



Des accords de libre-échange avec le Sud? Bof, se dit la gauche

Alors que la négociation multilatérale au travers de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) domine l'agenda politique du commercial international depuis un quart de siècle, on assiste à un retour discret du bilatéralisme entre pays du Nord et du Sud. La Suisse participe pleinement à ce jeu-là. En dix ans à peine, le Conseil fédéral a tissé un large réseau d'accords bilatéraux de libre-échange. Dans les faits, ces accords vont plus loin que les traités négociés à l'OMC, comme dans le cas de la propriété intellectuelle et des investissements. La gauche suisse est restée muette sur ces traités commerciaux, leur portée et les menaces qu'ils font peser sur les populations du Sud. Ce court article présente ces accords et quelques-unes des questions qu'ils devraient susciter dans la gauche, de gouvernement ou non.

Pas de boom commercial sans accords de libre-échange

En 2010, la Suisse bouclera une incroyable décennie de son histoire commerciale. Alors qu'entre 1885 et 2000, ce pays n'a connu que dix années d'excédents, voilà que depuis 2001, ses exportations surpassent systématiquement ses importations de manière significative. Depuis 2000, l'excédent commercial cumulé se monte, exprimé en prix constants de 2007, à 58,3 milliards de francs (soit 4.7% des exportations totales). En comparaison, ce chiffre était négatif pour les années 1980: -101,2 milliards. (11.6% des exportations totales). Or, toutes les composantes de l'industrie d'exportation n'ont pas profité de cette hausse. Entre 1995 et 2006, la part de l'industrie des machines et de l'électronique dans les statistiques des douanes suisses s'est effondrée d'au moins 10%. Celle des instruments de précision et des montres a connu une stabilisation à 15% environ du total des exportations. Mais c'est surtout l'industrie chimique et pharmaceutique qui conservera les meilleurs souvenirs de ces années-là: sur la période, sa part a progressé de près de 10% (à 35% du total)¹.

Yves Steiner

a étudié les sciences politiques à l'Université de Lausanne et l'économie internationale à la London School of Economics. Il est rédacteur à L'Hebdo.

A l'instar de la situation dans d'autres pays du Nord, la croissance de la demande dans les pays émergents – Chine et Inde en tête – et la vague de libéralisation du



commerce international survenue dès le milieu des années 1990 ont profité à l'industrie helvétique d'exportation, en particulier aux pharmas de la région baloise. Cette ouverture des marchés résulte de la fin de l'Uruguay Round de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1994, un cycle de négociations qui conduit à une réduction drastique des barrières tarifaires et non tarifaires ainsi que la création d'une institution internationale de soutien à cette libéralisation, l'OMC. En parallèle à cette ouverture multilatérale des marchés, un autre mouvement, trop largement méconnu, a démarré avec la multiplication d'accords bilatéraux de libre-échange (ALE). Alors que l'OMC n'en comptait que 30 en 1995, leur nombre a été multiplié par six (168, en mai 2008). Plus du tiers de ces accords de libre échange et d'intégration économique (89), sont entrés en vigueur lors des quatre dernières années². Le regain d'intérêt pour ce type d'accord – qui, en soi, ne sont pas nouveaux³ – s'explique en partie seulement par l'échec (provisoire⁴) du cycle de Doha, lancé à l'OMC en 2001. A l'origine, ces négociations prévoyaient d'ouvrir les marchés des pays du Nord aux produits agricoles des pays dits en développement, de même qu'une libéralisation accrue des services et de la propriété intellectuelle.

C'est peu dire que le gouvernement suisse participe activement à cette libéralisation au travers des ALE. A ce jour, la Suisse en compte 18 en vigueur⁵. Plus de la moitié (11) ont été activés dès 2001, 10 autres sont en négociation⁶ – notamment avec l'Inde et le Japon – et un accord avec le Canada devrait être ratifié par voie législative sous peu. De futures tractations avec la Chine sont aussi à l'étude. Depuis son entrée au Conseil fédéral en été 2006, la démocrate-chrétienne Doris Leuthard accumule ainsi les visites à l'étranger où elle se rend tous les trois mois en moyenne, encadrée à chaque fois par une délégation patronale de haut vol et avec des propositions d'ALE ou d'amélioration des accords existants⁷. En chiffres enfin, les exportations vers les pays avec lesquels la Suisse a un ALE, hors UE et AELE, représentent, en 2006, près de 6% des exportations. Surtout, elles dégagent 6.3 milliards de francs d'excédent, soit le quart du déficit de la balance commerciale suisse à l'égard de l'UE. De nouveaux ALE, comme avec l'Inde et le Japon, permettraient à la Suisse d'accroître son excédent vis-à-vis de ces pays et compenserait la moitié de son déficit avec les pays de l'UE.

Politique offensive et renouveau de l'AELE

Jusqu'ici, le Conseil fédéral et le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), qui assure l'essentiel du travail de négociation, justifient leur activisme dans le domaine des ALE par les blocages du cycle de Doha à l'OMC et



la nécessité de pas voir une entreprise suisse ›discriminée‹ sur un marché extérieur vis-à-vis de firmes de pays concurrents, notamment de l'UE, qui elles bénéficieraient d'un ALE. Comme de coutume, c'est la faute à la ›concurrence internationale‹ et le mythe d'une petite Suisse qui ne fait que s'adapter à la ›nouvelle donne mondiale‹ ressort inlassablement dans les mots des autorités fédérales. Mais qu'en est-il vraiment?

La réalité est en effet tout autre. D'abord, pour ne prendre que ce cas, la Suisse et le Mexique ont signé un ALE le 27 novembre 20008, près d'un an avant le début du cycle de Doha⁹. Difficile ainsi de prétendre que les difficultés présentes à l'OMC forcent le Conseil fédéral à signer des ALE. D'ailleurs, avant le blocage du cycle de Doha en septembre 2003, 5 nouveaux accords étaient en vigueur. D'autre part, le Conseil fédéral a pris le parti de faciliter l'accès des firmes suisses à certains pays, avant que l'UE fasse de même. Des accords ont ainsi été parachevés avec Singapour, l'Union douanière d'Afrique australe¹⁰ et la Corée. De plus, le Conseil fédéral a pris garde de procurer aux firmes helvétiques un accès élargi à ces pays. D'ailleurs, comme l'écrivent deux experts mandatés par le Seco, des dispositions de ces accords «vont bien plus loin que celles figurants dans les accords de l'UE», comme pour la protection des investissements et le règlement des différends entre Etat et investisseur¹¹.

Dans cette politique offensive de préservation et d'ouverture de débouchés commerciaux, l'AELE joue un rôle crucial pour la Suisse. Jadis zone de libre-échange, l'association – que certains voyaient moribonde¹² – est devenue pour ses pays membres à la fin des années 1990, la pièce centrale du dispositif de négociations d'ALE. Un des avantages de l'AELE, selon Martin Zbinden, chef des négociateurs des ALE au Seco, réside dans le fait que seule la chose économique compte, à l'inverse de la pratique européenne: «contrairement à l'AELE, l'UE négocie des arrangements de libre-échange dans le cadre d'accords d'association qui inclut un dialogue politique avec les pays partenaires, comme sur les droits humains.»¹³

Ainsi on apprécie combien la politique commerciale du Conseil fédéral n'a rien de défensif et ne vise pas uniquement à préserver l'acquis. En réalité, celle-ci relève de l'offensive, quitte à inclure dans ces ALE des clauses concernant des domaines sur lesquels les pays membres de l'OMC, dont la Suisse, ne parviennent pas à s'entendre depuis plusieurs années. En ce sens, la politique du Conseil fédéral concourt à un mouvement d'approfondissement de la libéralisation du commerce international. Qui plus est, cette politique n'intègre pas les deux objectifs prioritaires de sa propre politique étrangère, la promotion des droits



humains et celle du développement. En effet, le Conseil fédéral ne se préoccupe guère lors des pourparlers d'un ALE de questions trop «politiques», comme la situation des droits humains du futur pays partenaire. Pire, aucune attention n'est portée au niveau de développement des pays avec qui la Suisse négocie, ni même à l'impact possiblement négatif de la libéralisation du commerce sur leur développement économique.

La patronat jubile, la gauche se tait

Sans surprise, cette politique commerciale du Conseil fédéral recueille l'assentiment du grand patronat et de sa principale association faitière, *economiesuisse*. Si en 2006, l'abandon d'un projet gouvernemental d'ALE à conclure avec les Etats-Unis avait été ressenti comme «une giflé» par Ueli Forster, président d'*economiesuisse*¹⁴, l'organisation patronale salue aujourd'hui l'action du gouvernement et de Doris Leuthard¹⁵. On peut aussi voir là l'impact du travail d'influence de l'association économique qui suit de près les démarches du Seco, voire les anticipent comme dans le cas du Japon. Ainsi en été 2007, c'est suite à un appel aux gouvernements suisse et japonais, concocté par *economiesuisse* et ses homologues du Keidanren, le lobby patronal nippon que les négociations en vue d'un ALE ont finalement démarré¹⁶. Pour le patronat suisse en effet, le déplacement au Japon valait plus que la peine: en six ans, les firmes helvétiques – notamment pharmaceutiques – ont engrangé un excédent de 18,6 milliards, le tiers du surplus commercial suisse sur la même période.

Jusqu'ici, le haut patronat suisse est toujours apparu très soudé derrière les objectifs d'*economiesuisse* en matière d'ALE¹⁷. Cependant, lors du récent voyage de Doris Leuthard en Russie en juillet 2008, des dissensions entre la faitière patronale et l'une de ses composantes, l'industrie des machines, sont apparues. Alors que le président d'*economiesuisse*, le radical Gerold Bührer a refusé un ALE avec la Russie tant que celle-ci n'intègre pas l'OMC et n'engage pas des discussions sur la propriété intellectuelle, le vice-président de l'association et président de *Swissmem*, l'industriel radical Johann-Niklaus Schneider-Ammann a réclamé des négociations immédiates¹⁸.

Si le patronat suisse se félicite souvent de la politique du Conseil fédéral en matière d'ALE, voire la devance sur le terrain, qu'en est-il de la gauche, des syndicats et de la société civile du pays? Disons que la réflexion s'amorce. Par le biais de leurs élus à Berne, le Parti socialiste suisse (PSS) et les Verts sont intervenus à de rares occasions sur le sujet au Parlement, adoubant ainsi la politique économique extérieure du gouvernement. Mais il est vrai que depuis 2007 les interventions parle-



mentaires sur les ALE connaissent un regain d'intérêt¹⁹. Côté syndical, la dimension internationaliste du combat ayant été rangée au musée depuis fort longtemps, l'Union syndicale suisse est restée discrète sur ce dossier. En réalité, seules des organisations non gouvernementales (ONG), comme la Déclaration de Berne et Alliance Sud, travaillent sur ces ALE depuis un an et demi et soulèvent ainsi des questions qui devraient interroger la gauche du pays.

Outre le fait que ces accords n'incluent pas les objectifs de la politique extérieure suisse en matière de droits humains et de développement, ces ALE ne chiffrent jamais l'impact des pertes de recettes publiques dans les pays du Sud engendrées par la diminution de la manne provenant des droits de douane²⁰. Surtout, ces accords se négocient dans un rapport de forces défavorable pour nombre de pays du Sud. Comment en effet imaginer une négociation entre ›partenaires‹ alors qu'elle oppose une batterie de juristes de l'AELE, des Suisses surtout, rompus à l'art de ficeler de tels ALE et des collaborateurs d'un Ministère de l'économie d'un pays du Sud qui découvrent la matière. Dans ce cadre, comme le concèdent la Déclaration de Berne ou Alliance Sud²¹, l'OMC, autrefois si décriée, fournit un cadre de négociation moins défavorable aux pays du Sud. A Genève, ils négocient à plusieurs et non plus seuls.

Mais passer un ALE ne signifie pas déréglementer à tout va. Au contraire, il s'agit aussi de libéraliser l'accès à ces marchés en les re-réglementant, selon les désirs des pays du Nord et de leurs firmes. Le domaine de la propriété intellectuelle et des brevets illustrent ce mécanisme. Ainsi, des ALE tels que ceux négociés par la Suisse avec le Chili, le Liban, la Tunisie ou l'Égypte incluent des clauses sur les essais médicaux²². En effet, les autorités locales ne peuvent se baser sur les essais effectués à l'étranger sur un médicament original pour autoriser la commercialisation d'un générique et ce, dans un délai de cinq ans minimum. Solution? Reproduire ces essais ou s'arranger avec les firmes pharmaceutiques, ce qui passe dans les deux cas par de l'argent à déboursier et un renchérissement du prix des médicaments...

Mais comment faire signer ces ALE aux pays du Sud, une pilule d'autant plus amère que ceux-ci restent des importateurs nets vis-à-vis de la Suisse? En leur offrant un débouché à leurs produits agricoles certes, mais aussi de l'aide au développement. L'exemple de l'ALE avec l'Égypte est éloquent. Depuis août 2007, la Suisse commerce librement avec la république arabe. En avril 2008, plus de 2690 tonnes de pommes de terre égyptiennes ont été exportées sans droits de douane vers la Suisse, tandis que le pays subissait des pénuries alimentaires qui ont conduit à des émeutes. En échange, l'Égypte avait accepté l'importati-



on de lait en poudre dont l'un des premiers producteurs mondiaux est la firme Nestlé, basée à Vevey²³. Parallèlement, la Suisse a aussi accepté de négocier un accord de coopération au développement qui ressemble fort à du service après vente de l'ALE signé quelques mois plus tôt²⁴. Un accord déjà dénoncé par Alliance Sud qui voit, à juste titre, le retour d'une forme d'aide liée aux intérêts économiques suisses²⁵. D'ailleurs, Doris Leuthard a fait part de sa volonté de procéder de la manière dans le cas de l'Inde²⁶.

Si la gauche, les syndicats et les ONG du pays, du moins leurs éléments internationalistes, ont négligé ces ALE, c'est parce que durant les grandes heures de l'altermondialisme, leur cible dans le débat sur l'internationalisation du commerce portait avant tout le sigle de l'OMC. Malgré cela, il reste surprenant que leurs critiques aient manqué à ce point le développement des accords bilatéraux de libre-échange. D'autant que ces traités ne concernent pas que le commerce, mais aussi les investissements. Ainsi, des clauses contenues dans les ALE miment les dispositions de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI) de l'Organisation de coopération et de développement économique, dont les négociations avaient échoué en 1997²⁷. Or, l'échec de l'AMI résultait, certes marginalement, d'une forte mobilisation de la société civile internationale, mais avait aussi amené à la création d'ATTAC²⁸. Manifestement, les Etats du Nord sont parvenus via les ALE à réintroduire une part des dispositions sur l'investissement au nez et à la barbe du mouvement altermondialiste.

Aujourd'hui, la gauche et la société civile suisse auraient donc tort de ne pas questionner la politique économique extérieure du Conseil fédéral, tant au niveau des ALE que de l'OMC. Outre les problèmes soulevés plus haut sur les ALE, ceux-ci servent à contourner les problèmes actuels de l'OMC, mais peut-être aussi à débloquer cette situation bloquée. Les mots d'Ueli Forster, l'ancien président d'economiesuisse, sont clairs sur ce dernier point: «La prolifération des accords bilatéraux et régionaux accentuera la pression en faveur d'une solution multilatérale et permettra ainsi des progrès plus marqués à l'OMC [...] je ne vois pas de contradiction entre les systèmes»²⁹. Ces mots renseignent aussi sur une autre dimension. Pour les milieux économiques, approche multilatérale (OMC) et bilatérale (ALE) se complètent habilement pour pousser plus avant la libéralisation du commerce international.

Finalement, l'activisme du Conseil fédéral traduit également une forme de renouveau de sa diplomatie économique. Définitivement déboussolés par la création du Seco à la fin des années 1990 (et la fin de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures), les structures et les



hauts commis de la diplomatie économique helvétique fonctionneraient-elles à nouveau à plein régime? Et avec, la relation symbiotique qu'ils entretiennent avec le haut patronat. Un nouvel âge d'or se dessine-t-il, comme au bon vieux temps du Vorort et de la Division du commerce?

Notes

- 1 Doytchinov, Silvia, Schmidbauer, Frank: Les exportations suisses de marchandises au mieux de leur forme: analyse d'un succès. In: La Vie économique, Berne, 7/8, 2007, p. 38–41
- 2 Source: http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm (consulté le 28 juin 2008)
- 3 Ainsi, la Suisse possède un tel accord depuis 1960 dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). De même qu'avec la Communauté européenne depuis 1973.
- 4 En effet, la durée des rounds de l'OMC augmentent avec le nombre de participants. Celui de l'Uruguay round a ainsi pris plus de 90 mois. Avec Doha, 25 pays supplémentaires sont présents. En juillet 2008, une septantaine de mois de discussions avaient eu lieu. A ce propos Polaski, Sandra: L'OMC n'est pas en danger. In: L'économie politique, n°35, 2007, p.20
- 5 AELE (depuis 1960), Communauté économique européenne (1973), Turquie (1992), Israël (1993), Îles Féroé (1995), Palestine (1999), Maroc (1999), Mexique (2001), Macédoine (2002), Croatie (2002), Jordanie (2002), Singapour (2003), Chili (2004), Tunisie (2006), Corée du Sud (2006), Liban (2007), Egypte (2007), Union douanière d'Afrique australe dont Afrique du Sud (2008).
- 6 Albanie, Algérie, Colombie, Conseil de coopération du Golfe (dont Arabie Saoudite), Inde, Indonésie, Japon, Pérou, Russie et Thaïlande.
- 7 Au Brésil (février 2007), en Chine (juillet 2007), en Inde (août 2007), dans le sultanat d'Oman et les Emirats arabes (novembre 2007), au Mexique (février 2008), en Inde (avril 2008), en Chine (mai 2008) et en Russie (juillet 2008).
- 8 En 2006, les exportations suisses vers le Mexique ont encore bondi de 29.1%, un record pour les pays émergents sur le continent américain.
- 9 Dans le cas où ce ne serait pas le cycle de Doha, mais la faillite de l'OMC à Seattle, en 1999, qui aurait contraint le Conseil fédéral à s'intéresser aux ALE, rappelons que la Suisse a ouvert des négociations avec le Canada en mai 1998 déjà.



- 10 Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland.
- 11 Heydon, Ken, Woolcock, Stephen, »Evolution des accords de libre-échange: stratégies, contenu et comparaison«, in *La Vie économique*, Berne, 11, 2007, p.10.
- 12 Fin 1994, le Conseiller national bernois radical Marc Suter demanda la raison d'être de l'AELE. Radical aussi, le Conseiller fédéral chargé de l'économie, le Vaudois Jean-Pascal Delamuraz, eut cette réponse prémonitoire: »Ce rôle très marginal que représenteront à l'avenir les échanges à l'intérieur de l'AELE (...) ne sera donc pas notable pour le commerce extérieur de la Suisse [Mais] l'AELE et son secrétariat, fortement redimensionnés naturellement, continueront de jouer un rôle utile, en sorte que ce n'est pas aujourd'hui que je vous invite à procéder à la liturgie funèbre de l'AELE«. *Question Suter »AELE: disparition?«, 5.12.1994.*
- 13 Berne, plus fort que l'OMC! *L'Hebdo*, 29.11.2007. L'association faïtière du patronat helvétique, *economiesuisse*, s'en félicite sûrement. Selon elle, »la défense des droits de l'homme et de l'environnement sont certes des aspirations de première importance, mais les clauses sociales et environnementales n'ont pas leur place dans les traités de libre-échange«. *economiesuisse*, Rapport 2007/2008, Zurich, 2008, p.9
- 14 Sur le sujet, celui-ci déclarait que: »Nous le ressentons comme une gifle. Il n'en est que plus important désormais que les autres pays n'y voient pas un signal négatif et que la Suisse recherche, négocie et conclue des accords de libre-échange encore plus audacieux avec d'autres nations importantes (Japon, BRIC [Brésil, Russie, Inde et Chine])«. In: *La Vie économique*, Berne, 4, 2006, p.39. Message reçu, le Conseil fédéral négocie avec ces pays pour d'éventuels accords.
- 15 *economiesuisse*: Les accords de libre-échange ont le vent en poupe. Dossier politique, Zurich, 2006. *economiesuisse*, Rapport annuel 2007/2008, Zurich, 2008, p.9
- 16 Berne, plus fort que l'OMC! *L'Hebdo*, 29.11.2007. *economiesuisse*: Pour un renforcement des relations économiques avec le Japon. Communiqué de presse, Zurich, 29.06.2008
- 17 Sur ces objectifs *economiesuisse*: Accords de libre-échange – l'économie fixe ses priorités. Communiqués de presse, Zurich, 23.01.2007
- 18 ATS: Visite de Doris Leuthard en Russie – désaccord sur le calendrier de l'accord de libre-échange, 12.07.2008
- 19 Entre autres: Question Gysin (PSS): Accords de libre-échange avec les pays en développement: intégrer les Objectifs du Millénaire, 21.06.2007. Postulat Rennwald (PSS): Intégration d'une clause sociale et écologique dans les accords bilatéraux, 4.10.2007. Interpellation John-Calame (Verts): Accord AELE avec le Pérou, la Colombie, l'Indonésie et l'Inde, 5.10.2007. Postulat Thorens (Verts): Exclure les produits agricoles et alimentaires des ALE, 25.5.2008
- 20 En Inde par exemple, 11.4% du budget de l'Etat provient de ces droits de douane.
- 21 Déclaration de Berne, Alliance Sud, Liaisons dangereuses: les accords bilatéraux de libre-échange Nord-Sud. *Solidaire*, 198, Lausanne/Berne, juin 2008, p.10
- 22 Déclaration de Berne, Alliance Sud, Liaisons dangereuses: les accords bilatéraux de libre-échange Nord-Sud. *Solidaire*, 198, Lausanne/Berne, juin 2008, p.21
- 23 Bauern-Protest gegen Kartoffeln aus Ägypten, *Neue Zürcher Zeitung*, 18.4.2008.
- 24 Seco: La Suisse aide l'Egypte à mieux tirer profit de l'accord de libre-échange signé avec l'AELE. Communiqué de presse, Berne, 31.8.2008
- 25 Les milliards de l'aide détournés, *L'Hebdo*, 15.5.2008. L'aide au développement est trop souvent instrumentalisée. *Le Temps*, 16.5.2008
- 26 L'économie suisse résistera. *Le Temps*, 26.1.2008
- 27 En octobre 2002, la Commission de politique extérieure du Conseil national a adopté à l'unanimité un ALE avec Singapour alors que cet »accord (...) comprend des droits d'accès au marché similaires à ceux que prévoyait l'AMI, il s'en distingue en ce que le tribunal arbitral ne peut se prononcer à ce sujet que si les deux pays concernés y donnent leur consentement« (Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et Singapour. Rapport de la Commission de politique extérieure, 22.10.2002). Depuis, les élus socialistes ou verts ne sont jamais opposés en commission ou en plénum à ce type d'ALE
- 28 Ramonet, Ignacio: Désarmer les marchés. In: *Le Monde Diplomatique*, décembre, 1997
- 29 *La vie économique*, Berne, 4, 2006, p.38