

Intensification des relations économiques entre la Suisse et les États-Unis: potentiel et moyens

Le Rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure suisse 2004 présente

l'orientation stratégique de notre pays dans ce domaine. Celle-ci prévoit notamment de développer notre réseau d'accords internationaux avec certains partenaires commerciaux. Dans ce contexte, la Suisse et les États-Unis ont entamé en automne 2005 des entretiens exploratoires en vue d'un éventuel accord de libre-échange (ALE). Ses aspects économiques ont fait l'objet d'une étude des professeurs Gary C. Hufbauer et Richard E. Baldwin du renommé Peter G. Peterson Institute for International Economics (IIE) à Washington. En raison des divergences touchant le dossier agricole en particulier, les parties ont renoncé à entamer les négociations proprement dites. Un Forum de coopération sur le commerce et les investissements a, toutefois, été créé afin de développer les relations économiques entre les deux pays.



Le Congrès (à l'arrière-plan) joue un rôle important dans la politique économique extérieure des États-Unis. Investi des pouvoirs de la Trade Promotion Authority jusqu'à fin juin 2007, le Président était autorisé à négocier des accords de libre-échange selon une procédure simplifiée.

Photo: Zimmermann

La politique économique extérieure de la Suisse qui, depuis le début des années soixante, est tournée vers l'Europe occidentale et vise l'ouverture des marchés dans un cadre multilatéral, s'est adaptée dans les années nonante aux profondes transformations de l'économie mondiale. Parallèlement à la rapide expansion des entreprises suisses sur les marchés d'Europe centrale, orientale et extra-européens, la Suisse a intensifié ses efforts pour resserrer ses liens avec ces nouveaux débouchés par le biais d'ALE.

Cet article est consacré aux relations économiques entre la Suisse et les États-Unis. Il expose les fondements de la politique américaine de libre-échange, l'intensité de nos liens économiques, les caractéristiques majeures d'un éventuel ALE telles qu'esquissées par l'IIE de Washington, ainsi que les principaux objectifs du Forum de coopération sur le commerce et les investissements, récemment établi entre la Suisse et les États-Unis.

La nouvelle politique économique extérieure des États-Unis

Soucieux de leur suprématie politique, militaire et économique, les États-Unis ont remanié leur politique économique extérieure en 2002 pour la rattacher étroitement à leur politique étrangère. Selon la doctrine du gouvernement du président Bush, le commerce n'est pas seulement un important facteur de croissance économique, mais aussi l'une des bases de la puissance et du leadership mondial des États-Unis. Dans cette nouvelle optique, les accords commerciaux ont une fonction analogue à celle des pactes de sécurité à l'épo-



Philippe G. Nell
Ministre, chef du secteur Amériques, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne; chargé de cours aux universités de Bâle et de Fribourg



Thomas A. Zimmermann
Chef de l'état-major, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne, associé de recherche au SIAW-HSG, université de Saint-Gall

Tableau 1

Relations économiques bilatérales entre la Suisse et les États-Unis

Paramètre	Valeur absolue	Importance relative
Exportations suisses de marchandises aux États-Unis	20,4 milliards de francs (2006)	11,0% de la totalité des exportations suisses de marchandises (2006)
Importations suisses de marchandises provenant des États-Unis	10,9 milliards de francs (2006)	6,2% de la totalité des importations suisses de marchandises (2006)
Importations étasuniennes de services en provenance de Suisse	11,4 milliards d'USD (2005)	4,1% de la totalité des importations étasuniennes de services
Exportations étasuniennes de services vers la Suisse	9,5 milliards d'USD (2005)	2,6% de la totalité des exportations étasuniennes de services
Investissement directs suisses aux États-Unis (stock de capital)	112,5 milliards de francs (2005)	20,1% de la totalité des investissements directs suisses à l'étranger
Investissements directs étasuniens en Suisse (stock de capital)	60,7 milliards de francs (2005)	27,3% de la totalité des investissements directs en Suisse

Sources: AFD, BNS, US Department of Commerce – Bureau of Economic Analysis / La Vie économique

que de la Guerre froide, qui liaient les pays par des droits et des obligations réciproques.

Pour mettre en place cette politique, le président Bush a soumis au Congrès en 2002 un projet de loi intitulé Trade Promotion Authority (TPA, autorité en matière de promotion du commerce). Cette législation permet au gouvernement américain de négocier des accords commerciaux sur les plans multilatéral, régional ou bilatéral et de les soumettre ensuite au Congrès pour approbation selon une procédure simplifiée¹. Accordé à l'origine pour trois ans, ce pouvoir a été prorogé de deux ans jusqu'à fin juin 2007. Le cycle de Doha n'étant pas achevé, le président Bush a demandé au Congrès une prolongation additionnelle.

Les États-Unis, se fondant sur le TPA, ont pris contact avec de nombreux pays et groupes de pays, dont l'Association européenne de libre-échange (AELE) afin d'examiner la possibilité d'approfondir leurs relations économiques. Des négociations menées sur cette base ont conduit à la mise en œuvre d'ALE avec l'Australie, Bahrein, le Chili, les États membres du marché commun de l'Amérique centrale², ainsi que la République dominicaine, Oman, le Maroc et Singapour. D'autres accords ont été signés avec la Corée du Sud, la Colombie, Panama et le Pérou. Des négociations sont en cours avec la Malaisie.

Les entretiens exploratoires en vue d'un accord de libre-échange entre la Suisse et les États-Unis

Compte tenu de la politique suisse de neutralité, l'intérêt des États-Unis à intensifier leurs relations économiques bilatérales avec la Suisse tient sans doute moins à des considérations stratégiques qu'à l'importance même des liens économiques qui unissent les deux pays. S'agissant des investissements directs et du commerce des services, par exemple, la

Suisse fait partie des dix principaux partenaires des États-Unis. Ce pays est également le deuxième débouché de nos exportations de marchandises après l'Allemagne et un marché d'approvisionnement significatif (voir *tableau 1*).

En juillet 2005, la Suisse³ a proposé aux États-Unis d'entamer des entretiens exploratoires en vue d'un éventuel accord de libre-échange. Ces pourparlers se sont déroulés entre septembre 2005 et janvier 2006. Quinze groupes de travail se sont penchés sur les éléments-clés d'un ALE afin d'identifier les intérêts concordants et divergents et chercher des solutions à ces derniers.

En janvier 2006, le Conseil fédéral a renoncé à entamer les négociations proprement dites, considérant que les conditions nécessaires à leur aboutissement n'étaient pas réunies. D'importantes divergences séparaient les deux parties. Elles résidaient essentiellement dans le domaine agricole, où les structures de protection et le régime des soutiens internes diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Contrairement aux autres partenaires de libre-échange de la Suisse, les États-Unis n'auraient accepté un tel accord qu'à la condition qu'il englobe l'ensemble du secteur agricole.

Évaluation d'un accord de libre-échange entre la Suisse et les États-Unis: les résultats de l'étude de l'IIIE

Les entretiens exploratoires ont été accompagnés d'une étude réalisée par l'IIIE⁴ sous le titre *The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement*. Bien que les négociations n'aient pas eu lieu, cette étude représente une précieuse référence pour évaluer le potentiel d'un approfondissement des relations économiques entre la Suisse et les États-Unis. Elle contribue, de plus, à répondre à la motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) du 31 janvier 2006, intitulée «Accord commercial avec les États-Unis», qui prie le Conseil fédéral de présenter une analyse économique globale sur une libéralisation des échanges avec les États-Unis⁵.

Un important potentiel dans de nombreux domaines

Comme le souligne l'étude, les États-Unis continuent de prélever, dans le domaine des *biens industriels*, des droits de douane élevés sur les montres, produits chimiques et autres produits suisses. Un ALE pourrait se traduire par la suppression immédiate de ces droits sur la quasi-totalité des produits industriels d'exportation. Pour un petit nombre de produits sensibles, des délais de transition de dix ans au maximum pourraient être envisagés. Un ac-

1 Précédemment, cette procédure était connue sous le nom de «fast track» (voie rapide). Malgré plusieurs tentatives, le président Clinton n'avait pas réussi à l'obtenir du Congrès. Le président Bush y est parvenu avec une seule voix de majorité. Cette base légale définit des directives générales de négociation. Avant d'être autorisé à entrer en négociation avec un pays, le gouvernement doit consulter le Congrès, lequel sera tenu régulièrement informé de l'avancement des négociations. Le Congrès ne peut qu'accepter ou refuser tel quel un accord qui a été négocié selon la procédure de la TPA; il n'est pas autorisé à le modifier.

2 Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

3 La Norvège et l'Islande, partenaires de la Suisse au sein de l'AELE, ne se sont pas associées à la démarche helvétique. En raison de l'union douanière qui le lie à la Suisse, le Liechtenstein aurait pris part à l'accord entre la Suisse et les États-Unis dans les domaines couverts par cette union.

4 L'Institute for International Economics a été fondé en 1981 et placé sous la direction de C. Fred Bergsten. En octobre 2006, à l'occasion de ses 25 années d'existence, il a été renommé Peter G. Peterson Institute for International Economics (www.petersoninstitute.org).

5 Il s'agit de la motion 06.3007. Le Conseil fédéral a pris position le 29 mars 2006 et proposé d'accepter la motion. Elle a été adoptée par le Conseil national le 15.06.06 et par le Conseil des États le 5 juin 2007 (http://search.pd.intra.admin.ch/ff/cv-geschaefte?gesch_id=20063007).

cord devrait prévoir des règles d'origine libérales afin de bénéficier des préférences douanières. Il pourrait, en outre, conduire à des progrès en matière de reconnaissance réciproque des normes techniques et des organismes d'évaluation de conformité, ainsi qu'en matière d'admission de l'autocertification.

L'étude consacre une large place à l'*agriculture*, le dossier le plus difficile. Compte tenu du très haut degré de protection de la Suisse et du haut degré de protection des États-Unis, les auteurs ne recommandent l'élimination de tous les droits et contingents d'importation que sur une période de 20 ans, avec une attention toute particulière accordée aux produits suisses d'exportation (fromages et spécialités au lait, chocolats, produits de confiserie). Pour les produits moins sensibles, les États-Unis pourraient éliminer leurs droits de douane linéairement sur une période de cinq ans.

S'agissant de la Suisse, les auteurs recommandent une ouverture en profondeur de son marché agricole. Un ALE avec les États-Unis, soulignent-ils, s'accompagnerait à long terme d'une liberté des échanges agricoles ne comportant qu'un faible nombre d'exceptions. Les États-Unis ne pourraient consentir à une protection illimitée dans le temps (ou la réclamer) que pour un nombre très restreint de produits. Pour assurer un déroulement ordonné de cette mutation structurelle, l'ouverture du marché pourrait s'accompagner de clauses de protection spéciales. Il serait également possible de recourir dans l'avenir aux clauses de protection de l'OMC. La sécurité de l'approvisionnement alimentaire pourrait être reconnue comme justifiant le recours à de telles clauses. Pour aménager aux produits agricoles un accès effectif au marché, l'élimination des barrières actuelles associées aux mesures sanitaires et phytosanitaires, et la reconnaissance réciproque en matière de biocertification seraient également nécessaires. En outre, les auteurs de l'IIE recommandent aux États-Unis de garantir une protection particulière aux produits suisses avec indication géographique de provenance (en particulier pour assurer l'équilibre «politico-économique» de l'accord). En contrepartie, estiment-ils, la Suisse devrait reconnaître plusieurs indications géographiques des États-Unis.

Dans le domaine du *commerce des services*, les auteurs ont identifié des obstacles au niveau des services financiers, des industries de réseau, de l'audiovisuel et des services professionnels. Dans un ALE, les deux pays devraient s'accorder sans restrictions le principe de la nation la plus favorisée et reconnaître sur une base réciproque les conventions de formations de base et continue. Chaque pays devrait réserver aux sociétés d'assurance de son partenaire les mêmes règles qu'aux siennes. Il

s'agirait également de chercher à réaliser la libre-circulation pour la main-d'œuvre très qualifiée et le personnel dirigeant. Enfin, un ALE serait une source de progrès supplémentaires pour les services d'information, les télécommunications et les services publics.

S'agissant des *marchés publics*, l'IIE recommande à la Suisse et aux États-Unis de s'accorder mutuellement et sans restrictions le principe de la nation la plus favorisée, sur le *plan fédéral* aussi bien qu'à l'échelon des *États* de l'Union ou des *cantons*. Les États-Unis devraient libéraliser les marchés concernant la recherche et le développement (R&D) ainsi que les services de transport et d'approvisionnement. Ils devraient également convaincre certains États fédéraux réticents ainsi que des zones métropolitaines (notamment de la côte Est) d'y soumettre leurs régimes d'adjudication. Les auteurs relèvent que l'ouverture des marchés publics aurait un effet positif sur l'efficacité des dépenses publiques et pourrait constituer un précédent très utile dans les négociations de l'OMC⁶.

L'IIE voit des possibilités de libéralisation supplémentaires dans le domaine des *investissements*. Actuellement, des restrictions existent dans les secteurs dominés par des monopoles publics, dans le cadre de participations étrangères et de certaines pratiques réclamant des autorisations spéciales ainsi que pour les activités temporaires et l'exercice de certaines professions. Dans un accord entre la Suisse et les États-Unis, les dispositions sur les investissements devraient prévoir le traitement national pour les investisseurs privés et garantir l'indemnisation en cas d'expropriation. L'accord devrait aussi pouvoir offrir une procédure d'arbitrage pour les litiges opposant les investisseurs étrangers de l'un ou l'autre des deux États signataires à l'État-hôte.

Conséquences économiques

L'étude analyse les effets économiques d'un éventuel ALE entre la Suisse et les États-Unis. Selon la méthode retenue, les auteurs prévoient une augmentation du commerce bilatéral, qui se situerait entre 20% (MEGC⁷) et 100% (modèle de gravité⁸). Les calculs fondés sur le modèle de gravité permettent aussi d'escompter une progression de quelque 40% du niveau des investissements américains en Suisse. D'après le modèle MEGC, le commerce des services devrait s'accroître de 12%. Selon les auteurs, ce chiffre relativement modeste est principalement imputable à des problèmes de modélisation.

En raison du caractère statique du modèle MEGC, les effets directs sur la progression du produit intérieur brut (PIB) de la Suisse et des États-Unis sont négligeables. Selon d'autres méthodes de calcul, les auteurs évaluent

Encadré 1

Principaux objectifs du Forum

- Promouvoir le commerce et les investissements entre les deux pays en :
- poursuivant des initiatives dans les domaines du commerce et des investissements en vue de conclure des accords ou d'autres arrangements spécifiques;
 - identifiant les questions qui se prêtent à des négociations ou des actions communes au sein de forums multilatéraux;
 - encourageant la coopération entre les deux parties;
 - examinant toute question qu'une partie pourrait soulever;
 - reprenant, le cas échéant, les discussions exploratoires en vue d'un éventuel accord de libre-échange.

Encadré 2

Indications bibliographiques

- Hufbauer Gary C. et Baldwin Richard E., *The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement*, Washington, D.C., 2006, Peter G. Peterson Institute for International Economics (IIE). Internet: <http://bookstore.petersoninstitute.org/book-store/3853.html>.
- *Accord du 25 mai 2006 établissant un Forum de coopération sur le commerce et les investissements entre la Suisse et les États-Unis*. Internet: www.seco.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Politique économique extérieure», «Information par pays», «Amérique du Nord».
- Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2004 et message concernant des accords économiques internationaux* («Rapport sur la politique extérieure»), Berne, 2005. Internet: www.admin.ch/ch/f/ff/2005/993.pdf.

lesdits effets à quelque 1,1 milliard d'USD (1,4 milliard de francs) pour chacun des deux partenaires. Pour la Suisse, il en résulterait une progression permanente de 0,5% du PIB.

Pas de conséquences sur les relations Suisse – UE

Les auteurs estiment qu'un tel accord n'aurait aucune retombée négative sur les relations entre la Suisse et l'Union européenne, étant donné que cette dernière a toujours respecté l'indépendance de notre pays en matière de politique commerciale. En outre, les producteurs européens jouissent déjà – sauf dans le domaine agricole – d'une large liberté d'accès au marché suisse.

Le Forum de coopération sur le commerce et les investissements

Bien que les conditions nécessaires à la réussite de négociations en vue d'un ALE ne soient actuellement pas réunies, la dynamique et les contacts issus des entretiens exploratoires doivent être utilisés pour intensifier la collaboration économique entre la Suisse et les États-Unis.

À cette fin, le chef du Département fédéral de l'économie (DFE) et le délégué américain au Commerce (USTR) ont manifesté, à l'issue des entretiens exploratoires, leur volonté de mettre sur pied un Forum de coopération sur le commerce et les investissements entre la Suisse et les États-Unis (voir *encadré 1*). Celui-ci s'inscrit dans le cadre de la motion de la CER-N du 31 janvier 2006, qui charge le Conseil fédéral de poursuivre, avec les États-Unis, les entretiens en vue d'un accord commercial portant essentiellement sur la coopération générale, la libéralisation du commerce, les services et les investissements.

L'accord instituant ce Forum, signé le 25 mai 2006 à Washington par le conseiller fédéral Joseph Deiss et l'USTR Robert Portman, prévoit notamment la conclusion d'accords ou d'arrangements destinés à faciliter le commerce et les investissements entre la Suisse et les États-Unis. Le Forum permet d'identifier les questions relevant du commerce et des investissements qui se prêtent à des négociations ou des actions communes au sein de cercles bilatéraux et multilatéraux. Les parties s'engagent aussi à se consulter avant toute décision susceptible d'avoir des conséquences négatives sur l'autre en matière de commerce et d'investissements. Le Forum peut, enfin, servir de cadre pour la reprise d'entretiens exploratoires en vue de négociations pour un ALE.

Au niveau organisationnel, le Forum est placé sous la direction du DFE et de l'USTR. Selon les dossiers, d'autres départements et offices prennent part à ses activités. Des réu-

nions annuelles permettent d'effectuer la synthèse des travaux et de donner des impulsions aux principaux dossiers. En décembre 2006, les sujets couverts par le Forum ont fait l'objet d'entretiens à Washington entre la conseillère fédérale Doris Leuthard et la déléguée américaine au commerce Susan Schwab. Les statuts du Forum prévoient aussi expressément d'associer le secteur privé aux travaux. À ce titre, en novembre 2006, la chambre de commerce helvético-étasunienne⁹ a lancé, en présence du secrétaire d'État Jean-Daniel Gerber, une série de déjeuners/débats. Lors de ces rencontres, qui se tiennent dans le cadre du Forum, les activités de PME suisses aux États-Unis sont présentées et les questions intéressantes ces entreprises débattues.

Le DFE et l'USTR ont tiré un bilan positif de la première année du Forum, le 14 juin 2007 à Washington. De nouvelles impulsions ont été données et plusieurs sujets ont été traités, dont notamment le commerce électronique, la facilitation des échanges, les actions communes visant à mieux faire respecter les droits de la propriété intellectuelle dans les pays en développement et émergents, la réglementation du secteur des télécommunications et le commerce de divers produits agricoles.

Conclusion

En l'absence d'un ALE, l'accord du 25 mai 2006 instituant le Forum de coopération offre un cadre souple favorable à des améliorations ciblées des conditions-cadres, dont dépendent les échanges commerciaux et les investissements entre la Suisse et les États-Unis; de plus, il permet d'assurer un dialogue continu. L'étude de l'IIE a mis en évidence un important potentiel d'amélioration des relations entre les deux pays.

Afin de renforcer la capacité concurrentielle des acteurs économiques, le Forum doit se doter d'un programme de travail substantiel. À cet effet, il incombe aux administrations et au secteur privé de travailler étroitement pour identifier les principales barrières non tarifaires affectant les échanges et les investissements, et les éliminer. Dans ce contexte, la Suisse suivra attentivement les travaux du «Cadre transatlantique»¹⁰ établi le 30 avril 2007 entre les États-Unis et l'UE. Elle cherchera à en étendre les résultats à ses propres relations avec son partenaire nord-américain par le biais du Forum, jetant par-là de nouveaux ponts vers celui-ci.

6 L'Accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC fait l'objet d'une révision totale; actuellement, les négociations portent sur une extension de son champ de couverture.

7 Le MEGC (modèle d'équilibre général calculable) du Projet d'analyse des échanges mondiaux («Global Trade Analysis Project», GTAP) a été retenu pour les calculs. Des informations précises sur le GTAP sont disponibles sous www.gtap.agecon.purdue.edu/about/center.asp.

8 Les auteurs recourent au modèle de gravité pour tenter d'évaluer l'impact que pourrait avoir un ALE entre la Suisse et les États-Unis sur les échanges commerciaux. Ils utilisent comme base les expériences effectuées dans le cadre des ALE et unions douanières existants.

9 Il s'agit de la Swiss-American Chamber of Commerce dont le siège est à Zurich. Elle comprend plus de 2500 membres; www.amcham.ch.

10 Pour plus d'informations, voir: www.eurunion.org/partner/summit/20070430sum.htm.