

# Une nouvelle stratégie pose des jalons pour les années à venir

Le Conseil fédéral a révisé sa stratégie économique extérieure, dans laquelle il prend en compte la multiplication des tendances protectionnistes, l'évolution du contexte géopolitique et les questions liées aux normes environnementales et sociales. *Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch, Larissa Müller, Claudio Wegmüller*

**Abrégé** Nous jouissons en Suisse d'un niveau de vie élevé. Si nous avons largement bénéficié de la mondialisation au cours des dernières décennies, c'est en partie grâce au cadre propice créé par la politique économique extérieure. La stratégie économique extérieure approuvée par le Conseil fédéral le 24 novembre aborde notamment les bouleversements en cours et les défis à venir en soulevant plusieurs questions : comment garantir la cohérence de la politique économique extérieure avec les autres axes de la politique fédérale ? Quelle position la Suisse adopte-t-elle par rapport à la formation de nouveaux blocs ? Et comment réagit-elle face à la montée du protectionnisme dans le commerce international ?

Malgré une économie mondiale ébranlée par les crises, le volume des échanges internationaux a doublé depuis les années 2000. Le système du commerce mondial réunit un nombre croissant de pays. La mondialisation s'observe non seulement en termes d'intégration économique, mais aussi de progrès technologique, et s'accompagne de changements sociétaux. La part de la population vivant sous le seuil de pauvreté a par exemple diminué ces dernières décennies, sur fond d'accélération de la mondialisation<sup>1</sup>. L'interdépendance des économies nationales et les échanges d'informations ont fortement progressé. À cela s'ajoutent l'avènement d'Internet, qui compte aujourd'hui cinq milliards d'utilisateurs (dix fois plus qu'au tournant du millénaire<sup>2</sup> et environ deux milliards de plus qu'en 2015), et celui du smartphone, désormais utilisé dans plus de 50 % des consultations de sites web, contre un tiers en 2015<sup>3</sup>.

Ces tendances globales intéressent la Suisse au premier chef : pauvre en ressources naturelles et disposant d'un marché intérieur relativement restreint avec 8,5 millions d'habitants, le pays doit entretenir des liens étroits avec les marchés internationaux. Le commerce extérieur contribue au produit intérieur brut de la Suisse à hauteur d'environ 40 % et joue ainsi un rôle déterminant dans

le maintien et la création d'emplois ainsi que dans le niveau élevé des revenus<sup>4</sup>.

## Un fondement pour la prospérité

La Confédération crée le cadre nécessaire pour que le commerce extérieur demeure un facteur important du niveau de vie helvétique. Aux côtés de 164 autres pays, la Suisse a travaillé à la libéralisation des échanges sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Parallèlement à sa participation sectorielle au marché intérieur de l'UE, elle entretient des relations de libre-échange avec plus de 40 pays partenaires.

En outre, 115 accords bilatéraux protègent les investissements suisses dans les pays partenaires, tandis que la coopération économique au développement vise à favoriser l'essor du secteur privé dans les pays à faible revenu et à permettre leur intégration dans l'économie mondiale. La diplomatie commerciale œuvre elle aussi à l'entretien de ce réseau commercial finement maillé : elle soutient les entreprises à l'échelon local et noue des contacts importants. Ceux-ci se sont révélés précieux durant la pandémie : des interventions rapides sur le terrain ont en effet permis de libérer rapidement des lots de marchandises bloqués à l'étranger.

Notre prospérité et les conditions qui la sous-tendent ne vont clairement pas de soi. Les instruments de notre politique écono-

mique doivent s'adapter en continu à l'évolution des conditions sociétales, politiques, technologiques et économiques à l'échelle internationale. C'est dans cette optique que le Conseil fédéral a adopté une nouvelle stratégie économique extérieure en novembre 2021.

## Enjeux majeurs

Trois des défis mis en lumière dans cette stratégie ainsi que les approches définies pour les relever<sup>5</sup> sont abordés ci-après.

### 1) Interactions avec la politique intérieure

La politique économique extérieure s'intègre dans d'autres domaines politiques de la Suisse. Il n'y a ainsi pas de distinction claire entre la politique extérieure et la politique intérieure. Si la suppression des droits de douane était naguère au centre des efforts visant à libéraliser les échanges internationaux, ce sont désormais les divergences entre réglementations qui influencent de façon croissante les activités économiques transfrontalières. Citons par exemple les réglementations en matière de numérisation, les prescriptions techniques ou la reconnaissance des qualifications professionnelles. Du côté de la numérisation, on observe une intensification de l'activité législative, souvent avec une portée extraterritoriale (sur le plan de la protection des données notamment). Dans ces domaines, les négociations à l'échelon international peuvent induire des changements en matière de politique intérieure. À l'inverse, il arrive que des questions de politique intérieure rejaillissent au niveau de la politique extérieure. C'est le cas de l'engagement de la Suisse en faveur des objectifs climatiques et environnementaux dans le cadre de sa politique commerciale multilatérale, ainsi que de leur cohérence avec les

1 Banque mondiale (2020).

2 Internetworldstats.com.

3 Kemp (2021).

4 OCDE (2020).

5 Cf. Conseil fédéral (2021).



Marché de Hanoï. Un accord de libre-échange est en cours de négociation entre la Suisse et le Vietnam.





accords internationaux sur le développement durable et la protection de l'environnement. La Suisse négocie actuellement un accord sur le changement climatique, le commerce et la durabilité (« Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability », ACCTS) avec des pays partageant ses vues, l'idée étant notamment de renforcer les chaînes de valeur des biens environnementaux et de réduire le subventionnement des énergies fossiles.

L'intégration plus efficace de la politique économique extérieure dans les autres domaines politiques passe par l'implication précoce des milieux intéressés (société civile, cantons, économie). Cela exige de mettre en balance les intérêts de politique intérieure, de souligner l'importance de la politique économique extérieure et les chances qu'elle offre à la Suisse, et de clarifier les malentendus.

## 2) Évolution du contexte géopolitique

Dans un monde en perpétuelle mutation, l'ouverture des marchés ne saurait se limiter à certaines zones géographiques (Asie du Sud-Est) ou à certaines thématiques (marchés numériques). Notons que les accords négociés par d'autres pays revêtent eux aussi une importance de premier plan, car la Suisse s'engage, en fin de compte, à obtenir des conditions au moins aussi favorables que ses concurrents. C'est pourquoi notre pays s'efforce de conclure des accords de libre-échange parallèlement aux relations nouées avec ses partenaires commerciaux. Des négociations sont en cours avec la Malaisie, l'Inde, le Vietnam et la Moldavie, et les pourparlers se poursuivent concernant la modernisation des accords existants avec le Chili, le Mexique et l'Union douanière d'Afrique australe (Sacu).

La Suisse est aussi directement touchée par les bouleversements géopolitiques, dont la formation de blocs entre la Chine, l'UE et les États-Unis, ainsi que par certains regroupements entre pays émergents et pays en développement. Ces acteurs influencent tant le contenu que l'issue des discussions internationales et cherchent à imposer leur approche normative, à l'image des réglementations sur les investissements directs ou la politique des données. Dans cette lutte d'influence, la Suisse sera tôt ou tard contrainte de prendre position si elle ne veut pas mettre en péril son accès aux marchés. Dans le même temps, notre pays appelle de ses vœux des réglementations bénéficiant d'un large soutien sur le plan international et, si possible, multilatérales.

## 3) Tendances protectionnistes

Des voix se sont fait entendre ces dernières années en faveur d'une limitation des échanges internationaux. Cette tendance s'accroît encore avec les obstacles au commerce érigés par les États-Unis et la Chine en guise de levier politique. L'augmentation des inégalités dans de nombreux pays, les difficultés liées à la pandémie et les menaces planétaires (changement climatique, perte de biodiversité, etc.) influencent la perception politique de la mondialisation, y compris en Suisse.

Soucieuse d'éviter une montée du protectionnisme et l'imposition de prescriptions techniques divergentes, la Suisse mise sur les organisations internationales et sur des alliances avec des pays partageant ses vues afin d'instaurer des règles communes favorisant l'ouverture des marchés. Elle défend notamment ces règles lors de procédures d'arbitrage dans le cadre de l'OMC.

Il est par ailleurs important de dissiper les malentendus. Ainsi, un accès aux marchés internationaux aussi large que possible et assorti de garanties juridiques ne saurait être assimilé à une libéralisation effrénée. La Suisse n'entrera pas en matière sur un affaiblissement de la protection des consommateurs ou sur une dilution des normes environnementales ou sociales. Lorsqu'un produit est importé en franchise douanière en vertu d'un accord de libre-échange, il doit répondre aux normes applicables en Suisse. Ainsi, le fait d'exempter de droits de douane les voitures de tourisme importées de Chine ne signifie pas que ces véhicules puissent déroger aux exigences de sécurité imposées dans notre pays pour obtenir une autorisation de circulation.

Vu sous cet angle, un accord de libre-échange peut parfaitement être vecteur d'impulsions positives. L'huile de palme d'Indonésie ne peut être importée à des conditions avantageuses que si elle répond à des normes écologiques et sociales, ce qui crée une incitation pour l'importation d'huile certifiée. Cette disposition n'est qu'un exemple de la manière dont la Suisse s'engage pour que les relations économiques transfrontalières participent au développement durable en son sein comme à l'étranger.

## Une politique éprouvée

La politique économique extérieure menée par la Suisse a fait ses preuves. Sans constituer un but en soi, elle complète la politique de la Confédération visant à préserver un niveau de vie élevé en Suisse. L'accès aux marchés

internationaux et l'intégration aux chaînes de valeur internationales y contribuent de façon importante. La Confédération s'engage à cet égard en faveur de conditions-cadres appropriées. Le rôle de la stratégie économique extérieure consiste à identifier les défis à venir, à fixer des objectifs stratégiques transparents et à définir neuf champs d'action centraux dans lesquels la Confédération doit s'investir davantage. La nouvelle stratégie offre ainsi un cadre d'orientation à la politique économique extérieure de ces prochaines années.



**Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch**  
Directrice du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



**Larissa Müller**  
Cheffe suppléante du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



**Claudio Wegmüller**  
Coordinateur Affaires économiques extérieures et européennes, Direction, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

## Bibliographie

Conseil fédéral (2021). *Stratégie de la politique économique extérieure*. Berne  
Kemp S. (2021). *Digital 2021 Global Overview Report*. OCDE (2020). *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*. Banque mondiale (2020). *Rapport 2020 sur la pauvreté et la prospérité partagée. Revers de fortune. Vue d'ensemble*. Washington, DC : Banque mondiale.