



Les politiques menées dans l'Union européenne discrimine l'économie suisse

Les accords bilatéraux régissent les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne... du moins en théorie. Dans la pratique, la situation est la suivante : pour faire face à la crise économique, les États membres de l'UE ont pris des mesures de politique commerciale qui nuisent à la Suisse. *Simon J. Evenett*

Abrégé Depuis l'éclatement de la crise économique mondiale en 2008, les interventions en matière de politique commerciale se sont multipliées au sein de l'Union européenne. Comme le montre une étude de l'université de Saint-Gall, elles sont généralement contraires aux intérêts commerciaux de la Suisse. Or, elles ont été décidées par la Commission européenne ou par les États membres au mépris des obligations auxquelles l'UE est tenu par les accords internationaux. Dans la plupart des cas, il s'agit de subventions à des entreprises déficitaires. Étant donné que nombre de ces interventions restent en vigueur après la crise, elles affectent la petite économie ouverte qu'est la Suisse.

Les traités commerciaux actuels sont forcément incomplets et laissent une marge de manœuvre aux parties impliquées¹. C'est le cas notamment des accords bilatéraux complexes qui régissent les relations commerciales entre la Suisse et l'UE. La valeur de tout accord pour les intérêts commerciaux d'une nation dépend essentiellement de la manière dont les autres signataires le mettent en œuvre. Dans les périodes de forte tension économique ou de stagnation, la tentation est grande de faire passer les intérêts nationaux avant ceux des pays étrangers. Ainsi, les crises constituent une sorte de « test de résistance » pour les accords commerciaux.

Durant les quinze premières années du nouveau millénaire, les exportations de la Suisse vers l'UE ont augmenté de 141 % en termes nominaux, pour atteindre 128,9 milliards d'USD. Elles ont toutefois accusé un recul passager pendant la crise économique mondiale et un ralentissement de leur croissance est perceptible depuis 2012 (voir *illustration 1*). Par ailleurs, le

franc s'est fortement apprécié par rapport à l'euro depuis 2007.

Naturellement, une partie de la décélération observée après 2012 est due au ralentissement de la croissance dans l'UE. Elle-même provient des plans de sauvetage internationaux et des mesures d'économie qui en ont découlé dans plusieurs pays de la zone euro. Malgré tout, les facteurs macroéconomiques ne semblent pas expliquer, à eux seuls, l'excédent commercial dont l'UE profite depuis quelques années. Même si leur importance est réelle, l'environnement politique peut aussi avoir joué un rôle. C'est pourquoi l'étude présentée ici² résume les interventions – aussi bien libéralisantes que discriminatoires – de la Commission européenne et des gouvernements des pays membres. Elle en examine les répercussions possibles.

Interventions politiques de l'UE

Au sein de l'UE, comme ailleurs, les gouvernements ont réagi énergiquement à la crise économique mondiale en adoptant des

plans de relance macroéconomique. Souvent, ils les ont combinés avec un soutien ciblé à des secteurs spécifiques de l'économie ou à des entreprises en difficulté. Si nombre de ces mesures d'aide ont été prises pour préserver des emplois, il s'agissait dans certains cas de favoriser les entreprises locales au détriment de la concurrence étrangère (y compris suisse). À première vue, ces interventions gouvernementales semblent neutres sur le plan de la concurrence. En réalité, elles contiennent en filigrane des conditions discriminatoires envers les entreprises étrangères. À titre d'exemple, les firmes établies dans des pays de l'UE sont tenues de réaliser une certaine part de leur valeur ajoutée sur le territoire national.

Les interventions en matière de politique économique sont en principe réservées aux institutions de l'UE. Même durant la crise, les États membres n'étaient pas autorisés à modifier les barrières tarifaires traditionnelles. Dès lors, la volonté de privilégier les entreprises nationales s'est manifestée sous d'autres formes – principalement par des subventions à des sociétés déficitaires. Ces aides freinent les forces du

De la recherche à la politique

La Vie économique et la revue scientifique *Aussenwirtschaft*, publiée par l'Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'université de Saint-Gall, facilitent le transfert de savoir entre la recherche et la politique. Les études qui ont un rapport étroit avec la politique économique de notre pays sont publiées sous une forme ramassée dans notre revue.

¹ L'auteur remercie Piotr Lukaszuk pour sa contribution à cette recherche.

² La revue *Aussenwirtschaft* de l'université de Saint-Gall y consacrera également un article cette année.

marché qui visent une réduction des capacités. Elles maintiennent des prix artificiellement bas et transfèrent le fardeau des adaptations sur les entreprises non subventionnées. Après l'éclatement de la crise, les trois plus grandes économies européennes – Allemagne, Grande-Bretagne et France – ont assoupli les dispositions de l'UE relatives aux programmes d'aide.

La Commission européenne a eu le mérite de rassembler une quantité substantielle de données sur les subventions qui ont été octroyées durant la crise à des entreprises de l'UE. Lorsque c'était possible, elle a essayé de reconstruire le système préexistant de programmes d'aide étatiques. Elle a également gardé un œil sur les violations manifestes du Marché unique européen, ce qui inclut les procédures déséquilibrées de passation de marchés publics. Ces données ont alimenté la base de données du Global Trade Alert (GTA, voir *encadré*). En se fondant sur ces informations, l'étude présentée ici a tenté de déterminer dans quelle mesure la Commission européenne et les gouvernements des pays membres ont tendance à prendre des

mesures génératrices de distorsions commerciales, qui entravent probablement ou presque certainement les intérêts commerciaux de la Suisse.

Les mesures nuisibles dominent

Parmi les mesures prises par des gouvernements étrangers depuis novembre 2008, le Global Trade Alert en a recensé presque 1100 qui ont nui aux intérêts commerciaux de la Suisse et environ 600 qui, au contraire, leur ont été bénéfiques. Près de 900 mesures nuisibles pour la Suisse sont toujours en vigueur. Cela indique qu'il reste encore beaucoup à faire pour démanteler les instruments destinés à lutter contre la crise économique.

Si l'on considère exclusivement les données de l'UE, la situation est la suivante: depuis le début de la crise économique en novembre 2008, les pays membres et la Commission européenne ont pris au total 200 mesures nuisibles et 37 bénéfiques du point de vue suisse (voir *tableau*). En octobre dernier, 151 mesures nuisibles et 23 bénéfiques étaient encore en vigueur.

Parmi les mesures de l'UE nuisibles à la Suisse, on ne décèle qu'une tendance minime à créer des barrières douanières classiques. Dans de nombreux cas, en revanche, les États membres de l'UE ont sauvé de la faillite des entreprises nationales. Au moyen d'informations pertinentes sur ces dernières et leurs produits, nous avons pu montrer que les actions de sauvetage ont touché, dans 141 cas, des firmes qui étaient en concurrence directe avec une entreprise exportatrice suisse.

Un grand nombre de ces subventions et de ces plans de sauvetage sont toujours en vigueur. Il y a donc peu de raisons de penser que les intérêts commerciaux suisses ont été affectés par l'UE uniquement au début de la crise économique. L'assouplissement des règles de Bruxelles relatives aux aides étatiques a eu des effets sur nos exportateurs: il les a probablement forcés à baisser leurs prix et à accepter des marges bénéficiaires réduites sur les produits vendus dans l'UE ainsi que sur le rendement des capitaux investis.

Les mesures nuisibles se sont accumulées au fil des années (voir *illustration 2*). Leur nombre a atteint un pic en 2009. Puis il a diminué, avant de repartir à la hausse après 2011. Ce récent accroissement est conforme aux tendances mondiales. Parallèlement, le nombre de réformes mises en œuvre par l'UE et favorables à la Suisse a chuté depuis 2013.

La base de données du GTA recense aussi les mesures suisses qui nuisent à l'UE. Depuis novembre 2008, notre pays a très vraisemblablement affecté dans treize cas les intérêts commerciaux de l'UE, en particulier dans le domaine agricole et sur la question des travailleurs migrants. En comparaison avec les mesures nuisibles de l'UE, celles de la Suisse n'ont toutefois que des effets modestes.

La Suisse, petite économie ouverte, est fortement touchée

Quelles sont les implications de ces observations pour l'efficacité des accords économiques entre la Suisse et l'UE? Ces derniers ont-ils réussi le «test de résistance» de la crise?

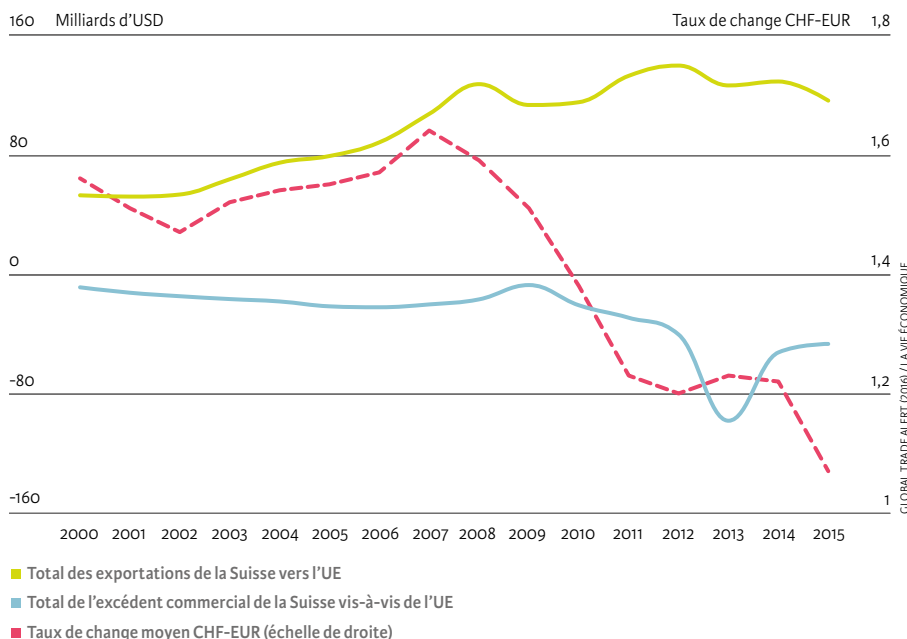
Bien entendu, les résultats de l'étude ne permettent pas d'affirmer que les accords bilatéraux ont perdu toute efficacité. Cependant, ils autorisent certaines hypothèses allant dans cette direction. Premièrement, l'affirmation selon laquelle les accords bilatéraux auraient préservé

Les mesures de l'UE nuisibles pour la Suisse (de novembre 2008 à octobre 2016)

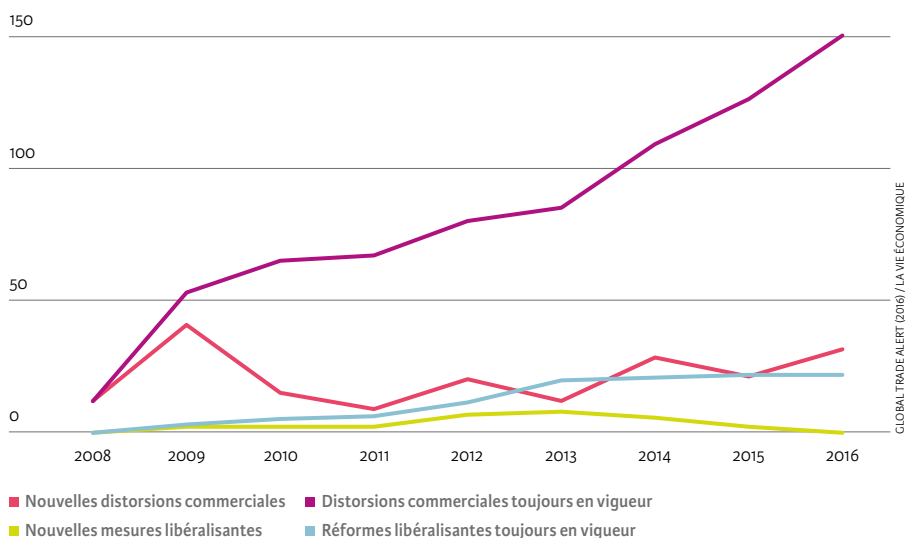
Interventions politiques	Mesures nuisibles mises en œuvre		Mesures bénéfiques mises en œuvre	
	Total	Toujours en vigueur	Total	Toujours en vigueur
Aides étatiques	141	101	0	0
Financement du commerce	13	13	0	0
Encouragement à l'exportation	10	8	0	0
Taxes à l'importation	6	4	9	5
Mesures d'investissement	6	6	3	3
Quotas d'importation	5	2	7	2
Barrières non tarifaires	5	4	3	2
Taxes à l'exportation ou restrictions	3	2	6	5
Marchés publics	3	3	0	0
Exigences de localisation	2	2	0	0
Préférences dans les marchés publics	2	2	0	0
Mesures liées à la migration	1	1	5	5
Quotas	1	1	1	1
Localisation dans les marchés publics	1	1	0	0
Défense commerciale	1	1	0	0
Subventions à la consommation	0	0	2	0
Subventions à l'importation	0	0	1	0
Total	200	151	37	23

GLOBAL TRADE ALERT (2016) / LA VIE ÉCONOMIQUE

III. 1. Croissance des exportations suisses après 2000



III. 2. Nombre de mesures nuisibles et bénéfiques de l'UE depuis 2008



Global Trade Alert

Le « Global Trade Alert » (GTA) collecte des données sur les mesures économiques annoncées et mise en œuvre par les États depuis la première réunion de crise du G20 en novembre 2008. Cet organisme indépendant recense (presque) toutes les mesures qui influencent le traitement des intérêts économiques indigènes, par rapport à la concurrence étrangère. Depuis sept ans, des preuves s'ajoutent systématiquement à sa base de données. Celle-ci est aujourd'hui 2,5 fois plus grande que la compila-

tion analogue de l'Organisation mondiale du commerce, qui se concentre sur un nombre limité de mesures prises en matière de politique commerciale durant la crise économique. Les intérêts économiques indigènes se définissent au sens large comme un ensemble comprenant des commerçants, des investisseurs étrangers, des détenteurs de propriété intellectuelle (y compris dans le domaine électronique) et des employés à l'étranger. Le GTA est coordonné par Simon J. Evenett.

les intérêts commerciaux suisses du protectionnisme de l'UE durant la crise économique ne cadre absolument pas avec les données collectées. Au cours des huit dernières années, des organismes officiels de l'UE – en principe, il s'agissait plutôt des États membres que de la Commission européenne – ont ainsi pris dans 200 cas des mesures nuisibles à nos intérêts commerciaux. Cela ne veut pas dire que l'UE visait spécifiquement la Suisse. Le préjudice subi était plutôt une conséquence des interventions décidées au sein de cette même union en matière de politique économiques.

Deuxièmement, il est frappant de constater que la plupart des distorsions commerciales ont été engendrées par des subventions et des aides étatiques. Jusque-là, l'UE était en effet fière de sa réputation de rigueur en la matière. Nos résultats – et ceux d'autres chercheurs – font apparaître des fissures : peu après le début de la crise, l'UE a supprimé les règles relatives aux soutiens étatiques. Elle n'a tenté que récemment de les réintroduire.

Le fait que l'UE ait pu suspendre un tel régime d'aide dans un climat de tension économique aigüe en dit long sur la valeur des règles commerciales. Durant la crise, ce sont ces dernières – et non les gouvernements – qui ont fléchi.

En tant que petite économie ouverte, la Suisse est tributaire de l'accès aux marchés étrangers. Elle contribue, par sa politique commerciale libérale, à la croissance de l'économie mondiale. Toutefois, les résultats des recherches tempèrent nos attentes concernant la protection que les accords de libre-échange assure aux intérêts des États signataires.



Simon J. Evenett

Professeur de commerce international et de développement économique, université de Saint-Gall; coordinateur de la base de données Global Trade Alert.