieur de pays coopérants, avec une intensité d'intégration plus faible.

Ce «continental partnership» (CP) envisage notamment un degré d'intégration comprenant trois des quatre grandes libertés définies par l'UE (services, marchandises et capitaux). La libre circulation des personnes resterait assurée tant qu'un Etat membre du CP ne la restreindrait pas. D'autres domaines de collaboration seraient la politique extérieure et de sécurité, voire même la défense militaire. Les Etats participants devraient soutenir financièrement le budget de l'UE par une contribution de cohésion.

Les Etats membres du CP auraient un droit consultatif mais devraient reprendre de manière dynamique tous les règlements du marché intérieur de l'UE, autrement dit l'acquis communautaire, à l'exception de la libre circulation des personnes. Pour ce qui est de la compétence de décision en cas de litiges, elle reviendrait à la Cour de justice de l'Union européenne, complétée par des juges nommés par les Etats participant au CP.

D'un point de vue économique, la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux est possible sans liberté complète de circulation des personnes. Mais cette dernière resterait importante aussi dans une Europe redéfinie. Pour la Suisse, un pays à la base démographique modeste par rapport à son activité économique, la libre circulation des personnes est d'une importance cruciale; elle est même le principal moteur de la prospérité parmi les quatre libertés précédemment citées.

4.5_ Réformes domestiques avec effets sur le commerce extérieur

Dès 2005, le plus fort potentiel de prospérité de la Suisse a été identifié dans l'ouverture du marché intérieur, sur le modèle de la politique de commerce extérieur. Dans les faits, l'économie suisse se divise pratiquement en deux: les branches exportatrices doivent être hautement compétitives pour exister sur le marché mondial, alors que l'économie purement domestique manque de pression concurrentielle et de dynamisme. Ce dernier fait a pour conséquence le haut niveau des prix, qui ne s'explique que partiellement par des salaires (nominaux) élevés.

Ouverture du secteur des services

Un fort potentiel réside dans l'ouverture des services, jusqu'ici orientés sur le marché intérieur. Avec l'introduction du principe du pays d'origine, le marché suisse des services s'ouvrirait. Des prestataires étrangers pourraient offrir leurs services en Suisse tant qu'ils respectent les dispositions de leur pays d'origine ou les prescriptions suisses. Une forme atténuée serait d'introduire une liberté générale dans le domaine des services, complétée par un catalogue restreint d'exceptions.

En 2005, le SECO a étudié les conséquences d'une ouverture au marché du secteur domestique des services. Les études ont conclu que la libéralisation du secteur des services sur l'exemple des «best practices» au sein de l'UE déclencherait un effet de croissance unique, à long terme, de 2% sur le PIB. Or l'essentiel des services demeure protégé. Peu de marchés ont été libéralisés depuis (télécommunications), certains plutôt à contrecœur (électricité). Une grande part du marché des services reste cloisonnée, sans ouverture.

Une étude plus récente (Fuest et al. 2015) identifie également des potentiels dans le domaine des services. L'abandon de restrictions d'accès au marché conduirait à une augmentation significative du commerce extérieur. L'abaissement des barrières à l'entrée augmente la faculté d'animer les

La libéralisation du secteur des services sur l'exemple des «best practices» au sein de l'UE déclencherait un effet de croissance unique, à long terme, de 2% sur le PIB.

marchés. Ceci signifie que l'arrivée potentielle de nouveaux entrants vivifie une branche, ce qui améliore généralement l'offre présentée aux consommateurs. Sous cet angle, la libre circulation des personnes – avec sa clause permettant de délivrer des services durant 90 jours par année – a eu un effet positif pour la Suisse, car elle a permis à des offrants étrangers d'entrer sur le marché suisse, en forçant les acteurs domestiques à s'adapter. Dans un premier temps, la Suisse devrait augmenter progressivement le nombre de jours durant lesquels des prestations de services pourraient être délivrées en Suisse.

Ouverture du marché agricole

«L'unique perspective de réduction de la tutelle étatique mise en place pour le secteur agricole réside en la pression qui sera exercée par les développements internationaux futurs des accords d'ouverture des marchés, en dehors de la sphère d'influence des intérêts agricoles suisses» (Rentsch 2016). Si le TTIP se réalise, la Suisse sera sous pression pour conclure un accord analogue avec les Etats-Unis. Par ailleurs, un nouvel ALE, par exemple avec le Brésil, accroîtrait la pression sur l'agriculture et stimulerait l'innovation à l'intérieur du pays. Ce qui compte pour la prospérité de la Suisse, c'est que les murailles protectionnistes puissent être abattues. Une libéralisation progressive du commerce extérieur aidera à mieux maîtriser le changement de structures.

4.6_ Une stratégie en trois piliers pour le commerce extérieur de la Suisse

La présente publication défend une stratégie de commerce extérieur fondée sur trois piliers (monde, Europe, marché intérieur suisse), qui place en priorité le développement de la voie bilatérale.

Les trois piliers de la stratégie proposée pour le commerce extérieur de la Suisse se présentent comme suit:

01_ *Europe: assurer l'accès au marché de l'UE par des Bilatérales Plus*

- _ La voie bilatérale suivie jusqu'ici avec l'UE doit être poursuivie et étendue.
- _ Pour garantir la sécurité du droit, assurer l'accès au marché de l'UE et éviter des distorsions de concurrence, la Suisse devrait tenter de ficeler un paquet supplémentaire d'accords bilatéraux: les Bilatérales Plus.
- _ Les Bilatérales Plus doivent inclure d'autres besoins sectoriels et simplifier la gestion des quelque 120 accords actuels avec l'UE (adaptation dynamique à l'évolution du droit).

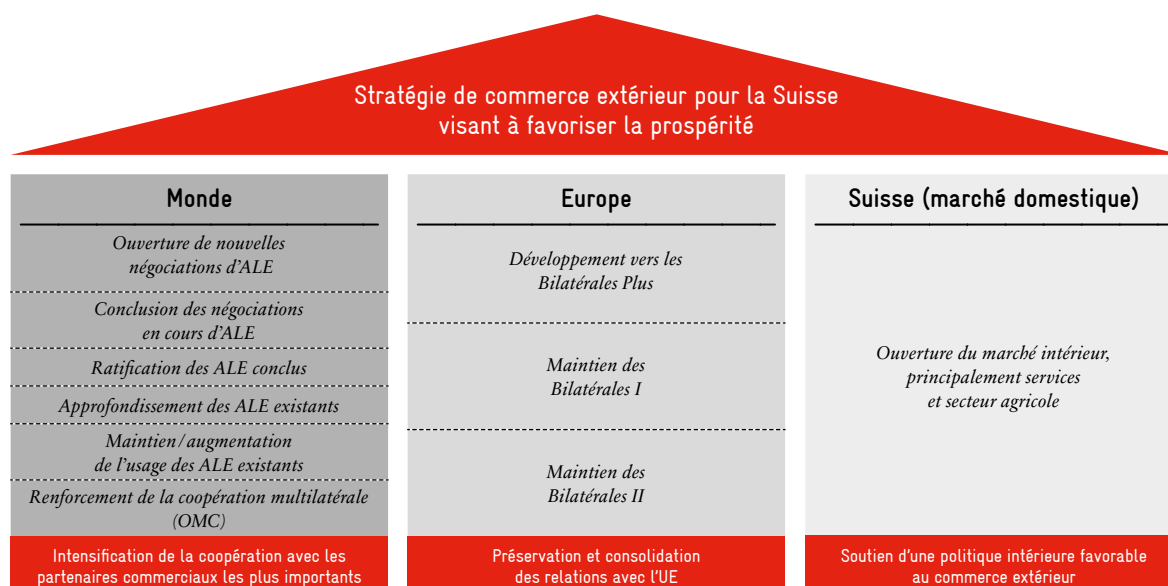
02_ *Monde: renforcement des relations économiques avec des pays hors UE*

- _ Les ALE de deuxième génération existants doivent être mieux utilisés, par des mesures visant à alléger le fardeau administratif des importations et exportations. Les accords avec le Chili, la Corée du Sud, le Mexique, la Chine, le Japon et l'Arabie saoudite en profiteraient particulièrement.

Figure 16

Une stratégie en trois piliers pour le commerce extérieur de la Suisse

Poursuite du bilatéralisme à travers une politique de commerce extérieur orientée vers l'avenir, basée sur trois piliers.



Source : propre représentation

_ Les ALE de première génération existants doivent être approfondis et portés au niveau des accords de deuxième génération. En la matière, les ALE avec l'Afrique du Sud, la Turquie et le Canada sont prioritaires.

_ D'autres ALE de seconde génération doivent être conclus. Au premier plan figurent la ratification de l'accord avec les Philippines, la conclusion des discussions avec l'Inde, l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie, la Russie, le Vietnam, ainsi que le lancement de négociations avec le Brésil et l'Australie. Il faut évaluer les possibilités d'un ALE avec Taïwan pour ne pas mettre en danger l'ALE avec la Chine.

_ Si le Brexit se réalise entièrement, la Suisse doit conclure un accord global avec la Grande-Bretagne, de préférence dans le cadre de l'AELE.

_ Si le TTIP se concrétise, la Suisse devra si possible s'y joindre. Si ce n'est pas possible, elle doit tenter, seule ou avec l'AELE, de lancer des discussions avec les Etats-Unis en vue d'un ALE global.

_ Avec des pays qui lui sont proches, la Suisse doit renforcer sa collaboration active dans le cadre de l'OMC, pour soutenir l'approche multilatérale.

03_ Suisse (marché domestique) : ouverture du marché intérieur

_ La Suisse devrait entamer des négociations avec l'UE en vue d'une ouverture réciproque de leurs marchés des services respectifs. Ceci pourrait débuter par une augmentation progressive du nombre de

jours couverts par la liberté de fournir des services dans le cadre du «détachement».

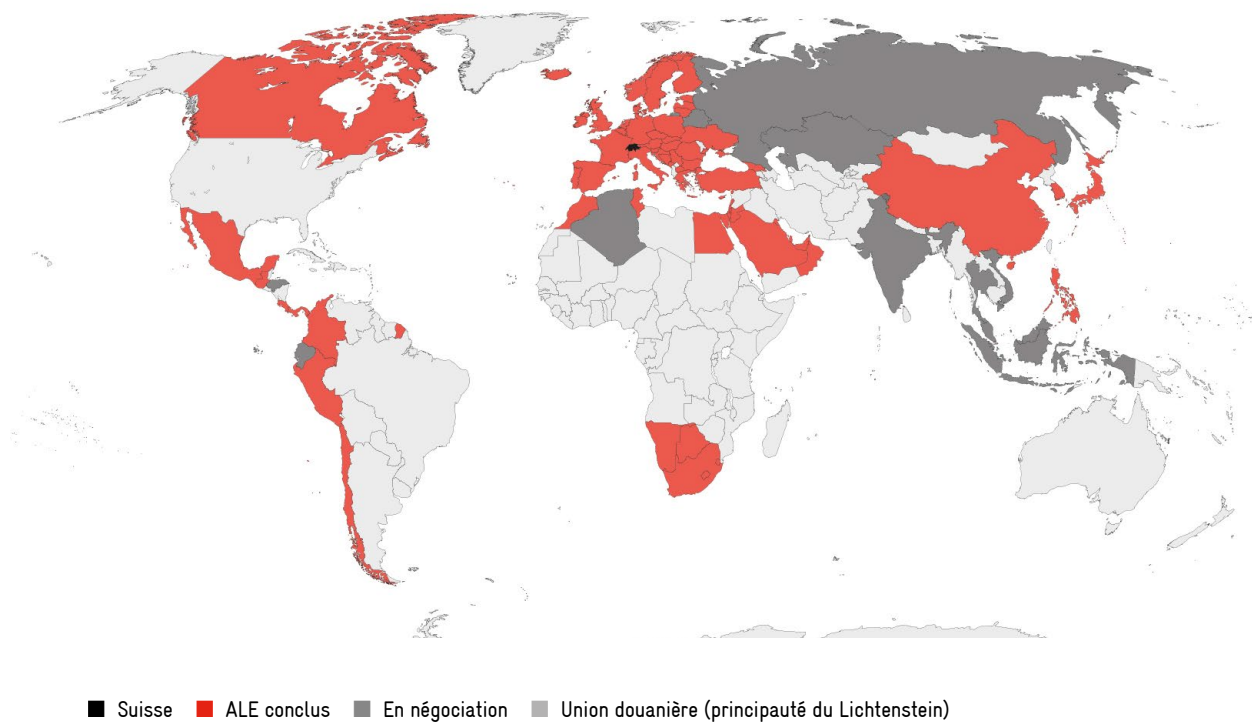
_ L'agriculture doit être ouverte par le biais de nouveaux ALE comprenant un chapitre agricole.

L'alternative à la poursuite de la voie bilatérale est le post-bilatéralisme, autrement dit un pas important en direction d'une ouverture ultérieure du commerce extérieur ou de la protection d'autres secteurs de l'économie suisse.

La mise en œuvre de la stratégie de commerce extérieur fondée sur le bilatéralisme est exigeante et suscitera des oppositions. Mais une ouverture économique accrue de la Suisse s'avère nécessaire. La Suisse ne doit pas être en perte de vitesse, dans un contexte de concurrence intense entre places économiques mondiales. Seule une stratégie qui va de l'avant contribue à la prospérité de la Suisse.

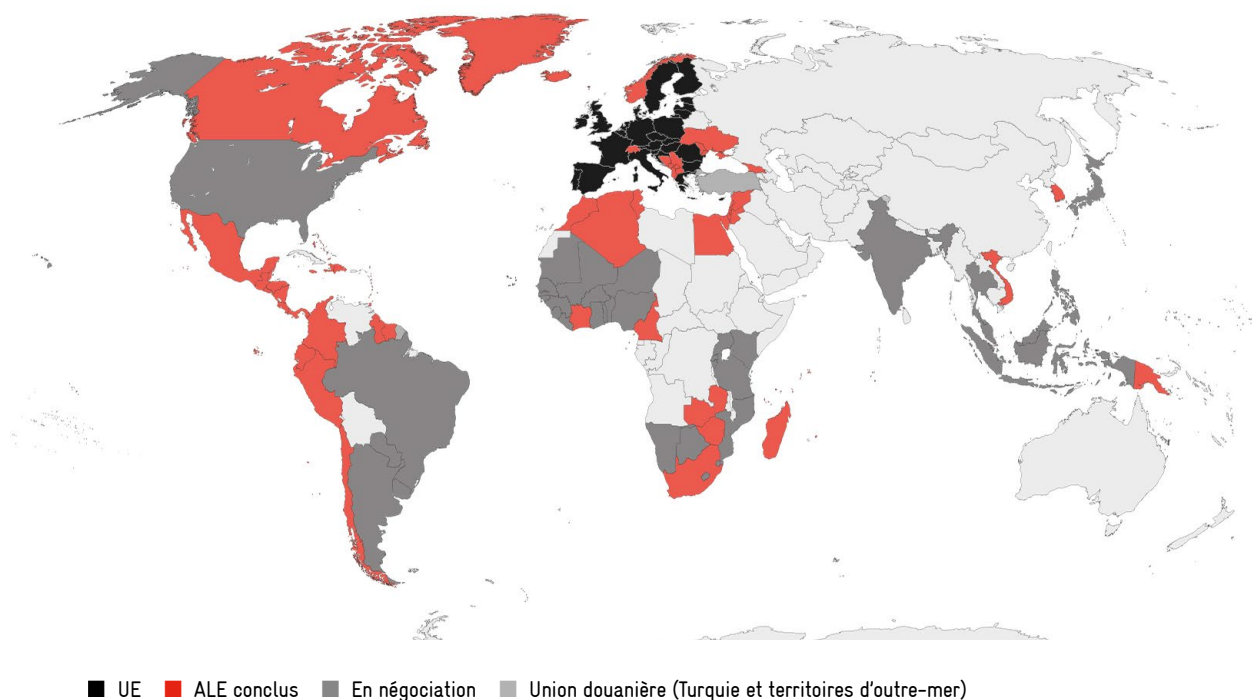
Relations commerciales de la Suisse

Malgré ses nombreux accords de libre-échange (ALE), la Suisse n'a pas un accès commercial aisé au marché étasunien.



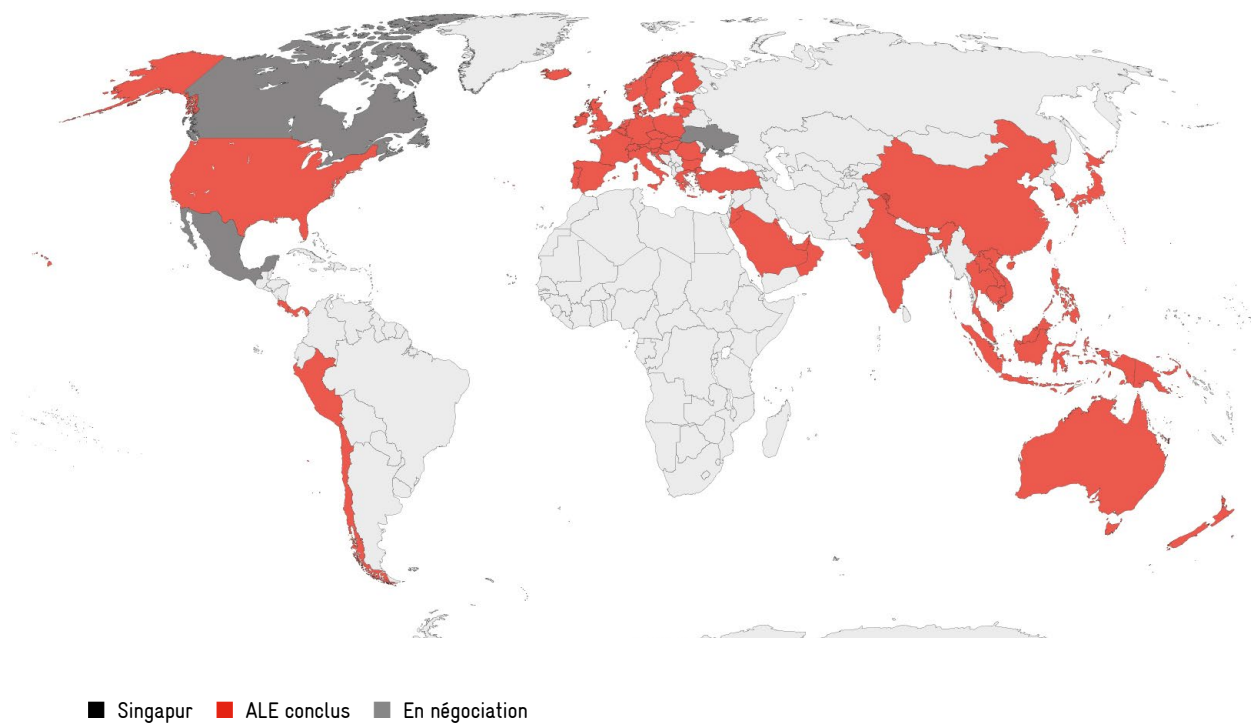
Relations commerciales de l'UE

L'UE est actuellement en train de négocier divers accords de libre-échange aux quatre coins du monde.



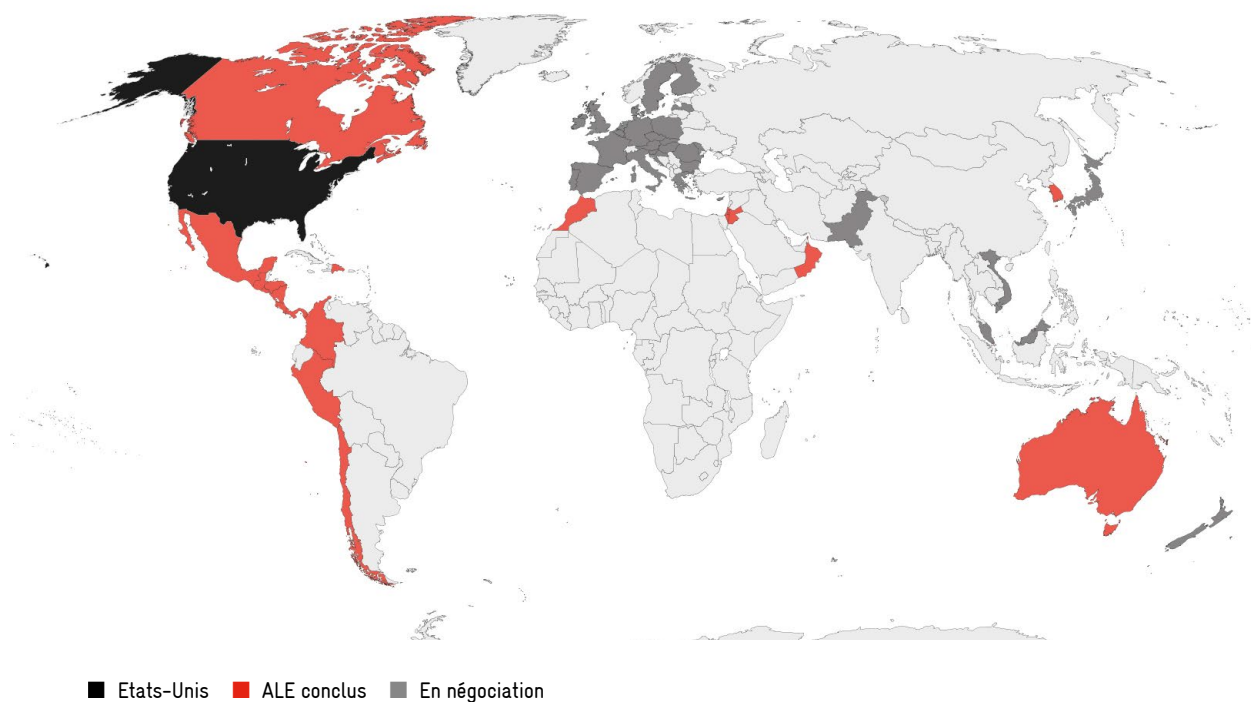
Relations commerciales de Singapour

Singapour a conclu des accords de libre-échange avec tous ses partenaires commerciaux les plus importants.



Relations commerciales des Etats-Unis

Le commerce extérieur des Etats-Unis se concentre sur les régions anglophones.



Liste des abréviations

AELE	=	Association européenne de libre-échange
AFD	=	Administration fédérale des douanes
ALE	=	Accord de libre-échange
ALENA	=	Accord de libre-échange nord-américain
APTA	=	Accord commercial Asie-Pacifique
ASEAN	=	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BNS	=	Banque nationale suisse
BRIC	=	Brésil, Russie, Inde et Chine
CARICOM	=	Communauté caribéenne
CCG	=	Conseil de coopération du Golfe
CEE	=	Communauté économique européenne
CNUCED	=	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
EEE	=	Espace économique européen
GATT	=	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ICSID	=	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI en français)
IIM	=	Initiative «contre l'immigration de masse»
IPI	=	Indice des prix à l'importation
IPP	=	Indice des prix à la production
MERCOSUR	=	Marché commun d'Amérique du Sud
OCDE	=	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	=	Office fédéral de la statistique
OMC	=	Organisation mondiale du commerce
PIB	=	Produit intérieur brut
RCEP	=	Partenariat économique régional global
RTA	=	Regional Trade Agreement
SACU	=	Union douanière d'Afrique australe
SECO	=	Secrétariat d'Etat à l'économie
TFA	=	Trade Facilitation Agreement
TISA	=	Accord sur le commerce des services (ACS en français)
TPP	=	Partenariat transpacifique (PTP en français)
TRIPS	=	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC en français)
TTIP	=	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI en français)
UE	=	Union européenne

Bibliographie

La version complète de cette étude (uniquement en allemand) comprend une bibliographie sélective importante. L'étude peut être téléchargée sur le site d'Avenir Suisse sous : www.avenir-suisse.ch/60399/handel-statt-heimatschutz/

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00
Fax +41 44 445 90 01

Genève

Route des Acacias 47
1227 Les Acacias/Genève
Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch