

Accords de libre-échange entre la Suisse et les pays asiatiques: situation et évolution

Voilà près de dix ans qu'est entré en vigueur le premier accord de libre-échange entre la Suisse et un pays d'Asie. Il fut suivi de plusieurs autres et des négociations sont, actuellement, en cours avec des partenaires aussi importants que la Chine, l'Inde et l'Indonésie. Dans un contexte marqué par l'appréciation du franc, les marchés asiatiques en pleine expansion sont très attrayants. C'est pourquoi la Suisse déploie une politique de libre-échange extrêmement dynamique sur ce continent. Il lui reste, cependant, à surmonter quelques obstacles avant de pouvoir recueillir les fruits de ses efforts: les négociations avec des partenaires asiatiques représentent un véritable défi.



La Suisse déploie une politique de libre-échange extrêmement active en Asie. En illustration: le conseiller fédéral Johannes N. Schneider-Ammann accueille Anand Sharma, ministre indien du Commerce et de l'Industrie, le 25 mars 2011 à Berne.

Photo: Keystone

Vue d'ensemble

La Suisse est liée par quatre accords de libre-échange (ALE) sur le continent asiatique. Trois ont été conclus dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des 26 ALE qu'elle a déjà signés au niveau mondial. Il s'agit des traités avec *Singapour*, la *République de Corée* et *Hong Kong* (pas encore en vigueur). L'accord de libre-échange et de partenariat économique signé avec le *Japon* (en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2009) a, en revanche, été négoc-

cié sur une base bilatérale. La Suisse est ainsi le premier pays européen – et le seul jusqu'à présent – à avoir signé une telle convention avec l'archipel. Tous les ALE adoptés jusqu'à présent dans la région ont une large portée. Outre la circulation des marchandises, ils couvrent des domaines tels que les services, les investissements et la propriété intellectuelle.

À l'heure actuelle, des négociations de libre-échange sont en cours avec la *Chine*, l'*Inde*, l'*Indonésie* et le *Vietnam*. Elles se trouvent à des stades plus ou moins avancés. En outre, les contacts avec la *Thaïlande* ont été resserrés récemment, dans le but de relancer le processus de négociation interrompu en 2006.

Parallèlement, la Suisse mène des entretiens exploratoires avec d'autres pays asiatiques. L'AELE dispose de déclarations de coopération avec la *Malaisie* et la *Mongolie*. Ces textes prévoient notamment la création de comités mixtes chargés d'étudier un renforcement des relations économiques. Les négociations sur un ALE avec la Malaisie pourraient encore démarrer cette année. Il est



Regula Kienholz
Secteur Accords de libre-échange/AELE, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Martin Zbinden
Ministre, chef du secteur Accords de libre-échange/AELE, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Tableau 1

Vue d'ensemble des ALE existants, des négociations en cours et des contacts exploratoires de la Suisse en Asie

Chine	En cours de négociation; bilatéral Suisse-Chine
Hong Kong	Signé le 21 juin 2011; entrée en vigueur le 1 ^{er} oct. 2012
Inde	En cours de négociation
Indonésie	En cours de négociation
Japon	En vigueur depuis le 1 ^{er} sept. 2009; bilatéral Suisse-Japon
Malaisie	Déclaration de coopération, entretiens exploratoires
Mongolie	Déclaration de coopération
Pakistan	Contacts
Philippines	Contacts
République de Corée	En vigueur depuis le 1 ^{er} sept. 2006
Singapour	En vigueur depuis le 1 ^{er} janv. 2003
Thaïlande	En cours de négociation
Vietnam	En cours de négociation

Source: Kienholz, Zbinden / La Vie économique

également prévu de signer une déclaration de coopération avec le *Pakistan*. Des contacts ont aussi été établis entre l'AELE et les *Philippines* afin d'examiner la possibilité d'intensifier les relations de libre-échange (voir *tableau 1*).

Pourquoi renforcer le libre-échange avec des partenaires asiatiques?

La Suisse déploie une politique de libre-échange extrêmement active en Asie. Plus de la moitié des partenaires avec lesquels elle négocie actuellement des ALE se situent dans cette partie du monde. Dans un contexte économique marqué par des turbulences sur les marchés financiers internationaux et l'appréciation du franc, les mesures visant à ouvrir davantage les marchés d'exportation revêtent une importance cruciale. Elles s'inscrivent dans la politique de croissance à long terme du Conseil fédéral. Ce dernier continuera de mettre l'accent sur l'extension des accords de libre-échange aux pays émergents dynamiques – principalement asiatiques – et à l'approfondissement des relations existantes. Selon sa stratégie de politique économique extérieure, quatre critères dictent habituellement le choix d'un possible partenaire de libre-échange:

- son importance économique actuelle et potentielle;
- l'ampleur des discriminations existantes ou potentielles qui résulteraient d'ALE conclus entre le partenaire éventuel et d'importants concurrents de la Suisse;
- la volonté du partenaire éventuel de négocier et les perspectives de succès;
- d'autres considérations, comme la contribution d'un ALE à la stabilisation et au développement économiques du pays partenaire ou, de manière générale, la

cohérence avec les objectifs de la politique étrangère suisse.

Nombreux sont les États en Asie qui disposent d'un potentiel économique considérable et qui pourraient souscrire un ALE. Ce continent revêt déjà une grande importance économique pour la Suisse: en 2011, les pays qui le composent¹ ont acheté pour plus de 37 milliards de francs de marchandises helvétiques, ce qui représente 18% de l'ensemble des exportations².

Nombre d'États asiatiques déploient depuis quelques années une politique active de libre-échange (voir *tableau 2*). Pendant longtemps, ils avaient tendance à conclure des accords régionaux préférentiels à l'intérieur du continent. Depuis peu, ils se sont mis à négocier des traités suprarégionaux. La Suisse voit dans cette évolution l'occasion de conclure de nouveaux ALE. Étant donné que ses principaux concurrents – en particulier l'UE, mais aussi les États-Unis et le Japon – poursuivent également une politique active en matière de libre-échange avec les différents États du continent, les entreprises suisses risquent tout de même d'être discriminées.

La Suisse suit, dès lors, attentivement l'évolution des négociations sur le Partenariat transpacifique (PTP). Onze pays participent déjà activement à l'élaboration de cet ALE qui s'étendra sur trois continents.

Effets des accords de libre-échange avec des partenaires asiatiques

Dans le cas des trois accords déjà en œuvre, si le commerce avec les partenaires respectifs a évolué diversement, les résultats sont majoritairement positifs. En 2011, la Suisse a exporté pour 3151 millions de francs de marchandises vers *Singapour*, alors qu'en 2002, soit un an avant l'entrée en vigueur de l'ALE, ce total atteignait 1530 millions. Durant la même période, les importations en provenance de *Singapour* ont augmenté de 296 à 666 millions de francs.

En ce qui concerne la *Corée*, les exportations suisses ont passé de 1682 à 2324 millions de francs entre 2006 et 2011. Les importations, elles, ont reculé de 771 à 493 millions. Cette baisse est due, au moins partiellement, au fait que l'industrie automobile et électronique a déplacé certaines productions de la Corée vers l'Europe de l'Est ou la Chine. Même si elles continuent d'être fabriquées par des entreprises coréennes, ces marchandises n'apparaissent plus dans les statistiques comme provenant de Corée.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE avec le *Japon* en 2009, le volume global des échanges a légèrement augmenté. Les expor-

Encadré 1

Le Partenariat transpacifique

Les négociations pour un Partenariat transpacifique (PTP)^a ont démarré en mars 2010. Elles se basent sur le Trans-Pacific SEP, conclu en 2005 par le Brunei, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Cet accord, également appelé P4, contient une clause relative à l'adhésion d'autres États (article 20.6). Les États-Unis ont été en 2008 le premier pays à exprimer leur intérêt. L'Australie et le Pérou les ont suivis peu après. La Malaisie et le Vietnam ont rejoint ce processus dans le courant de l'année 2010. En juin 2012, le Mexique et le Canada ont été invités à leur tour à la table des négociations. Le Japon est lui aussi tenté par une adhésion. Les pourparlers visent à mettre sur pied un traité ambitieux. Le PTP devrait couvrir non seulement la circulation des marchandises, les services et les investissements, mais également la propriété intellectuelle, les marchés publics, les normes environnementales et les standards de travail. Il contiendra aussi des dispositions relatives aux petites et moyennes entreprises.

a Voir Elms, 2012, p. 1ss.

Tableau 2

Les relations de libre-échange établies par les partenaires actuels et potentiels de la Suisse

Pays	ALE en vigueur	ALE en cours de négociation
Chine	Asean (ou Anase), Chili, Costa Rica, Hong Kong, Macau, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pérou, Singapour	Australie, CCG ^a , Islande, Norvège, Sacu ^b , Suisse
Hong Kong	Chine, AELE (signé), Nouvelle-Zélande	–
Inde	Asean, Japon, Corée, Malaisie, Singapour	Australie, AELE, UE
Indonésie	Bilatéral: Japon Dans le cadre de l'Asean: Chine, Inde, Japon, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande	Australie, AELE À l'examen: UE, Corée
Japon	Asean, Brunei, Chili, Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique, Pérou, Philippines, Suisse, Singapour, Thaïlande, Vietnam	Australie, CCG, Corée
Malaisie	Australie (signé), Chili, Inde, Japon, Pakistan, Nouvelle-Zélande Dans le cadre de l'Asean: Chine, Inde, Japon, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande	UE, États-Unis, Turquie, PTP
Pakistan	Chine, Malaisie	Jordanie, CCG, Singapour, Turquie
Philippines	Dans le cadre de l'Asean: Chine, Inde, Japon, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande	Futurs ALE possibles: AELE, UE, Singapour, Taïwan, PTP, États-Unis
République de Corée	Asean, Chili, AELE, UE, Inde, Pérou, Singapour, Turquie (signé), États-Unis	Australie, Chine, CCG, Japon, Canada, Colombie, Mexique, Nouvelle-Zélande
Singapour	Australie, Chine, Costa Rica (signé), AELE, CCG (signé), Jordanie, Inde, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou, Trans-Pacifique SEP ^d	Astep ^c , UE, Canada, Mexique, Pakistan, Ukraine
Thaïlande	Dans le cadre de l'Asean: Chine, Inde, Japon, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande	AELE Négociations envisagées: UE
Vietnam	Dans le cadre de l'Asean: Chine, Inde, Japon, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande	AELE, UE

Remarque: Ces données ont été recueillies sur les sites Internet des ministères compétents des différents pays. La liste ne tient pas compte des accords préférentiels régionaux, lesquels portent uniquement sur la circulation des marchandises et ne libéralisent souvent que quelques centaines de lignes tarifaires. En revanche, elle mentionne les négociations sur des ALE qui ont été interrompues depuis un certain temps.

- a Conseil de coopération du Golfe: Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Qatar, Koweït et Oman.
 b Union douanière sud-africaine: Botswana, Namibie, Lesotho, Afrique du Sud et Swaziland.
 c Accord entre Singapour et les territoires douaniers séparés de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu sur un partenariat économique.
 d Partenariat économique stratégique transpacifique: accord conclu initialement par le Brunei, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour.

Source: Kienholz, Zbinden / La Vie économique

tations suisses, qui avaient atteint en 2009 le niveau record de 7148 millions de francs, sont toutefois retombées à 6735 millions en 2011. Durant la même période, les importations se sont accrues, leur valeur passant de 3597 à 4144 millions de francs³.

Précisons que ces chiffres ont été calculés selon l'ancien concept appliqué à la statistique du commerce extérieur suisse (pays de production). Depuis début 2012, la saisie des données se fonde sur le pays d'origine des marchandises. Ce changement devrait se répercuter positivement sur les chiffres des importations en provenance de partenaires commerciaux extra-européens⁴.

S'il existe suffisamment de données statistiques concernant la circulation des marchandises, tel n'est pas le cas dans d'autres domaines couverts par les ALE, comme les services, la propriété intellectuelle et les marchés publics. C'est pourquoi on ne peut formuler à leur égard qu'un jugement essentiellement qualitatif. Les accords de libre-échange améliorent également les dispositifs réglementaires en vigueur dans ces secteurs. Ils placent les acteurs économiques suisses sur un pied d'égalité avec leurs principaux concurrents, faisant en sorte que l'accès aux

marchés étrangers soit plus stable, plus prévisible et qu'il ne comporte ni entraves ni discriminations⁵.

En ce qui concerne les investissements, il est possible en revanche d'obtenir certaines indications quantitatives. Les *investissements directs* peuvent servir d'indicateur. Dans le cas de *Singapour*, leur volume a légèrement augmenté entre 2002 et 2010, passant de 14 410 à 15 600 millions de francs. Ils se sont aussi accrus en Corée depuis l'entrée en vigueur de l'ALE: d'un montant de 2556 millions en 2006, ces capitaux ont grimpé à 4840 millions en 2010. On enregistre également une hausse au Japon, où leur volume a progressé de 15 327 millions de francs en 2009 à 16 203 millions en 2010⁶.

Les défis posés par les négociations avec des partenaires asiatiques

Les tractations avec des partenaires asiatiques sont exigeantes à bien des égards. La Suisse négocie, actuellement, avec des économies dynamiques de taille moyenne à très grande, dont les intérêts offensifs et défensifs sont parfois très différents des siens. Ces partenaires défendent énergiquement leurs positions et sont parfaitement conscients de leur valeur. De surcroît, ils n'accordent pas nécessairement la priorité aux négociations avec la Suisse ou l'AELE, mettant le plus souvent l'accent sur la région Asie-Pacifique et sur des partenaires commerciaux plus importants. Étant donné l'étendue de leurs marchés intérieurs, ces États ne sont en outre pas aussi tributaires de débouchés étrangers qu'un pays comme la Suisse.

Devant cette asymétrie d'intérêts, on ne s'étonnera pas que la Chine et l'Inde, mais aussi l'Indonésie et le Vietnam, émettent des exigences auxquelles la Suisse n'a jamais souscrit dans un ALE. Leurs demandes portent notamment sur la fourniture de services par des personnes physiques et sur l'accès au marché des produits agricoles. Il est également difficile de les convaincre que la faiblesse des taxes prélevées sur les produits industriels entrant en Suisse constitue un avantage dont il faut tenir compte. Lorsque notre pays présente à son tour des exigences – par exemple sur l'accès au marché des produits industriels, certains services (comme les prestations financières et logistiques) ou encore la propriété intellectuelle –, ses interlocuteurs se montrent réticents et font valoir la défense de leurs intérêts.

Un autre défi tient aux dispositions sur le commerce et le développement durable que la Suisse et l'AELE proposent depuis la mi-2010 à tous leurs partenaires de libre-échange. La plupart de leurs interlocuteurs

1 Asie du Nord-Est, Asie du Sud-Est, Asie centrale et du Sud, sans le Proche-Orient.

2 Voir Administration fédérale des douanes (2012). Les données publiées incluent les métaux précieux, les pierres gemmes ainsi que les objets d'art et d'antiquités, mais pas le commerce de l'or.

3 Voir Administration fédérale des douanes (2012).

4 Voir l'article de Christian Busch et Frank Schmidbauer, p. 4 ss de ce numéro.

5 Voir notamment Abt (2009).

6 Voir Banque nationale suisse, *Investissements directs* de 2010 (décembre 2011) ou 2003.

asiatiques se montrent très sceptiques face à de telles clauses – sur les normes de travail, par exemple –, estimant qu’elles n’ont pas leur place dans un accord commercial. Comme la majorité des pays en développement, ils craignent que ces dispositions ne soient détournées à des fins protectionnistes. L’ALE avec Hong Kong est le premier cas d’application pratique: les États de l’ALE ont fait quasiment œuvre de pionniers en réussissant à convaincre leur partenaire de la nécessité d’introduire des clauses sur l’environnement dans cet accord et de fixer des standards de travail dans une convention parallèle.

Un autre aspect mérite une attention particulière, surtout lors de pourparlers avec des partenaires asiatiques: il peut s’avérer nécessaire de choisir entre une conclusion rapide des négociations et le niveau d’ambition d’un accord. Une telle situation se présente surtout lorsque le partenaire négocie en parallèle avec des concurrents – comme l’UE, les États-Unis ou le Japon – dont le pouvoir dans une négociation est supérieur au nôtre. Les expériences faites avec la Corée et Singapour

montrent que le développement ou l’«amélioration» ultérieure d’un ALE signé avec des partenaires asiatiques est une entreprise longue et complexe. Si la Suisse veut que les accords conclus atteignent le même niveau que ceux de ses partenaires, elle devra peut-être céder davantage de terrain, ce qui n’est pas toujours facile à faire

Conclusion

Grâce à sa politique active, la Suisse est bien placée pour négocier des ALE en Asie. Elle a déjà pu passer des accords avec quelques partenaires intéressants sur le plan économique. Elle mène des négociations, ou du moins des entretiens exploratoires, avec d’autres pays. On peut donc s’attendre à ce que les acteurs économiques suisses bénéficient à l’avenir d’un accès plus stable et plus prévisible à un nombre croissant de marchés asiatiques, sans rencontrer d’obstacles et si possible sans subir de discriminations par rapport à leurs principaux concurrents. Le chemin est, toutefois, encore long et difficile.

Encadré 2

Bibliographie

- Marianne Abt, *Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU*, étude du Seco, 2009, www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de.
- Deborah Elms, «Getting from Here to There: Stitching Together Goods Agreements in the Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement», in *RSIS Working Paper 235*, 2012, pp. 1ss.
- Administration fédérale des douanes, *Statistique du commerce extérieur suisse*, juin 2012, www.ezv.admin.ch/themen/00504/index.html?lang=fr.
- Banque nationale suisse, *Investissements directs*, www.snb.ch/fr/i/about/stat/statpub/fdi/id/statpub_fdi_hist.



©Tdh / Sandro Mähler

Terre des hommes

50 ans
de
service
à
l'enfance

aide à l'enfance - www.tdh.ch

**LA FAIM DES ENFANTS EST INACCEPTABLE.
AIDEZ-NOUS A LA COMBATTRE!**

Annonce gratuite

Oui, je souscris un parrainage solidarité en faveur des enfants. Je verserai chaque mois:

Fr. 40.- Fr. _____

Je souhaite recevoir plus d'informations sur les parrainages de Terre des hommes

Mme M. 34633

Nom _____ Prénom _____

Rue _____ NPA / Lieu _____

Date _____ Signature _____

058 / 611 06 11

Terre des hommes, Parrainages

Av. Montchoisi 15, 1006 Lausanne • info@tdh.ch | www.tdh.ch



**Unterhof
am Rhein**
Hotel
Restaurants
Seminare

**ÉJOURNEZ A LA CROISÉE DU
PASSÉ ET DU PRÉSENT**

**Pour vos séminaires notre joyau au Rhin
vous offre...**

- ... un service compétent et attentionné
- ... un environnement inspirant
- ... l'accès WLAN gratuit
- ... un équipement technique moderne
- ... une gastronomie raffinée
- ... des activités attrayantes
- ... 5 salles de séminaires 70-92m²
- ... 12 salles de groupes 20-43m²
- ... 88 chambres d'hôtel tranquilles

Nous nous réjouissons de vous accueillir!

Seminarhotel Unterhof Schaffhauserstrasse 8 CH-8253 Diessenhofen
Tel +41 52 646 38 11 info@unterhof.ch www.unterhof.ch