

## Table des matières

<b>1 Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse</b>	<b>5</b>
Résumé	5
1.1 Place de la politique économique extérieure	10
1.1.1 Politique économique extérieure en tant que partie de la politique économique générale	10
1.1.2 Mandat constitutionnel de la politique économique extérieure	11
1.1.3 Les trois dimensions de la politique économique extérieure	12
1.2 Contexte international: analyse et conclusions pour la Suisse	16
1.2.1 Intensification des relations économiques mondiales	17
1.2.2 Dynamisme des principaux marchés internationaux	20
1.2.3 Evolution du contexte de la politique commerciale	23
1.2.4 Conséquences pour la Suisse	25
1.3 Accès aux marchés étrangers et réglementation internationale	27
1.3.1 Objectifs généraux et lignes directrices	28
1.3.2 Nécessité d’agir par catégorie économique	32
1.3.3 Agenda pour la dimension «Accès aux marchés étrangers et réglementation internationale» en fonction des mesures à prendre dans les institutions	37
1.4 Politique du marché intérieur et contribution au développement économique des pays partenaires	42
1.4.1 Politique du marché intérieur suisse	42
1.4.2 Contribution au développement économique des pays partenaires	44
Appendice 1 : Liens entre la politique économique extérieure et la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique de développement durable	48
Appendice 2 : Ouverture économique de la Suisse en comparaison internationale	51
<b>2 Le contexte international de la politique commerciale et le réseau suisse d’accords en matière de politique économique extérieure</b>	<b>61</b>
2.1 Règles et accords sur le commerce de marchandises	61
2.2 Règles et accords dans le domaine des échanges de services	66
2.3 Réglementation des mouvements de capitaux et protection des investissements :	68
2.4 Mobilité internationale des travailleurs	70
2.5 Propriété intellectuelle	72
2.6 Politiques horizontales	73
2.7 Instruments non contractuels	78



Rapport du Conseil fédéral

**Orientation stratégique de la  
politique économique extérieure  
de la Suisse**

**Chapitre d'introduction au rapport  
de politique économique extérieure**



**Résumé**

La division internationale du travail est la base de la réussite économique de la Suisse. Petit pays dépourvu de matières premières, la Suisse s'est ouverte très tôt sur l'extérieur et a pu profiter largement de la mondialisation croissante de l'économie. Dans le sillage de la libéralisation du commerce au cours des dernières décennies, les entreprises suisses ont su saisir leurs chances sur les marchés dynamiques de l'étranger. D'autres nations ont aussi fait récemment l'expérience positive de la mondialisation: ce sont les pays émergents et les pays en développement qui n'ont pas cherché à protéger leur économie par des barrières douanières et d'autres mesures analogues. Les échecs de la stratégie consistant à vouloir remplacer le plus possible d'importations par des structures locales protégées démontrent un théorème essentiel, encore trop négligé dans la discussion politico-économique: les exportations et les investissements à l'étranger ne sont pas le seul facteur de la croissance économique; les importations et les investissements étrangers dans le pays sont tout aussi importants. Premièrement, les importations stimulent la concurrence sur le marché intérieur, ce qui oblige les entreprises indigènes à améliorer sans cesse leur productivité pour pouvoir tenir tête aux importateurs concurrents. Deuxièmement, les importations améliorent directement la compétitivité des sociétés exportatrices, car celles-ci peuvent se procurer à l'étranger des intrants avantageux et de haute qualité. A moyen terme, la politique économique extérieure ne saurait donc se limiter à une vue mercantiliste, considérant les exportations comme un avantage et les importations comme des concessions. Ces deux formes d'échanges sont responsables à parts égales de l'efficacité de la division internationale du travail comme mécanisme d'accroissement de la prospérité.

A cela s'ajoute que les effets de la division du travail sur la prospérité augmentent avec la taille du marché. Plus il y a de pays participant à la mondialisation et plus ils y mettent de zèle, plus la prospérité de tous croît. Le bond spectaculaire de la Chine et d'autres pays émergents, ainsi que les changements observés ces dernières années en Europe centrale et orientale ne doivent donc pas être considérés comme une menace pour les pays industriels occidentaux, mais comme une chance importante d'améliorer la prospérité du monde entier. Pour que la prospérité générée par la division internationale du travail puisse être partagée par le plus grand nombre de pays, il faut que les pays développés soutiennent les Etats aux structures économiques rudimentaires à préparer leur accès aux marchés internationaux. La voie pour y parvenir est tracée par les Objectifs du Millénaire pour le développement, définis par l'ONU et entérinés par la communauté internationale.

**Les trois dimensions de la politique économique extérieure**

Il est évident, dans de telles conditions, qu'une politique économique extérieure visant à améliorer la prospérité de la Suisse doit s'attacher à: premièrement, promouvoir les exportations, deuxièmement, améliorer l'accès au marché pour les importations et, troisièmement, intégrer le plus grand nombre possible de pays dans l'économie mondiale. La politique économique extérieure discutée ici, celle qui

promeut la prospérité, recouvre ces trois aspects et se compose des trois dimensions suivantes:

- (i) accès aux marchés étrangers et réglementation internationale;
- (ii) politique du marché intérieur suisse;
- (iii) contribution au développement économique des pays partenaires.

Les liens entre ces trois dimensions sont si étroits qu'il est justifié de les regrouper sous le terme de «politique économique extérieure». Cette notion large reconnaît explicitement que diviser la politique économique en deux domaines parfaitement distincts, l'intérieur et l'extérieur, n'a plus de sens dans un pays aussi impliqué dans les échanges internationaux que la Suisse.

*Première dimension: accès aux marchés étrangers et réglementation internationale*

La politique économique extérieure est souvent comprise dans un sens étroit: garantir aux exportateurs suisses de biens, services, investissements et autres facteurs de production l'accès aux marchés étrangers. Il s'agit d'une part de *démanteler les entraves au commerce* transfrontalier, qui peuvent être des barrières douanières, des obstacles non tarifaires ou d'autres mesures prises par des Etats qui compliquent, voire refusent, l'accès au marché aux fournisseurs étrangers. D'autre part, et de plus en plus, il faut aussi *élaborer des règles commerciales transparentes, performantes et compatibles sur le plan international*. L'absence de telles structures compromet les chances des fournisseurs suisses sur les marchés étrangers, quand bien même tous les droits de douane auraient été abolis, par exemple. C'est pourquoi ces chances dépendent de manière décisive de l'ensemble des institutions et instruments économiques qui œuvrent au démantèlement des entraves au commerce et à la mise en place de règles communes pour les échanges internationaux.

Pour la première fois, le Conseil fédéral formule ici explicitement des orientations stratégiques pour la dimension «accès aux marchés étrangers et réglementation internationale», raison pour laquelle ce sujet occupe la plus grande partie du présent rapport. Le but fondamental est d'assurer l'accès non discriminatoire des fournisseurs suisses aux marchés de tous les pays.

Pour se rapprocher de cette situation idéale, la méthode la plus efficace est le cadre multilatéral, donc des accords auxquels participent si possible tous les pays. C'est pour cette raison que la politique économique extérieure attache tant d'importance au développement et à l'assise la plus large possible de la réglementation multilatérale, et ce en premier lieu dans le cadre de l'OMC. Eu égard au fait que les pays émergents et les pays en développement sont majoritaires à l'OMC, il n'est pas possible de poursuivre une politique axée exclusivement sur les intérêts immédiats de la Suisse: il faut aussi tenir compte de la perspective globale.

Comme l'ouverture multilatérale des marchés est souvent compliquée et progresse à son propre rythme, de nombreux concurrents importants désirent l'accélérer par des accords préférentiels ou d'autres réglementations bi- et plurilatérales. Pour éviter les discriminations qui pourraient en résulter, la Suisse recherche donc elle aussi à conclure des accords bi- et plurilatéraux en plus de la libéralisation multilatérale, ce qui exige de fixer un ordre de priorité. Le critère principal est l'importance économique future d'un pays. Un autre facteur important est la discrimination existante ou potentielle par rapport aux principaux concurrents sur le marché concerné. D'autres

critères sont enfin la volonté de négocier du pays partenaire et l'opportunité politique d'un accord.

Dans ce contexte, on peut dégager trois groupes de pays avec lesquels la Suisse recherche des accords allant au-delà de ceux de l'OMC: premièrement, les pays de l'UE/AELE, avec lesquels les relations sont étroites du seul fait de leur proximité géographique; deuxièmement, les membres non européens de l'OCDE (en premier lieu les Etats-Unis et le Japon, mais aussi le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Mexique); troisièmement, les géants économiques de demain (comme la Chine, l'Inde, le Brésil et la Russie), auxquels viennent s'ajouter d'autres pays avec lesquels la conclusion d'accords peut empêcher que l'économie suisse ne subisse des discriminations importantes par rapport à ses concurrents.

Pour assurer l'accès au marché, il convient de ne pas attacher de l'importance qu'au commerce des biens, mais surtout à celui des services, ainsi qu'à l'admission et à la protection des investissements directs. L'ouverture du marché est donc conçue expressément au sens large et recherchée activement non seulement pour les produits (biens et services), mais aussi pour les facteurs de production (travail, capital, propriété intellectuelle). On tiendra également compte de l'importance croissante des politiques dites horizontales, c'est-à-dire concernant à la fois les produits et les facteurs de production, comme la politique de la concurrence, les impôts ou le droit des sociétés.

#### *Deuxième dimension: politique du marché intérieur*

Il faut intervenir sur le marché intérieur suisse, car notre pays ne profite pas encore pleinement de la division internationale du travail. En face du secteur des exportations, très productif, il y a toute une série de branches qui, en comparaison internationale, sont largement protégées de la concurrence étrangère et dont la productivité est inférieure à la moyenne. Le but de la politique du marché intérieur est d'insuffler davantage de concurrence dans cette partie de l'économie encore très protégée. La manière la plus efficace d'y parvenir est de l'ouvrir à la concurrence étrangère. Comme il n'est pas possible d'avancer au même rythme dans toutes les branches, la politique du marché intérieur vise à développer la compétitivité en renforçant aussi la concurrence indigène. Même si cette stratégie n'établit pas la concurrence avec les importations, elle est néanmoins importante pour le commerce extérieur suisse, dans la mesure où elle assure aux exportateurs suisses des intrants moins chers et de meilleure qualité. Au chapitre de la politique du marché intérieur, le Conseil fédéral a déjà formulé explicitement sa stratégie dans le «Train de mesures en faveur de la croissance» adopté le 18 février 2004, qui fixe les mesures essentielles pour stimuler la concurrence et l'offre ces prochaines années.

#### *Troisième dimension: contribution au développement économique de pays partenaires*

Cette dimension de la politique économique extérieure entend aider autant de pays que possible à profiter de la division internationale du travail. Elle s'appuie sur deux piliers: premièrement, la Suisse s'efforce d'aider ses partenaires à aménager leurs conditions-cadre nationales à travers la coopération économique au développement (bilatérale et multilatérale), définie dans la «Stratégie de la coopération économique au développement» approuvée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco); deuxièmement, la Suisse participe activement au dialogue sur la politique économique au sein des organisations économiques internationales. Les conditions régissant

l'économie intérieure des pays partenaires sont améliorées et mieux accordées entre elles, sur la base de recommandations politiques élaborées en commun, notamment à travers les examens par pays de l'OCDE, de l'OMC ou du FMI.

### **Conclusions pour l'orientation stratégique de la politique économique extérieure**

Compte tenu des développements intervenus au niveau international, l'analyse décrite dans ce chapitre introductif conduit le Conseil fédéral à prendre les conclusions suivantes pour la politique économique extérieure de la Suisse:

- *La politique économique extérieure commence à l'intérieur.* La concurrence sur le marché intérieur stimule la croissance, augmente la compétitivité internationale des entreprises suisses et ouvre la voie à des accords internationaux.
- Le Conseil fédéral fera progresser énergiquement les réformes entamées avec le train de mesures en faveur de la croissance afin d'augmenter la concurrence sur le marché intérieur suisse.
- *Miser sur les accords multilatéraux.* La meilleure forme de l'ouverture des marchés, pour la Suisse, est d'avoir des accords commerciaux non discriminatoires avec le plus grand nombre possible de pays.
- Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'accords commerciaux multilatéraux dans le cadre de l'OMC.
- *Viser à une réglementation globale cohérente.* La réglementation internationale doit fournir un cadre stable aux échanges économiques et tenir compte des préoccupations pour lesquelles les Etats assument une responsabilité commune.
- Le Conseil fédéral préconise des règles commerciales qui favorisent les échanges économiques et tiennent compte du développement durable.
- *Développer l'accès au marché de l'UE/AELE.* L'UE/AELE restant le principal partenaire économique de la Suisse, il est très important que l'accès au marché intérieur européen soit aussi libre que possible.
- Le Conseil fédéral s'attache à créer autant que possible des conditions de marché intérieur dans les échanges avec les pays de l'UE et de l'AELE, en particulier dans le domaine des biens et des services.
- *Développer le réseau d'accords avec des partenaires choisis.* Face à la prolifération des accords bilatéraux dans le monde entier, la Suisse conclura elle aussi des accords de libre-échange avec des pays ou des zones économiques choisies, hors de l'UE/AELE. Elle fixe à cet effet un ordre de priorité.
- Le Conseil fédéral recherche des accords bilatéraux, en particulier de libre-échange, avec des pays et des zones économiques choisies. Les critères de décision sont l'importance économique actuelle et future du partenaire, de même que le potentiel de discrimination à l'égard de la Suisse.
- *Privilégier les accords commerciaux extensifs.* Les services et les investissements (mais aussi la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée et la propriété intellectuelle) jouant un rôle toujours plus important dans la division internationale du travail, les accords bi- et multilatéraux ne se limiteront pas aux échanges de biens.

- Le Conseil fédéral recherche des accords commerciaux extensifs, qui couvrent les biens, mais aussi et surtout les services et les investissements.
- *Soutenir le développement économique des pays partenaires.* Que les pays partenaires jouissent de bonnes conditions-cadre sur leur marché intérieur est aussi dans l'intérêt de la Suisse, puisque c'est une prémisses pour que ces pays participent pleinement à la division internationale du travail.
- Le Conseil fédéral s'engage pour que la Suisse puisse fournir une contribution au développement économique des pays partenaires dans le cadre de la coopération économique au développement et des organisations internationales.

En résumé, la présente analyse constitue – c'est la première fois – une vue d'ensemble de la politique économique extérieure de la Suisse avec sa stratégie globale. Les aspects suivants sont nouveaux:

- 1) Des objectifs et des lignes directrices sont aussi formulés pour la dimension de la politique économique extérieure qui touche à l'accès aux marchés étrangers et à l'établissement de règles internationales pour les échanges économiques.
- 2) L'analyse montre qu'au niveau international, il existe une tendance croissante à la conclusion d'accords régionaux ou bilatéraux sur le commerce ou les investissements. Afin d'éviter des discriminations sur les marchés étrangers par rapport à des concurrents importants, la Suisse doit suivre ce mouvement. La présente orientation stratégique définit les critères qui permettent de fixer les priorités nécessaires.
- 3) Il faut prendre en compte le fait que les investissements directs augmenteront encore nettement plus vite que le commerce des marchandises, ce phénomène étant lié à la libéralisation du commerce des services. C'est pourquoi, comparativement à la situation qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui, la politique économique extérieure de la Suisse devra prendre en considération non seulement le commerce des marchandises mais encore davantage les échanges internationaux dans les autres catégories économiques, soit les services, les investissements, la main-d'œuvre et la propriété intellectuelle.
- 4) La présente analyse sur la politique économique extérieure mesure toute l'importance de ce dernier constat en reprenant les différentes catégories économiques; ce n'est que dans une seconde phase qu'elle s'appuie sur les mesures à prendre dans les institutions (OMC, UE/ELE, accords bilatéraux). Cette nouvelle présentation sera le point de départ pour examiner si les mesures à prendre au niveau régional, bi- ou multilatéral doivent être considérées comme des mesures de substitution ou de complément.
- 5) Enfin, il est reconnu qu'il existe de plus en plus de liens étroits entre la politique économique nationale et la politique économique extérieure. Les autorisations d'importations et la concurrence qui en résulte s'inscrivent effectivement dans ces deux politiques.

## **1.1 Place de la politique économique extérieure**

Ce sous-chapitre situe tout d'abord la politique économique extérieure dans le cadre plus général de la politique économique (ch. 1.1.1) et en analyse la mission constitutionnelle (ch. 1.1.2). Il présente ensuite les trois dimensions qui constituent la politique économique extérieure et les liens qui les relient (ch. 1.1.3).

### **1.1.1 Politique économique extérieure en tant que partie de la politique économique générale**

Alors que les progrès rapides de la mondialisation continuaient à accroître la prospérité économique, y compris celle des pays très développés, la Suisse a vu stagner son revenu par habitant ces dernières décennies. Il fallait donc prendre des mesures pour ramener le pays sur la voie de la croissance. Pour la législature 2003–2007<sup>1</sup>, le Conseil fédéral s'est dès lors fixé trois orientations politiques. La première s'intitule «Accroître la prospérité et assurer le développement durable», la seconde «Répondre aux défis posés par l'évolution démographique» et la troisième «Renforcer la position de la Suisse dans le monde». Ces orientations politiques sont liées entre elles par leur contenu. Il apparaît donc de plus en plus clairement qu'à long terme la Suisse ne pourra assurer sa prospérité mais aussi ses ressources naturelles que si elle parvient à défendre efficacement ses intérêts au plan international et si elle est perçue comme une partenaire fiable et coopérative.

Se fondant sur ces orientations politiques, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures en faveur de la croissance. Les 17 mesures de ce paquet concrétisent les six grands objectifs de politique de croissance qui constituent le cadre stratégique de la politique économique générale de la Suisse:

1. développer la concurrence sur le marché intérieur;
2. faire progresser l'intégration dans l'économie mondiale;
3. limiter les prélèvements et optimiser l'activité de l'Etat;
4. préserver le taux élevé d'emploi;
5. assurer l'existence d'un système de formation compétitif;
6. aménager le droit économique pour favoriser la croissance.

La présente orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse fait partie de cette vision d'ensemble du Conseil fédéral. Elle concrétise l'objectif de l'«Intégration accrue dans l'économie mondiale» en exposant les buts de la politique économique extérieure du Conseil fédéral.

Ce rapport prend également en compte les conditions requises à l'intérieur pour assurer le succès économique à l'étranger, à savoir l'objectif «Davantage de concurrence dans le marché intérieur». Parallèlement, la politique économique extérieure fait partie de la politique étrangère et doit donc aussi servir les objectifs de celle-ci, par souci de cohérence. Elle ne saurait donc défendre uniquement les intérêts de l'économie suisse à l'étranger, mais doit aussi contribuer à promouvoir les droits de l'homme, atténuer la misère et la pauvreté dans le monde, et à préserver les bases

<sup>1</sup> cf. FF 2004 1035

naturelles de la vie. La politique économique extérieure fournit ainsi une contribution à la politique de sécurité et à la stratégie de durabilité. Ces rapports croisés sont commentés en annexe (ch. 8.1.1, annexe 1). La politique de développement économique et de coopération, qui est une partie essentielle de la politique économique extérieure, fournit notamment une contribution à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, et cette lutte est elle-même un aspect de la durabilité.

### **1.1.2 Mandat constitutionnel de la politique économique extérieure**

L'ordre économique de la Suisse reconnaît le *principe de la liberté économique* (art. 94 Cst.), qui est une liberté individuelle garantie par la Constitution (art. 27 Cst.); au niveau des institutions, elle dicte l'action de la Confédération et des cantons (art. 94, al. 1, Cst.). Cet ordre économique régit aussi les échanges internationaux: le régime libéral appliqué à l'intérieur exige un ordre économique comparable sur le plan international.

Le *droit de la politique économique extérieure* traduit en langage juridique les conditions générales dictées par cette politique. Il se base en grande partie sur le *droit des traités internationaux* tel que le reconnaît la Suisse, et qui comprend des règles pour le commerce mondial (comme celles de l'OMC), le libre-échange régional ou le commerce bilatéral de biens et services, ainsi que les investissements. D'autres sujets sont de plus en plus réglementés entre les Etats, comme la coopération scientifique. Les traités de droit international public font partie de la législation suisse dès leur entrée en vigueur. Il s'y ajoute toutes les mesures économiques *autonomes* réglant les relations avec l'étranger.

*Les fondements constitutionnels* du droit de la politique économique extérieure sont avant tout les art. 54 et 101 Cst. L'*art. 54 Cst.* attribue à la Confédération une compétence étendue dans le domaine des affaires étrangères, compétence qui forme la base du droit de la politique économique extérieure en matière de traités. Mais les instruments fondés sur l'art. 54 Cst. ne se limitent pas aux traités internationaux; ils comprennent aussi d'autres mesures relevant notamment de la solidarité internationale (embargos, non-prolifération, aide au développement, rééchelonnement de dettes, etc.). Selon l'*art. 101*, al. 1, Cst., la Confédération est tenue de sauvegarder les intérêts de l'économie suisse, ce qui implique aussi des mesures de promotion (loi fédérale sur la promotion des exportations). Selon l'art. 101, al. 2, la Confédération peut, dans des cas particuliers, prendre des mesures afin de protéger l'économie suisse et déroger au besoin au principe de la liberté économique (mesures protectrices, prévues surtout par la loi sur les mesures économiques extérieures et la loi sur le tarif des douanes). On peut enfin renvoyer à l'art. 103 Cst. (politique structurelle), qui est une des bases de la garantie contre les risques à l'exportation et de la garantie contre les risques de l'investissement, ainsi que de la législation sur les entraves techniques au commerce. Selon l'art. 101 Cst., la politique économique extérieure est donc aussi une politique de défense des intérêts, comme le constatait d'ailleurs le rapport sur la politique extérieure 2000 du Conseil fédéral.

L'article constitutionnel sur la politique économique extérieure (art. 101 Cst.) ne fait pas qu'attribuer à la Confédération la compétence et la responsabilité de cette politique; il fonde aussi la défense des intérêts économiques et la liberté économique. Du moment que l'ordre économique suisse est soumis au principe de la liberté

économique, ce principe doit aussi régir les échanges internationaux. Il serait erroné de déduire de l'art. 101 Cst. une orientation mercantiliste de la politique économique extérieure de la Suisse, ce qui serait par exemple le cas si l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers n'était pas accompagnée d'une ouverture du marché suisse. Ses bases constitutionnelles imposent donc à la Suisse d'affermir l'ordre économique libéral au niveau international. Disposer au niveau mondial de règles et de normes minimales pour les échanges économiques, telle est la méthode privilégiée qui ouvrira aux entreprises suisses les marchés étrangers et leur assurera de bonnes chances d'expansion. La politique économique extérieure demeure cependant une partie de la politique étrangère et est aussi utilisée par les Etats pour défendre des intérêts politiques. C'est pourquoi les intérêts politiques des partenaires actuels et potentiels de la Suisse contribueront toujours à modeler l'ordre économique international et les relations commerciales bilatérales.

### **1.1.3 Les trois dimensions de la politique économique extérieure**

Il ressort des objectifs fixés en matière de croissance et des missions constitutionnelles que la politique économique extérieure doit:

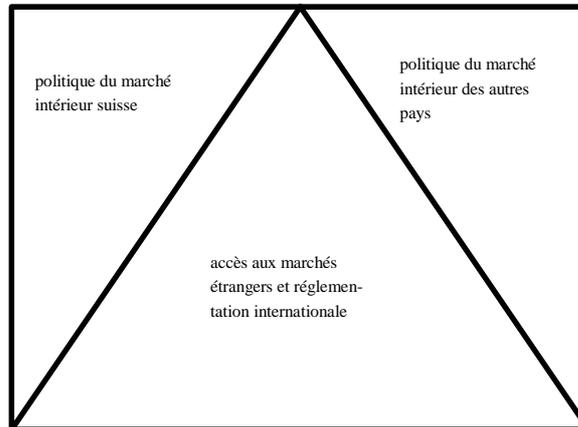
- soutenir l'élaboration d'une réglementation internationale qui garantisse – dans le cadre d'une politique cohérente – l'accès général des fournisseurs suisses aux marchés étrangers et la protection des investissements à l'étranger; cet objectif peut aussi être atteint en concluant des accords bi- ou multilatéraux;
- renforcer l'économie indigène en établissant sur le marché intérieur des règles favorables à la concurrence et instaurer les conditions qui lui permettront de profiter des avantages de la division internationale du travail;
- stimuler de manière ciblée le développement économique des pays pauvres en particulier et favoriser leur intégration dans l'économie mondiale, contribuer dans tous les pays partenaires à améliorer les conditions générales de l'économie nationale.

Le degré de mondialisation atteint impose une conception élargie de la politique économique extérieure, qui couvre toutes les conditions dictées par la politique influant sur les échanges internationaux de marchandises, de services, de capital, de travail et de propriété intellectuelle. Comme des importations font toujours pendant aux exportations, la politique économique générale est simultanément de la politique économique extérieure. Toute mesure de politique économique a en effet un impact sur l'accès au marché pour les fournisseurs étrangers, la qualité des conditions économiques intérieures et la compétitivité internationale de la Suisse. Parallèlement, la garantie contractuelle de l'accès des fournisseurs suisses aux marchés étrangers leur rapportera davantage si le marché du pays partenaire est dynamique et qu'il y règne des conditions économiques stables. Cette situation ne peut être garantie que dans le cadre de négociations multilatérales qui tiennent compte des revendications légitimes des pays émergents ou en développement. C'est pourquoi la politique économique extérieure de la Suisse peut être analysée selon trois dimensions: amélioration de l'accès aux marchés étrangers et mise en place d'une réglementation internationale, politique du marché intérieur suisse, contribution de la

### Illustration graphique des trois dimensions de la politique économique extérieure

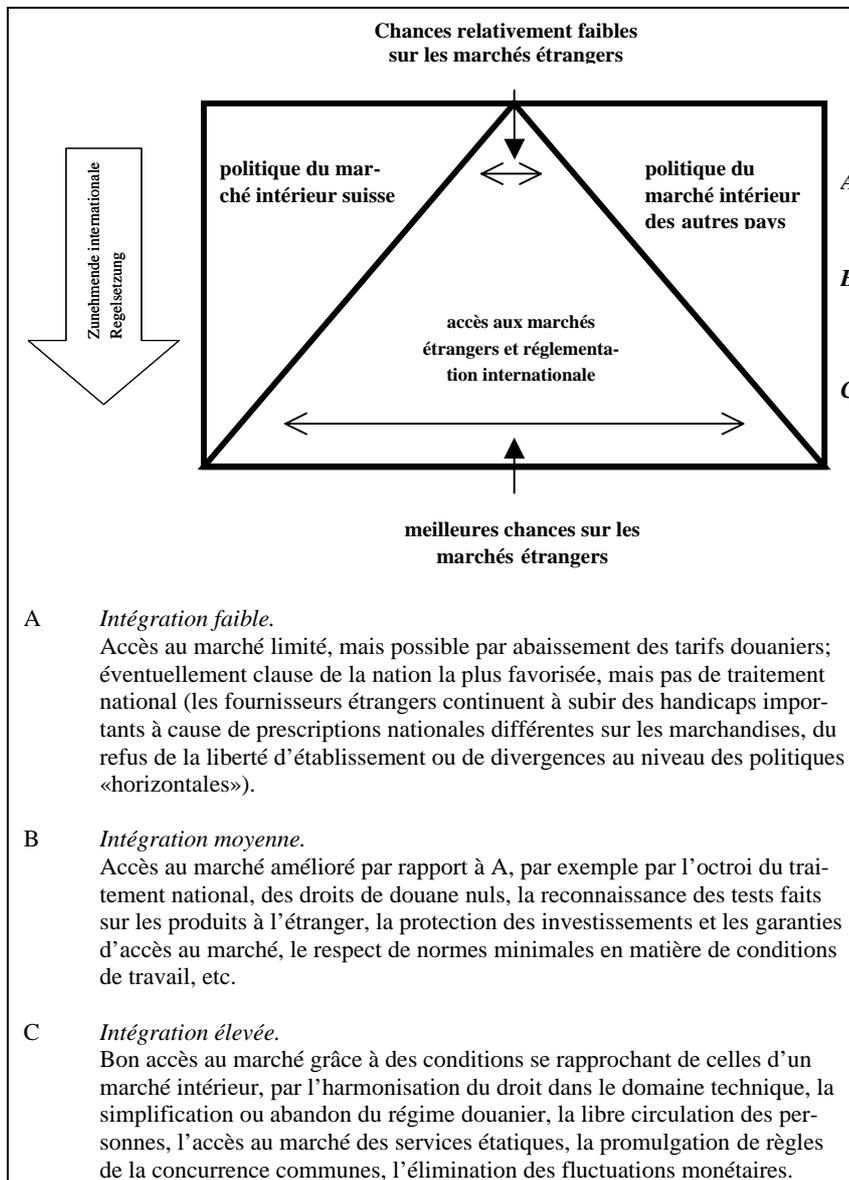
La figure ci-dessous illustre les différentes dimensions de la politique économique extérieure. Chaque pays décide lui-même quelle politique du marché intérieur il entend poursuivre. Comme le point de vue adopté ici est celui de la Suisse, l'illustration comprend un champ «politique du marché intérieur suisse» (à gauche). Les politiques du marché intérieur d'autres pays (qui peuvent être des pays isolés ou un groupe de pays) sont regroupées dans un deuxième champ (à droite).

Le champ du milieu représente la dimension «accès aux marchés étrangers et réglementation internationale». Toutes les relations économiques entre les différents marchés intérieurs nationaux sont tributaires de l'existence ou, le cas échéant, de degré de développement des réglementations internationales applicables et des éventuels accords de réciprocité réglant l'accès au marché.



La figure suivante illustre ces interdépendances. L'idée fondamentale est ici que les échanges économiques pourront être d'autant plus intenses que les marchés nationaux seront intégrés ou harmonisés entre eux. Les cas A (intégration faible), B (intégration moyenne) et C (intégration poussée) montrent schématiquement ce qui se passe au fur et à mesure que l'intégration croît entre les pays.

Du moment que chaque pays poursuit sa politique individuelle du marché intérieur (situation du cas A), il peut y avoir de grandes différences entre les ordres économiques nationaux. Quand les pays entament des échanges économiques les uns avec les autres, ces différences peuvent aboutir à ce que les fournisseurs étrangers soient défavorisés par rapport aux fournisseurs indigènes. Les échanges économiques sont donc limités. La densification des règles communes dans le champ «accès au marché et réglementation internationale» facilite les échanges économiques internationaux. Parallèlement, toutefois, la marge de manœuvre de la politique du marché intérieur se rétrécit. L'intensification des relations économiques internationales appelle une convergence des réglementations nationales et la mise en place d'un ordre économique international commun. Dans ce cas, les échanges internationaux augmentent (situations B et C).



Suisse à l'amélioration des conditions économiques dans les pays partenaires (autrement dit, politique des marchés intérieurs de l'étranger).

Ces trois dimensions de la stratégie économique extérieure sont esquissées ci-après, avant d'être développées dans les chapitres suivants. Des stratégies concernant les dimensions «Politique du marché intérieur suisse» et «Contribution au développement économique de pays partenaires» (en particulier les mesures de la coopération au développement économique et commercial) ont déjà été formulées et sont résumées au chiffre 1.4. Il n'existe à ce jour en revanche aucune stratégie explicitée concernant la dimension «accès aux marchés étrangers et réglementation internationale». Le chiffre 1.3 formule par conséquent cette stratégie, dont les bases analytiques sont posées au chiffre 1.2.

#### *La dimension «Accès au marché et réglementation internationale»*

Pour une petite économie nationale ouverte sur le monde, la meilleure manière de réglementer l'accès au marché et la protection des investisseurs est le multilatéralisme – avant tout au sein de l'OMC –, eu égard notamment à l'applicabilité des accords conclus. Il faut noter ici que les pays émergents et les pays en développement constituent la majorité à l'OMC. Leurs exigences marqueront donc de façon décisive les négociations des réglementations internationales, qui finiront par aboutir. Des règles multilatérales et des normes minimales sont élaborées pour les échanges internationaux de produits et de facteurs de production, règles qui ont des effets importants sur la politique économique nationale. Pour compléter ces règles et normes minimales multilatérales, on garantit et on améliore encore l'accès au marché pour les fournisseurs suisses et la protection des investisseurs à l'étranger par des accords bi- et plurilatéraux. Sur le continent européen, notamment, il n'est possible de développer les relations économiques, dans certains domaines, qu'en créant les conditions d'un marché intérieur (c'est-à-dire en harmonisant ou en coordonnant les législations) – ce qui permet du même coup de simplifier les contrôles à la frontière. L'amélioration des chances des fournisseurs suisses à l'étranger passe aussi par des instruments autres que les traités, comme la promotion des exportations.

#### *La dimension «Politique du marché intérieur suisse»*

La productivité de l'économie intérieure est décisive pour le succès d'un pays en tant qu'exportateur de biens et de services et source d'investissements à l'étranger. Pour que l'augmentation des exportations se répercute sur l'économie intérieure et ne se résume pas à l'importation d'intrants, les branches de l'économie qui ont travaillé jusqu'ici essentiellement pour le marché intérieur doivent impérativement améliorer leur compétitivité. La compétitivité sera stimulée également par la concurrence étrangère, qu'il s'agisse d'importations ou d'investissements directs.

#### *La dimension «Contribution au développement économique de pays partenaires»*

Exploiter vraiment l'accès au marché garanti en droit et profiter ainsi des avantages économiques de la mondialisation n'est possible que si les conditions économiques et politiques régnant dans les pays partenaires sont stables et appropriées. La politique économique extérieure contribue à l'édification des institutions nationales par la coopération bi- et multilatérale au développement économique. Au niveau multilatéral, les organisations internationales exercent à la fois des activités en faveur du développement et une certaine surveillance des politiques économiques nationales de tous les Etats. La participation de la Suisse et ses contributions aux organisations internationales actives dans le domaine économique (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement, OMC, OCDE, organisations spécialisées de

l'ONU) ont donc une grande importance pour la coopération au développement économique ainsi que pour le dialogue avec les pays industrialisés. Cela signifie aussi que la Suisse doit s'efforcer plus que par le passé d'instaurer une certaine cohérence entre les différents aspects des relations économiques extérieures et de la politique du marché intérieur, tout en faisant sa part dans l'application des accords internationaux. Les Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire fournissent ici un cadre contraignant. L'objectif principal est le huitième, qui exige un système commercial équitable, dans l'esprit d'un partenariat mondial pour le développement.

Il y a donc des liens étroits entre les trois dimensions de la politique économique extérieure. Les interdépendances économiques, mais aussi sociales et politiques, sont devenues aujourd'hui si étroites dans le monde qu'il est presque impossible de tracer une ligne de démarcation claire entre les mesures économiques intérieures et extérieures. La Suisse peut de moins en moins aménager sa politique économique intérieure sans réfléchir aux conséquences que celle-ci aura sur ses relations économiques avec l'étranger. Une intensification des échanges économiques nécessite donc l'aménagement concomitant des ordres économiques nationaux et la mise en place d'une réglementation internationale. Pour développer les échanges internationaux, il faut que les ordres économiques nationaux soient conçus davantage de façon à faciliter le commerce transfrontalier. Cela signifie d'une part démanteler les entraves classiques au commerce (doits de douane, par exemple). De l'autre, il faut aussi mettre en place des normes internationales, ou du moins trouver des arrangements quant à la manière dont on traitera les différences entre législations nationales si celles-ci entravent les échanges internationaux. Pour être sûr que ces accords bénéficient d'un soutien politique à l'intérieur, chaque Etat doit formuler d'emblée ses objectifs et ses critères et participer activement à l'élaboration de la réglementation internationale.

## **1.2 Contexte international: analyse et conclusions pour la Suisse**

Ce chapitre décrit le contexte international dans lequel se meut la politique économique extérieure de la Suisse. Trois tendances se dégagent.

Premièrement, le volume et l'intensité des échanges économiques internationaux ont fortement augmenté ces dernières années. Cette évolution est décrite au ch. 1.2.2.

Deuxièmement, les marchés étrangers, donc les partenaires économiques actuels et potentiels de la Suisse, progressent à des rythmes différents. Le ch. 1.2.2 fournit des indications sur les pays qui pourraient avoir une importance économique particulière ces prochaines années.

Troisièmement, les dernières décennies ont vu se mettre en place des institutions internationales, des traités multilatéraux et une foule d'accords bi- et plurilatéraux régissant les échanges économiques entre pays. Le ch. 1.2.3 décrit ce cadre commercial, c'est-à-dire les principaux règlements et accords économiques multi-, pluri- et bilatéraux.

Le ch. 1.2.4 en tire les conclusions pour la Suisse.

L'analyse est en principe divisée en cinq catégories économiques: marchandises, services et les trois facteurs de production, soit le capital (investissements), la main-d'œuvre et la propriété intellectuelle. Dans la description de la politique commerciale, on distingue les mesures concernant ces cinq catégories de celles relatives aux politiques dites horizontales, qui comprennent la réglementation de la concurrence, les impôts, le droit des sociétés<sup>2</sup> et l'environnement. Ces politiques sont qualifiées d'«horizontales» parce qu'elles couvrent les échanges non seulement des biens et services, mais encore des facteurs de production.

### **1.2.1 Intensification des relations économiques mondiales<sup>3</sup>**

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, deux évolutions en particulier ont favorisé et stimulé l'internationalisation des marchés: la libéralisation de la politique économique et commerciale et les progrès techniques des communications et des transports. Les mutations politiques et institutionnelles sont d'ailleurs souvent liées étroitement aux progrès techniques. Entre 1950 et 2003, le commerce mondial des marchandises a augmenté chaque année de 6 % en moyenne, soit une fois et demie plus vite que le produit mondial brut. Les échanges internationaux de biens et de services ont permis aux pays de se spécialiser dans la fourniture des prestations pour la production desquelles ils sont le mieux équipés. Cette division internationale du travail peut être considérée comme la raison principale de la hausse du niveau de vie survenue ces dernières décennies. Dans ce processus, les gagnants ont surtout été les pays qui avaient ouvert leur économie sur l'extérieur et qui ont pu participer ainsi activement à la mondialisation. Les pays qui ont appliqué une politique protectionniste ont fait en général preuve de moins de dynamisme économique.

L'imbrication internationale croissante de l'économie se traduit essentiellement par deux tendances:

- *l'évolution par catégorie économique* (marchandises, services, investissements, main-d'œuvre, propriété intellectuelle) de ces deux dernières décennies a été marquée par une dynamisation croissante des échanges internationaux, surtout dans le domaine des services et des investissements;
- *l'évolution géographique* de la structure économique internationale a été marquée par un glissement du commerce de l'axe transatlantique vers l'axe transpacifique et les échanges Sud-Sud. La part des investissements directs Sud-Sud a également augmenté pendant les années 1990. La part du commerce a augmenté parallèlement au sein des zones d'intégration régionales.

#### **1.2.1.1 Evolution des échanges internationaux par catégorie économique**

En 2002, les exportations mondiales de marchandises ont atteint 6000 milliards de dollars, ce qui représente à peu près 80 % des *exportations totales de biens et servi-*

<sup>2</sup> Le droit des sociétés recouvre le gouvernement d'entreprise (Corporate Governance), la responsabilité des entreprises (Corporate Responsibility) et la lutte contre la corruption.

<sup>3</sup> Les données utilisées ici proviennent de différentes publications de la Banque mondiale, de l'OMC et de la CNUCED.

ces, contre 85 % en 1980. Il est toutefois beaucoup plus difficile de relever les statistiques du commerce des services que celles concernant les marchandises. L'OMC distingue quatre «modes de fourniture» des services. 1° Le service franchit lui-même la frontière; c'est le cas d'environ un tiers du commerce des services. 2° Le consommateur du service franchit la frontière. Cela constitue un bon 10 %. 3° Le service est fourni par l'intermédiaire d'une succursale à l'étranger; une bonne moitié du commerce des services s'effectue de cette manière. Comme installer une succursale à l'étranger nécessite un investissement direct, le commerce des services est étroitement lié à l'évolution ces investissements. 4° Le fournisseur de services franchit la frontière; cette part est minime.

De 1980 à 2003, le capital social mondial résultant des *investissements directs* a décuplé. La part de ce capital au PIB mondial est passée d'un bon 6 % (1980) à 23 % (2003). Les investissements directs qui ont crû le plus fort sont ceux effectués dans les services, ce qui a provoqué un transfert sectoriel des matières premières (1990: 9 % du capital social) et de l'industrie (1990: 44 %) vers les services (2003: 67 %). Les pays industriels effectuent 90 % des investissements directs mondiaux, mais 40 % de leurs capitaux vont aux pays en développement, ce qui stimule fortement le développement économique de ces derniers.

A part le flux des investissements internationaux, la mobilité des personnes, donc, en termes économiques, de la *main-d'œuvre*, peut contribuer elle aussi à réduire la fracture économique entre les Etats. De nos jours, cependant, la mobilité des personnes est beaucoup plus bridée par les prescriptions étatiques que ne le sont les échanges de biens et services ou les investissements. L'ONU estime qu'en 2000, seuls 3 % environ de la population mondiale ne vivait pas dans son pays natal. En revanche, les exportations mondiales de biens et services faisaient presque un tiers et les flux financiers transfrontaliers (investissements de portefeuille et investissements directs) plus de 50 % du PIB mondial. Bien que l'on prête beaucoup d'attention actuellement aux migrations Sud-Nord, la moitié de la main-d'œuvre travaillant à l'étranger circule entre les pays du Sud. Pour les pays en développement, les salaires envoyés au pays en 2001 par leurs ressortissants travaillant à l'étranger ont été la deuxième source de financement étranger, après les investissements directs et loin devant l'aide au développement.

### **1.2.1.2 Evolution géographique des échanges internationaux**

En 2003, la majeure partie des échanges de biens et services ont été le fait d'un nombre relativement petit de pays, les 30 principaux exportateurs et importateurs se partageant 85 % du commerce. En 2002, les membres de l'OCDE ont assumé 70 % des exportations mondiales de biens et 76 % des exportations de services. Les principaux exportateurs de marchandises et services ont été les pays du G7 et la Chine et, pour les marchandises, la Corée du Sud, le Mexique et la Russie.

Si l'on considère les régions, l'importance des échanges transatlantiques de marchandises a tendance à baisser depuis 1960 par rapport aux échanges transpacifiques. Entre 1963 et 2003, la part des exportations de biens des Etats-Unis et du

Canada vers les Quinze de l'UE a nettement baissé, alors que celles vers l'Asie<sup>4</sup> augmentaient. Cette évolution a été encore plus nette pour les importations de biens, où la part des biens en provenance d'Asie a presque doublé.

Un autre phénomène important est l'évolution du *commerce au sein d'accords préférentiels régionaux ou bilatéraux*. Fin 2003, 176 accords commerciaux régionaux ou bilatéraux étaient en vigueur. La même année, environ 36 % des exportations mondiales de marchandises ont été enregistrées à l'intérieur des six plus grandes zones régionales de libre-échange (UE-15, ALENA, AFTA, ALECE, Mercosur et Communauté andine<sup>5</sup>). La part des exportations des pays de l'ALENA vers leurs partenaires est passé d'un tiers à plus de la moitié entre 1970 et 2000 (figure 1). En 2000, les pays de l'UE ont exporté près des deux tiers de leurs marchandises vers leurs partenaires, ce qui représente une faible augmentation depuis 30 ans. La même année, les pays du Mercosur ont vendu nettement plus à leurs partenaires qu'en 1970, alors que ce taux a peu varié aussi bien dans le Conseil de coopération du Golfe (CCG) qu'entre les Etats de l'ANASE.

Figure 1

#### Part des exportations intrarégionales dans les exportations totales

	1970	1980	1990	2000
UE-15	60	61	66	62
ALENA	36	34	41	56
ANASE-AFTA	22	17	19	23
MERCOSUR	9	12	9	21
ALECE	—	—	—	12
Communauté andine	2	4	4	9
CCG	5	3	8	5

Cette dernière décennie, le commerce entre pays en développement (dit Sud-Sud) a progressé plus rapidement et plus énergiquement que le commerce mondial. Dans ces pays, la libéralisation du commerce et des investissements a stimulé l'interpénétration commerciale et provoqué un essor économique plus dynamique qu'ailleurs. La part des exportations Sud-Sud dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 6,5 % à 10,6 %. La palme revient aux pays en développement d'Asie, qui génèrent actuellement plus de deux tiers des exportations Sud-Sud. Du même coup, la part des autres pays en développement dans le commerce

<sup>4</sup> Afghanistan, Australie, Bangladesh, Bhoutan, Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Fidji, Hongkong, Inde, Indonésie, Japon, Kiribati, Laos, Macao, Malaisie, Maldives, Mongolie, Myanmar, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Samoa, Singapour, Îles Salomon, Sri Lanka, Corée du Sud, Taiwan, Thaïlande, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam.

<sup>5</sup> ALENA: Canada, Mexique, Etats-Unis; ANASE-AFTA: Brunei, Indonésie, Cambodge, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam (Etats de l'ANASE); ALECE: Bulgarie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Hongrie; Mercosur: Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay; Communauté andine: Bolivie, Equateur, Colombie, Pérou et Venezuela.

Sud-Sud est naturellement moindre: Moyen-Orient env. 15 %, Amérique latine env. 13 %, Afrique tout juste 6 %.

### **1.2.2 Dynamisme des principaux marchés internationaux**

Pour être dynamique, la politique économique extérieure doit essayer d'améliorer les chances des entreprises avant tout sur les marchés qui offrent ou qui promettent un gros volume d'affaires. S'il est relativement facile de désigner quels sont les marchés décisifs du moment, l'importance future d'un marché est déterminée par une foule de facteurs très difficiles, voire impossibles à prédire. Fournir ne serait-ce qu'une estimation du dynamisme économique futur d'un marché est déjà très difficile, mais il serait encore plus ardu de prévoir quels seront les interpénétrations économiques dans dix ans. Il faudrait disposer pour cela d'hypothèses non seulement sur le dynamisme économique en général, mais encore sur le dynamisme futur respectif des échanges internationaux de biens, de services et de facteurs de production. Il faudrait en outre bâtir des hypothèses pour déterminer quels pays participeraient aux échanges internationaux, et avec quelle intensité. Il ressort des expériences enregistrées jusqu'ici les constatations suivantes: par le passé, l'amélioration du niveau de la vie d'un pays s'est accompagnée en général d'une augmentation de son interdépendance économique avec l'étranger et les petits pays ont tendance à participer davantage à la division internationale du travail que les grands. Parallèlement, des enquêtes ont montré que l'intensité des relations commerciales a tendance à diminuer avec l'éloignement géographique.

Vu les difficultés mentionnées, on ne présentera ici qu'un scénario très simple, qui se réfère seulement au PIB et non à l'évolution de l'interpénétration économique et au glissement des relations monétaires. Ce scénario se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le taux de croissance réel du PIB atteint par un pays pendant la dernière décennie restera valide la décennie suivante. La valeur initiale retenue est le PIB (nominal, en dollars) du pays en 2003. La figure 2 montre quel rang mondial pourrait occuper chaque pays en 2015 si, de 2003 à 2015, son PIB se développait au même rythme que ces dix dernières années.

Cette extrapolation simple ne saurait être prise pour une prévision. Toute modification des conditions institutionnelles, politiques ou économiques dans certains pays pourrait complètement bouleverser cette prévision. On peut cependant tirer de cette liste de premières indications sur les priorités que devrait se fixer la politique économique extérieure de la Suisse.

## Classement des principaux pays par PIB

Pays	PIB nominal (en dollars): rang mondial			Changement possible de rang 2003–2015
	1993 <sup>1</sup>	2003 <sup>1</sup>	2015 <sup>2</sup>	
Etats-Unis <sup>a,c</sup>	2	2	1	1
UE-25 <sup>a,b,c,d</sup>	1	1	2	-1
Japon <sup>a,c</sup>	3	3	3	0
Chine <sup>a,c,d</sup>	4	4	4	0
Canada <sup>a,c</sup>	5	5	5	0
Inde <sup>a,c,d</sup>	10	8	6	2
Corée du Sud <sup>a,c,d</sup>	8	7	7	0
Mexique <sup>a,b,c,d</sup>	7	6	8	-2
Australie <sup>a,c</sup>	9	9	9	0
Brésil <sup>a,d</sup>	6	10	10	0
Fédération de Russie <sup>c,d</sup>	15	11	11	0
Taiwan	13	13	12	1
Turquie <sup>a,b,c,d</sup>	14	14	13	1
Suisse <sup>a</sup>	11	12	14	-2
Norvège <sup>a,b,c</sup>	21	15	15	0
Indonésie <sup>a,c,d</sup>	16	17	16	1
Arabie Saoudite <sup>c</sup>	19	16	17	-1
Iran <sup>c,d</sup>	22	21	18	3
Hongkong <sup>a,d</sup>	20	19	19	0
Afrique du Sud <sup>a,c,d</sup>	17	18	20	-2
Thaïlande <sup>a,c,d</sup>	18	20	21	-1
Malaisie <sup>a,c,d</sup>	24	24	22	2
Israël <sup>a,c,b</sup>	23	23	23	0
Emirats arabes <sup>a,c,d</sup>	34	27	24	3
Singapour <sup>a,b,c,d</sup>	27	25	25	0
Egypte <sup>a,c,d</sup>	32	28	26	2
Argentine <sup>a,d</sup>	12	22	27	-5
Philippines <sup>a,c,d</sup>	28	29	28	1
Chili <sup>a,b,d</sup>	31	33	29	4
Nouvelle-Zélande <sup>a,c</sup>	33	31	30	1

<sup>1</sup> Source: World Economic Outlook Database (avril 2004)

<sup>2</sup> Calculs basés sur la même source que 1

<sup>a</sup> Membre de l'OMC

<sup>b</sup> Accords de libre-échange avec la Suisse

<sup>c</sup> Convention de double imposition (CDI) avec la Suisse (UE: les parties contractantes sont les Etats membres, à l'exception de Malte et de Chypre)

<sup>d</sup> Accord de protection des investissements (API) avec la Suisse (UE: les parties contractantes sont les Etats membres)

Un résultat surprenant de cette projection est que d'ici 2015, les *Etats-Unis* pourraient avoir redépassé l'*UE* si la courbe de croissance de la dernière décennie se prolongeait, même si pour calculer le rang de l'*UE*, on a utilisé la courbe de l'*UE-25* de ces dix dernières années. La prolongation de la courbe de croissance des Etats-

Unis postule néanmoins que le double déficit du budget national et du commerce extérieur puisse être corrigé sans compromettre sensiblement la croissance.

Bien qu'on lui ait conservé son faible taux de croissance de la dernière décennie, le *Japon* garderait sa place devant la *Chine*. Le classement de celle-ci montre qu'un taux de croissance très élevé, même pendant une décennie, ne suffit pas encore à rapprocher l'importance économique d'un pays de son poids démographique quand la croissance part d'un niveau très bas<sup>6</sup>.

Les deux autres membres de l'ALENA, le *Canada* et le *Mexique*, voient se confirmer leur poids dans l'économie mondiale. On relèvera l'avancée logique de l'*Inde*. La *Corée du Sud* et *Taiwan* ont déjà obtenu le statut de pays industrialisé et gagneront probablement encore en importance. A cela s'oppose le déclassement du *Brésil* et de l'*Argentine* pendant la décennie écoulée, mais il pourrait se stabiliser pour le Brésil, alors que l'*Argentine*, deuxième pays d'Amérique du Sud par la taille, risque de reculer encore plus. Le *Chili*, pour sa part, pourrait recueillir les fruits de sa réforme. L'*Australie* reste au 9<sup>e</sup> rang, tandis que la *Nouvelle-Zélande* semble poursuivre sa sortie du gouffre de l'après-guerre. En PIB, la *Fédération de Russie* a bien dépassé la *Turquie* depuis 1993, mais, curieusement, le poids de ces deux pays dans l'économie mondiale est très voisin. Le déclin de la *Suisse* se poursuivrait si son taux de croissance des années 1993–2003 se maintenait: en 2015, elle figurerait en 14<sup>e</sup> position, derrière la *Turquie*.

Pris en groupe, les *Etats de l'ANASE* sont un poids lourd de l'économie mondiale, et certains d'entre eux figurent même parmi les 30 principaux pays du monde (Indonésie, Thaïlande, Malaisie, Singapour et les Philippines). On n'attend cependant pas qu'ils montent tous dans le classement. Les Etats du *Conseil du Golfe* (l'Arabie Saoudite et les Emirats arabes figurent parmi les 30 premiers) présentent en revanche un potentiel de croissance notable. L'avancement de la *Norvège* souligne l'importance du pétrole; ce pays de l'AELE rejoint presque la Suisse. Alors que l'importance de *Hongkong* en tant que plate-forme commerciale est encore supérieure à ce qu'indique ici son PIB, la situation est exactement l'inverse dans le cas de l'*Iran*. Le fait que l'*Iran* devance l'*Afrique du Sud*, dont la tendance semble plutôt être au déclin, mérite d'être souligné. Quant à *Israël*, il conserve sa place parmi les 30 pays les plus importants économiquement.

Il faut enfin signaler que le classement des pays de l'UE se modifierait si ceux-ci étaient considérés isolément et non comme partie de l'Union européenne: l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie (rangs 4 à 7) devanceraient immédiatement le Canada, qui précéderait l'Espagne (9<sup>e</sup> rang); les Pays-Bas (14<sup>e</sup>) se glisseraient entre l'Australie et le Brésil; la Suède, la Belgique et l'Irlande occuperaient les places 18 à 20, devant la Turquie; celle-ci serait suivie immédiatement de la Suisse (22<sup>e</sup>), puis de la Pologne et de l'Autriche (23<sup>e</sup> et 24<sup>e</sup>). Il convient de préciser que l'Europe vaut mieux que son rang, notamment eu égard au fait que, malgré la mondialisation, l'éloignement géographique reste un déterminant crucial du volume du commerce et, certes dans une moindre mesure, de celui des investissements directs.

<sup>6</sup> En cas de croissance rapide, il est cependant parfaitement concevable que, du fait de l'appréciation réelle de sa monnaie, le PIB d'un pays subisse une poussée supplémentaire. Cet aspect n'a pas été pris en compte ici.

Dans l'ensemble, trois groupes de pays ont une importance particulière pour l'économie suisse, importance qui ira sans doute s'accroissant à l'avenir: 1° les pays de l'UE et de l'AELE, de par leur taille mais aussi en raison de leur proximité géographique; 2° les membres non européens de l'OCDE (en premier lieu les Etats-Unis et le Japon, mais aussi le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Mexique); 3° les très grands et très dynamiques pays émergents ou en développement (comme la Chine, l'Inde, le Brésil et la Russie). Ces trois groupes de pays joueront donc un rôle important dans la discussion de l'orientation stratégique traitée au ch. 1.3.

### 1.2.3 Evolution du contexte de la politique commerciale<sup>7</sup>

Dans une perspective historique, la principale catégorie des échanges internationaux était le commerce des marchandises, d'où l'attention primordiale qui lui a toujours été portée lors du démantèlement des entraves au commerce. Cependant la tertiarisation croissante de l'économie dans les pays industrialisés et le progrès technique ont intensifié et accéléré le commerce des services, le volume des flux transfrontaliers de capital et – en liaison étroite avec ces deux domaines – l'engagement de la main-d'œuvre à l'étranger. Le progrès technique avant tout a rehaussé l'importance de la protection des droits de la propriété intellectuelle. L'imbrication internationale toujours plus étroite des acteurs économiques a accru en outre la nécessité d'instaurer des règles internationales en matière de concurrence. Il existe en revanche depuis longtemps des règles dans le domaine de l'imposition et aussi en partie en droit privé international qui sont destinés à régler les conflits entre les différents droits nationaux. Il faudra cependant de nouvelles conventions ou des normes communes dans d'autres politiques «horizontales» si l'on veut accroître la mobilité internationale des personnes, des sociétés, des biens et des services.

L'évolution de la réglementation internationale – allant du commerce des marchandises aux échanges de services et de facteurs de production (investissements, main-d'œuvre et propriété intellectuelle) et aux politiques horizontales comme la concurrence et la fiscalité – peut être retracée en clair dans l'histoire de l'OMC et dans le progrès de l'intégration économique de l'UE. Ce processus est brièvement décrit dans ce qui suit.

#### *Avant un nouveau bilatéralisme?*

L'évolution des accords du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) et la genèse de l'OMC au milieu des années 90 reflètent l'évolution des relations économiques internationales au cours de l'après-guerre<sup>8</sup>. Entré en vigueur en 1948, le GATT était essentiellement un accord sur l'abaissement des droits de douane perçus sur les marchandises. A partir des années 70, on renforça en outre les règles concer-

<sup>7</sup> On trouvera une discussion détaillée du contexte de la politique commerciale et des instruments de politique économique extérieure de la Suisse dans une publication séparée qui sera publiée début 2005 par le seco dans sa collection «Fondements de la politique économique».

<sup>8</sup> On se bornera à rappeler ici le libéralisme de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, où la Suisse était par exemple intégrée dans une union monétaire et où les migrations de main-d'œuvre parvenaient parfois à mieux combler la fracture économique entre les Etats que ne le font aujourd'hui les échanges croissants de biens et services, les mouvements de capitaux et les cessions de licences.

nant les obstacles non tarifaires aux échanges internationaux de marchandises (normes, systèmes d'homologation et d'essais) et on adopta des dispositions sur les marchés publics. Au milieu des années 90, on érigea en plus du GATT deux nouveaux piliers sous l'égide de l'OMC nouvellement créée: les règles multilatérales régissant le commerce des services (accord général sur le commerce des services, AGCS) et les droits de propriété intellectuelle (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ADPIC). L'OMC compte aujourd'hui 148 Etats membres et légifère sur plus de 90 % des flux commerciaux mondiaux. L'OMC est le forum central où se heurtent les exigences et intérêts variés de tous les pays. La majorité des Etats membres y sont des pays émergents ou en développement. Le déroulement du dernier cycle de négociations (Doha) montre que ces pays savent de mieux en mieux s'y prendre pour défendre leurs intérêts. Il n'y aura donc des progrès dans l'élaboration de la réglementation internationale que si l'on tient suffisamment compte des préoccupations de cette majorité.

On observe une évolution analogue en Europe occidentale, mais avec une origine et une finalité politique plus claire. En 1958 naissait la Communauté économique européenne, qui se proposait de réglementer collectivement le reste des échanges économiques, après avoir déjà traité les matières stratégiques (charbon et acier) ainsi que l'énergie nucléaire. Au moment où l'on revenait à la libre convertibilité des devises, on entama le démantèlement tarifaire, d'abord entre les 6 membres fondateurs, mais aussi, parallèlement, dans le cadre de l'AELE, qui était alors beaucoup plus large qu'aujourd'hui. Les dispositions qui distinguent nettement les traités de Rome de la Convention instituant l'AELE, à savoir la finalité politique et la libre circulation des biens, services, capitaux et main-d'œuvre, furent progressivement mises en œuvre au cours des années suivantes. La Convention instituant l'AELE fut également développée, mais sans qu'on y recherche l'unification du droit.

Dans l'UE, on lèvera particulièrement le *programme du marché intérieur* de 1985. Si on le mesure à ses effets, il peut être considéré aussi comme un programme d'intégration des marchés des services. On notera ensuite la création, dans les années 90, de l'union économique et monétaire, qui contribua à éliminer les derniers obstacles à la libre circulation des capitaux. La libre circulation des personnes, qui vient d'être poussée jusqu'à l'acquisition de la citoyenneté européenne, avait été d'emblée un dossier essentiel de la Communauté des Six, à cause de la terre d'émigration qu'était l'Italie, et continue à distinguer l'UE de toutes les autres communautés d'intégration régionales.

La révision des traités de Rome par les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice, a surtout servi à passer de l'union économique à l'union politique. Sur le plan économique, les principales évolutions actuelles se déroulent dans le domaine des politiques dites horizontales. Aujourd'hui, l'UE compte 25 membres et prévoit de nouvelles extensions.

L'exemple de l'UE a rayonné sur d'autres continents, où ont été créées des communautés d'intégration régionales analogues. Depuis quelques années, la stagnation momentanée dans l'élaboration de nouvelles règles à l'OMC favorise de plus en plus la conclusion d'accords bi- ou plurilatéraux. Alors que ceux-ci fleurissaient jusqu'ici surtout au niveau régional, on note depuis quelque temps un développement croissant des accords intercontinentaux. S'achemine-t-on vers un nouveau bilatéralisme, ou prépare-t-on là une nouvelle évolution de l'OMC? La question reste ouverte. Il est clair que la libéralisation multilatérale des relations économiques vaut globalement mieux, pour tous les pays, qu'un réseau d'accords bilatéraux. Les risques de

discrimination et de détournement des flux commerciaux que pourraient subir les pays tiers du fait du bilatéralisme sont en tout cas considérables.

Les règles convenues dans les trois accords fondamentaux de l'OMC (GATT, AGCS et ADPIC) sont en principe indépendantes les unes des autres. Toutefois, dans les cycles de négociation pour les perfectionner et les étendre, les domaines de la circulation des marchandises (notamment des produits agricoles), des services et des droits de propriété intellectuelle sont en fait liés. Le résultat d'une ronde de négociation doit satisfaire aux intérêts divergents de plusieurs alliances de pays et être donc équilibré dans l'ensemble.

La constatation qu'il n'est plus possible, la plupart du temps, de traiter séparément les produits agricoles, les produits industriels, les services, les investissements et les droits de propriété intellectuelle, et que la seule issue est une solution globale, rejailit sur les accords bi- et plurilatéraux. On ne connaît jusqu'ici pratiquement pas d'accord qui porte uniquement sur le commerce des services. La tendance est de conclure des accords de libre-échange dits de deuxième génération, qui comprennent, en plus des marchandises, des chapitres sur les services, les investissements, les marchés publics ou les politiques horizontales.

L'extension des sujets négociés, au-delà de la circulation des biens, aux entraves non tarifaires, aux services, aux investissements, voire aux politiques horizontales, constitue un défi de politique intérieure pour les Etats impliqués, d'autant plus que l'OMC est aujourd'hui une organisation mondiale dont la majorité des membres sont des pays émergents ou en développement. Des questions considérées jusqu'ici comme relevant exclusivement du domaine intérieur sont de plus en plus négociées au niveau international ou influencées par les négociations internationales. A titre d'exemple, on citera le rétrécissement des solutions possibles pour régler l'approvisionnement général de base lors de la libéralisation du secteur tertiaire. Dans le droit douanier, il devient difficile, en politique intérieure, de renforcer les mécanismes d'application si l'on renonce à l'outil classique des droits punitifs.

Plus les intérêts des Etats participant aux négociations sont hétérogènes et plus les sujets traités sont délicats sur le plan intérieur, plus le risque augmente que le dénominateur commun sur lequel les nombreuses parties peuvent s'entendre soit relativement petit. Il faut donc souligner l'interdépendance entre les négociations à l'OMC et la voie bi- et plurilatérale. Il est plus facile d'arriver à une intégration souhaitée, plus poussée, entre économies nationales comparables, par la voie bilatérale, mais au prix d'une applicabilité plus restreinte, géographiquement parlant. Dans ces conditions, il convient de signaler l'absence d'un accord de libre-échange entre l'UE et les Etats-Unis. Si un tel accord se dessinait, il appellerait de grands progrès à l'OMC tout en améliorant les perspectives de l'organisation.

#### **1.2.4 Conséquences pour la Suisse**

La Suisse est un pays bien intégré dans l'économie mondiale et se caractérise par une forte orientation internationale. Mais des Etats européens, de taille comparable, comme la Suède, la Finlande et l'Autriche, ont considérablement amélioré leur intégration internationale en adhérant à l'UE. Si l'on tient compte du rapport entre les exportations et le produit intérieur brut, l'Autriche, par exemple, est économiquement plus ouverte que ne l'est aujourd'hui la Suisse. Ce constat doit néanmoins

être tempéré par le fait que notre pays est un important investisseur direct à l'échelle mondiale et qu'à ce titre, son influence reste comparable à celle des grands pays membres de l'UE. A ce sujet, l'annexe 2 (A2) livre une analyse plus poussée de l'intégration de la Suisse dans l'économie mondiale.

La poursuite d'une croissance économique au ralenti, qui a marqué la dernière décennie, laisse présager un nouveau recul de la Suisse dans la hiérarchie des nations commerciales. La raison profonde de cette évolution est à chercher dans les changements structurels en Suisse. Les secteurs qui ont le plus embauché sont ceux qui ne sont pas pleinement exposés à la concurrence internationale (la santé et la formation, p. ex.). Pour des raisons institutionnelles et de politique intérieure, ils jouissent d'un financement assuré grâce à des prélèvements obligatoires, ce qui fait naître des doutes quant à savoir si l'on veut les étendre. Ce sont ces secteurs que l'UE intègre de plus en plus à son marché unique et qui, à l'échelle mondiale, sont également libéralisés, avec toute la pression que cela implique en termes de réformes pour le pays. Avec sa politique du marché intérieur, la Suisse doit s'efforcer de développer la compétitivité de ses secteurs orientés sur le marché indigène (à savoir l'agriculture et la construction, en plus de la santé et de la formation). Cela va de pair avec une ouverture à la concurrence étrangère, donc avec une intégration internationale accrue.

Parallèlement à l'expansion des services para-étatiques, le secteur industriel, pleinement exposé à la concurrence internationale, a beaucoup réduit ses effectifs au cours de la dernière décennie: si l'emploi<sup>9</sup> a progressé dans l'ensemble, il a régressé de 16,2 pour cent dans le secteur industriel entre 1992 et 2002. La Suisse n'a pu garder sa place d'exportatrice mondiale que grâce à de nouveaux gains de productivité dans ce domaine et à une réduction de la part de la Suisse dans la chaîne de production. La chaîne de création de valeur est morcelée et à chaque étape de production, on se pose la question d'une éventuelle délocalisation: tels sont les signes généraux de la mondialisation en cours.

Néanmoins, la mondialisation est aussi synonyme d'opportunités pour la Suisse. Les services liés aux entreprises, au sens large du terme, y compris les services financiers, en ont largement profité. Leur succès est souvent passé par l'instauration ou le renforcement d'une présence commerciale à l'étranger. Le tournant politique de 1989 et le triomphe consécutif de l'économie de marché font que de nombreux pays émergents ou en transition sont devenus la cible d'investissements directs; cela joue un rôle déterminant.

Cette évolution se répercute de trois manières sur le réseau d'accords économiques extérieurs:

- Il faudrait, par le biais d'accords, ouvrir davantage de nouveaux secteurs afin de soutenir les réformes internes. Sont principalement visés les branches des services para-étatiques, les infrastructures et le secteur agricole.
- Il ne faut pas relâcher la pression sur les entraves au commerce des marchandises, qui doivent plus que jamais être démantelées, et il importe de lutter contre toute nouvelle discrimination, afin de permettre au site de production suisse de rester dans la chaîne de création de valeur des entreprises. Cela passe par des réductions de droits de douane vis-à-vis d'importants pays émergents et une franchise douanière entre pays industrialisés pour les

<sup>9</sup> Mesuré en équivalents plein temps.

produits où la Suisse dispose d'un avantage en termes d'exportation. Il faut aussi de nouveaux accords de cumul en matière de règles d'origine et davantage d'accords, voire des accords plus approfondis, sur la reconnaissance réciproque des évaluations de la conformité.

- Il faut continuer à être très attentif sur la protection des investissements directs. Il s'agit d'étendre les accords dans ce domaine à la garantie de l'accès au marché, en raison notamment des parts de marché gagnées par des concurrents extra-européens membres de l'OCDE sur d'importants marchés émergents. D'une manière complémentaire, la partie consacrée aux services dans les accords préférentiels est appelée à gagner en importance par rapport à celle consacrée au commerce de marchandises.

Relever ces défis, c'est être capable de surmonter de nombreux obstacles qui apparaissent dans les enceintes internationales, et notamment:

- les oppositions politiques internes qui s'élèvent contre des réformes en profondeur et freinent la libéralisation du marché intérieur, tout en réduisant la marge de manœuvre dans les négociations sur l'accès aux marchés étrangers;
- la situation marginale de la Suisse – d'un point de vue institutionnel – sur son propre continent, ce qui la conduit à devoir reprendre des réformes qui ont lieu sur le marché unique, sans pouvoir les influencer;
- les blocages et les lenteurs des négociations qui se déroulent dans le cadre de l'OMC, qui sont pourtant dans l'intérêt d'une économie nationale de taille moyenne, ouverte et hautement développée;
- le poids limité de la Suisse dans les négociations avec ses grands concurrents, ce qui complique le développement rapide d'un réseau d'accords bilatéraux et exige la formation d'alliances dans les négociations;
- les priorités contradictoires qui peuvent exister entre les alliés aux négociations (p. ex. dans le cadre de l'AELE), et qui sont synonymes d'efforts supplémentaires pour fixer des priorités et des positions de négociation, sans parler des compromis que cela implique.

Fort de ce constat, le Conseil fédéral a fixé des priorités et des lignes directrices pour la politique économique extérieure de la Suisse en ce qui concerne l'accès aux marchés étrangers et la réglementation internationale.

### **1.3 Accès aux marchés étrangers et réglementation internationale**

La politique économique extérieure doit être vouée à la recherche de la prospérité. Du point de vue de la Suisse, la non-discrimination des entreprises sur tous les marchés du monde est donc l'objectif suprême de la dimension «Accès aux marchés et réglementation internationale». Dans un monde parfait, les agents économiques suisses, ou de tout autre pays, ne subiraient aucune discrimination par rapport à leurs homologues locaux ou d'un pays tiers. Une nation commerciale de taille moyenne, comme la Suisse, n'a que peu d'influence sur la multiplication des accords régionaux et bilatéraux à laquelle on assiste aujourd'hui. Ces derniers ont un effet discriminatoire à l'égard des agents économiques qui ne sont pas parties à ces accords.

Une économie nationale peu ouverte ne peut compenser un tel désavantage qu'en concluant des accords pluri- et bilatéraux.

Sur la base de ce constat, le ch. 1.3 présente l'orientation stratégique de la dimension «Accès aux marchés étrangers et réglementation internationale», à commencer par les objectifs généraux et les lignes directrices (ch. 1.3.1). Les mesures à prendre sont ensuite présentées pour chaque catégorie économique (marchandises, services, investissements, main-d'œuvre et propriété intellectuelle) et pour les politiques horizontales, en d'autres termes les politiques touchant à plusieurs catégories (ch. 1.3.2). Enfin, une troisième partie présente un agenda pour la dimension «Accès aux marchés étrangers et réglementation internationale» qui tient compte des diverses considérations exposées (ch. 1.3.3). Cet agenda est divisé en fonction des mesures à prendre au niveau des institutions, de manière multilatérale, bilatérale avec l'UE ou pluri- et bilatérale avec d'autres Etats.

### **1.3.1 Objectifs généraux et lignes directrices**

La stratégie choisie pour la dimension «Accès aux marchés et réglementation internationale» doit toutefois montrer comment améliorer la position des fournisseurs suisses vis-à-vis de leurs concurrents étrangers, en répondant aux cinq questions suivantes:

- A quel niveau faut-il améliorer l'accès aux marchés?
- Quels sont les pays avec lesquels il faut négocier?
- Quelles sont les catégories économiques pour lesquelles l'accès aux marchés doit être amélioré?
- A quelles entreprises les négociations doivent-elles profiter?
- Comment la Suisse peut-elle exploiter au mieux le résultat des négociations?

Il en découle pour la Suisse, nation commerciale de taille moyenne et exportateur net de capitaux, les objectifs suivants, traités sur un pied d'égalité:

1. *Participer activement au renforcement du système économique international*
2. *Améliorer l'accès aux marchés étrangers importants*
3. *Ouvrir les marchés étrangers à toutes les catégories économiques*
4. *Améliorer l'accès aux marchés étrangers pour toutes les entreprises, quelle que soit leur taille*
5. *Mettre en œuvre les accords existants et garantir leur application*

Les objectifs de la dimension «Accès aux marchés et réglementation internationale» de la politique économique extérieure doivent être poursuivis de sorte que les mesures concrètes soient conciliables avec les objectifs de la politique extérieure, de la politique de développement, de la politique de sécurité et de la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable.

Quinze lignes directrices précisent ces cinq objectifs, décrits plus en détail dans les pages qui suivent.

## **Objectif 1:**

### **Participer activement au renforcement du système économique international**

En créant un cadre réglementaire pour le système économique international, ou en complétant celui qui existe, l'idée est d'améliorer au niveau mondial les conditions pour l'échange de marchandises, de services, d'investissements, de main-d'œuvre et de propriété intellectuelle entre les pays. Sous l'angle politique, c'est la solution idéale pour une nation commerciale de taille moyenne. Pour être reconnu en tant que partenaire sérieux au niveau international, un pays doit doter son économie des conditions économiques adéquates.

#### *Ligne directrice 1: Préserver l'universalité des relations économiques extérieures*

La Suisse souhaite entretenir des relations économiques avec tous les pays. Cette approche permet de diversifier les risques liés au commerce avec l'étranger ainsi que de participer à la consolidation et à la stabilisation de l'économie mondiale. Dans la mesure du possible, ces relations devraient se distinguer, dans le cadre d'un système économique international obéissant à des règles, par la non-discrimination tant vis-à-vis des fournisseurs nationaux du pays partenaire (principe du traitement national) que des fournisseurs des pays tiers (principe de la nation la plus favorisée).

#### *Ligne directrice 2:*

##### *S'efforcer de mettre en place un cadre normatif international cohérent*

La communauté des Etats forme un ensemble toujours plus compact. L'importance d'une réglementation internationale donnant un cadre stable aux échanges économiques va croissant. Ce cadre normatif doit être conciliable avec les principes internationaux de durabilité, de sécurité individuelle, nationale et collective mais aussi avec le devoir de réduire le fossé qui se creuse entre riches et pauvres. Si l'on veut que la Suisse participe efficacement à la mise en place d'un cadre normatif international, il faut que des mesures adéquates soient prises au niveau de la politique intérieure.

#### *Ligne directrice 3:*

##### *Acquérir une marge de manœuvre au niveau de la politique économique extérieure*

Il est dans l'intérêt de la Suisse de procéder à des réformes économiques internes. Celles-ci sont également déterminantes pour savoir si la Suisse peut prendre des engagements contractuels internationaux. C'est particulièrement vrai dans le cadre multilatéral, mais aussi aux niveaux plurilatéral et bilatéral. Les réformes économiques internes revêtent donc une importance particulière aussi pour la politique extérieure puisqu'au final, elles déterminent la marge de manœuvre pour les négociations.

## **Objectif 2: Améliorer l'accès aux marchés étrangers importants**

La Suisse a tout intérêt à ce que les marchés étrangers lui soient aussi ouverts que possible; le meilleur moyen de parvenir à un tel résultat est d'agir au sein d'un système de règles multilatérales. Les accords plurilatéraux et bilatéraux doivent favoriser l'accès aux marchés particulièrement grands et dynamiques et prévenir les désavantages par rapport aux concurrents de pays tiers.

#### *Ligne directrice 4: Améliorer, par la voie multilatérale, les parts de marché dans autant de pays que possible*

Les accords multilatéraux qui, en vertu du principe de la nation la plus favorisée, font profiter toutes les parties contractantes du résultat de négociations bilatérales

sont nettement plus intéressants pour la Suisse que la négociation d'un réseau d'accords plurilatéraux et bilatéraux. C'est la raison pour laquelle la participation active de notre pays à la libéralisation des relations économiques internationales au sein d'un système multilatéral est une priorité. La Suisse participe en outre aux efforts visant à prendre en compte les besoins des pays les moins avancés, par exemple dans le cadre du traitement spécial et différencié.

*Ligne directrice 5: Améliorer l'accès au marché de l'UE*

L'UE est le marché le plus important pour la Suisse, avant tout du fait de sa proximité géographique et culturelle. Il est donc essentiel de continuer à améliorer l'accès des fournisseurs et des investisseurs suisses à ce marché. Un objectif qui peut être atteint soit par des accords, soit unilatéralement par le biais d'une harmonisation des législations suisse et communautaire disposant d'une assise juridique aussi sûre que possible.

*Ligne directrice 6:*

*Améliorer l'accès aux marchés importants situés en dehors de l'UE / de l'AELE*

Vu l'importance économique des grands marchés et des marchés dynamiques en dehors de l'UE et de l'AELE, il est souhaitable d'y obtenir un meilleur accès que celui que nous garantissons actuellement les accords multilatéraux. L'amélioration de l'accès aux marchés importants du point de vue économique est d'autant plus souhaitable que les accords plurilatéraux et bilatéraux de ces pays avec des pays tiers ne cessent de se multiplier. Quatre critères sont à prendre en compte lors du choix d'un partenaire de négociations, le premier étant crucial: (1) son poids économique actuel ou potentiel; (2) le désavantage dont souffre ou pourrait souffrir la Suisse par rapport aux autres pays si elle ne concluait pas d'accord avec lui; (3) la volonté du partenaire d'engager des négociations et (4) l'opportunité politique d'ouvrir des négociations.

**Objectif 3: Ouvrir les marchés étrangers à toutes les catégories économiques**

La facilitation de l'accès aux marchés étrangers doit, dans la mesure du possible, s'appliquer à toutes les catégories économiques. C'est pourquoi, outre les règles concernant les échanges classiques de marchandises, il faut également de meilleurs accords en matière de services et d'investissements, d'une part, et, d'autre part, sur les politiques horizontales (p. ex. concurrence, fiscalité, droit des sociétés). Ces catégories occupent une place toujours plus grande dans le tissu économique international.

*Ligne directrice 7: Privilégier un accès global au marché*

Du point de vue économique, les accords facilitant l'accès au marché de manière globale (c.-à-d. à la fois pour les marchandises, les services, les investissements, la main-d'œuvre et la propriété intellectuelle) sont préférables. S'il n'est pas possible de conclure un accord global, on peut, parfois, arriver à un résultat comparable en concluant des accords plurilatéraux et bilatéraux en plus de l'accord réalisé au niveau multilatéral. Ces accords peuvent améliorer l'accès aux marchés pour certaines catégories et contenir des prescriptions concernant les politiques horizontales.

*Ligne directrice 8: Tenir compte de l'importance des services et des investissements*

On peut s'attendre à ce que la dynamique constatée dans les échanges internationaux de services et d'investissements se maintienne au cours des années à venir. C'est un

fait dont il faut tenir compte dans la politique économique extérieure. Lorsque l'on élabore des programmes de négociations, lorsque l'on détermine leur contenu concret, lorsque l'on choisit les partenaires, il convient de tenir davantage compte des services et des investissements. Les investissements, en particulier, appellent des garanties contractuelles pour l'accès au marché et une protection durable.

*Ligne directrice 9: Continuer à réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des marchandises*

La réduction des barrières douanières occupe toujours un rôle central pour ce qui est des échanges de marchandises avec les pays émergents, notamment. Il faut simplifier les contrôles douaniers et les règles d'origine. Plus les droits de douane sont bas, plus les obstacles qui ne sont pas liés aux droits de douane (non tarifaires) déploient leurs effets. Parmi ceux-ci, on trouve des normes de production différentes entre le pays d'origine et le pays de destination, la non-reconnaissance des évaluations, des certifications, des inspections et des autorisations effectuées ou délivrées à l'étranger. Il faut donc, parallèlement à l'abaissement des droits de douane, prendre des mesures afin de réduire les obstacles non tarifaires; ceci en premier lieu pour les produits industriels et, dans une moindre mesure, pour les produits agricoles transformés et les produits agricoles.

*Ligne directrice 10: Faire avancer la réglementation commune concernant les politiques horizontales*

Il est de plus en plus important de créer des règles communes pour les domaines touchant aux politiques horizontales tels que la concurrence, la fiscalité, le droit des sociétés ou l'environnement. Des réglementations nationales divergentes dans ces domaines déploient des effets horizontaux, puisqu'elles peuvent nuire aux échanges internationaux de marchandises, de services, d'investissements, de main-d'œuvre et de propriété intellectuelle. Tant l'application des règles internationales existantes dans ces domaines que la création de nouvelles règles revêtent donc une importance particulière (cf. objectif 1). Les dispositions relatives aux politiques horizontales des accords plurilatéraux et bilatéraux sont elles aussi très importantes.

#### **Objectif 4:**

#### **Améliorer l'accès aux marchés étrangers pour toutes les entreprises, quelle que soit leur taille**

Il faut que la facilitation de l'accès aux marchés étrangers accroisse le potentiel d'entreprises de toutes les tailles sur ces marchés. Pour ce faire, les accords contractuels ne sont pas les seuls instruments mis en œuvre.

*Ligne directrice 11: Diminuer les problèmes d'accès aux marchés pour toutes les entreprises, quelle que soit leur taille*

Les grandes entreprises ont souvent des filiales dans les pays de destination, ce qui fait qu'elles connaissent généralement mieux les conditions locales. Elles sont particulièrement tributaires de règles efficaces en matière d'investissement et d'une mobilité suffisante des cadres et des spécialistes. Pour les PME, qui ont généralement moins de filiales à l'étranger, des aspects tels que le passage des frontières pour les marchandises, la possibilité de fournir des services dans un autre pays et la facilité avec laquelle peuvent être réalisés des mandats de montage et de maintenance sont plus importants. La non-discrimination par rapport aux entrepreneurs locaux du marché de destination est un élément crucial pour toutes les entreprises.

*Ligne directrice 12: Mettre en œuvre efficacement les instruments non contractuels*

Même si l'accès aux marchés étrangers est garanti sur le plan contractuel, franchir le cap peut s'avérer difficile pour les entreprises suisses, en particulier pour les PME. Les instruments de promotion des exportations sont alors décisifs. Ils sont mis en œuvre en fonction des priorités fixées en matière de facilitation d'accès aux marchés afin d'améliorer les possibilités existantes.

#### **Objectif 5: Mettre en œuvre les accords existants et garantir leur application**

La mise en œuvre concrète, l'exploitation optimale et le respect des accords existants sont très importants et exigent des moyens correspondants.

*Ligne directrice 13: Garantir la mise en œuvre d'accords à l'échelon national*

Etant donné que dans de nombreux cas, l'application directe des accords internationaux en droit interne ne suffit pas, il faut préparer et décider des adaptations et des compléments du droit national; il convient de s'efforcer à résoudre les questions et les problèmes des parties lors de l'application des accords.

*Ligne directrice 14: Maintenir de bonnes relations formelles et informelles avec les autres parties contractantes*

Pour réaliser au mieux le potentiel de la Suisse s'agissant des affaires économiques extérieures, il est important de maintenir de bonnes relations politiques à tous les niveaux, notamment sur le plan bilatéral. L'adhésion de la Suisse à des instances et à des organisations multilatérales ou plurilatérales constitue un autre angle d'action non négligeable.

*Ligne directrice 15: Faire usage des possibilités juridiques*

Afin de faire valoir les droits qui sont les siens en vertu des accords conclus, la Suisse recourt, s'il le faut, à tous les instruments juridiques prévus, notamment aux mécanismes de consultation et de règlement des différends prévus par les accords relatifs aux affaires économiques extérieures.

### **1.3.2 Nécessité d'agir par catégorie économique**

Les mesures concrètes à prendre pour réaliser les objectifs et les lignes directrices décrits au chiffre précédent sont présentées ci-après. Le présent chiffre est subdivisé en *catégories économiques* (marchandises, services, investissements, main-d'œuvre, propriété intellectuelle); il décrit également les politiques horizontales. Pour chaque catégorie économique et chaque domaine de politique horizontale, les mesures à prendre sur le plan de la politique économique extérieure sont présentées dans un paragraphe.

On distingue quatre groupes de *partenaires de négociation* possibles: le premier est constitué par l'UE et les États de l'AELE. Le deuxième comprend les *pays extra-européens membres de l'OCDE*. Dans le troisième figurent les *pays émergents ou en transition économiquement importants* (dont le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie). Le quatrième groupe rassemble les autres États.

### 1.3.2.1 Nécessité d'agir au chapitre des biens

Les *négociations multilatérales qui se déroulent au sein de l'OMC* sont considérées par la Suisse comme l'instrument le plus adéquat pour obtenir une réduction importante des droits de douane à l'échelle mondiale, voire leur élimination. La Suisse s'engage en outre pour la simplification des formalités douanières.

Dans nos relations avec l'*UE*, la priorité est d'étendre et d'approfondir les accords actuels en matière de produits industriels (reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité) et de produits agricoles (suppression des droits de douane et, dans certains domaines, reconnaissance mutuelle de l'équivalence des règles techniques et des normes de qualité). Il est prévu d'étendre à d'autres produits agricoles le libre-échange qui sera instauré pour le fromage à partir de 2007. Au chapitre des biens, l'intensification des relations économiques passe essentiellement par une simplification des formalités douanières et une harmonisation encore plus poussée des prescriptions juridiques.

Dans les *pays extra-européens de l'OCDE*, l'amélioration de l'accès au marché implique l'élimination des droits de douane qui subsistent encore et l'allègement des procédures douanières. Puisque les mesures non tarifaires forment une barrière commerciale d'autant plus importante que les droits de douane sont faibles, l'élimination des obstacles non tarifaires devient toujours plus déterminante dans ces pays.

Dans nos relations avec la plupart des *pays émergents*, la priorité va au démantèlement des barrières douanières dans le cadre de l'OMC, certaines d'entre elles étant encore très élevées. L'accès aux marchés des pays émergents économiquement importants comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, peut s'améliorer grâce à des accords bi- ou plurilatéraux. Avec ces pays aussi, il faut parvenir à une simplification des formalités douanières, que ce soit dans le cadre de l'OMC ou par le biais d'accords bi- ou plurilatéraux.

Au chapitre des obstacles non tarifaires au commerce, on constate dans les pays extra-européens de l'OCDE et dans les pays émergents ou en transition un manque évident de reconnaissance des évaluations, certifications, inspections et autorisations établies en Suisse. Il est souvent impossible ou très onéreux de conclure des accords bilatéraux de reconnaissance réciproque. La principale solution de rechange consisterait en des conventions de coopération entre les autorités directement concernées et entre les services d'évaluation de la conformité de notre pays et du pays-cible.

#### *Marchés publics<sup>10</sup>*

Dans les *grands pays extra-européens qui font partie de l'OCDE*, il faudrait obtenir une amélioration de l'accès aux adjudications de marchés publics dans le cadre de l'*accord plurilatéral de l'OMC* y relatif. L'extension de cet accord à tous les Etats fédérés et aux villes des Etats-Unis, par exemple, présenterait un grand intérêt pour la Suisse. Etant donné que l'accord de l'OMC sur les marchés publics couvre relativement peu de membres de l'OMC et qu'une augmentation du nombre des membres n'est pas prévue pour le moment, il faudrait au moins améliorer la transparence des procédures d'adjudication dans les *pays émergents ou en transition* économiquement importants.

<sup>10</sup> Comme les marchés publics se réfèrent aussi au commerce des services, ils sont décrits sous un titre intermédiaire; voir aussi à ce sujet la figure 3.

Avec l'UE, les efforts doivent porter au premier chef sur la mise en pratique des engagements internationaux déjà pris. Les problèmes qui pourront se poser, notamment en raison des 25 législations nationales des Etats membres, devront être résolus par des consultations bilatérales avec les autorités de surveillance de ces pays.

La libéralisation des marchés publics peut aussi, de cas en cas, passer par des *accords bi- ou plurilatéraux*, comme les *accords de l'AELE* avec le Mexique et le Chili.

### 1.3.2.2 Nécessité d'agir au chapitre des services

La Suisse milite au *niveau multilatéral*, dans le cadre de l'AGCS (GATS), pour que les marchés de services s'ouvrent plus largement au niveau mondial. Cela signifie concrètement que de nouveaux engagements doivent être pris, dans les secteurs importants pour la Suisse, en ce qui concerne l'accès au marché et le traitement national.

Entre la Suisse et l'UE, il n'existe pas de base contractuelle générale qui aille au-delà de l'AGCS et qui couvre tous les services. L'absence d'un véritable accord sur les services avec l'UE représente une lacune qui ne peut être comblée par l'AGCS, les prestataires de services suisses n'ayant ainsi aucune garantie d'accès au marché. C'est pourquoi la reprise de négociations sur les services avec l'UE devra être examinée.

Pour parer à la discrimination des fournisseurs de services suisses sur les marchés importants, notre pays s'efforce de conclure avec des partenaires choisis des *accords bi- et plurilatéraux sur les services* (entre autres dans le cadre d'accords de libre-échange) qui, tout en étant compatibles avec l'AGCS, dépassent le niveau de libéralisation atteint par la voie multilatérale. Les partenaires souhaités sont *les pays extra-européens membres de l'OCDE* (les Etats-Unis et le Japon, surtout, mais aussi le Canada, la Corée du Sud, le Mexique, l'Australie, la Turquie et la Nouvelle-Zélande). Parmi les *pays émergents ou en transition*, on vise surtout les marchés en expansion d'Asie et d'Amérique latine, avec lesquels certaines grandes nations économiques ont déjà négocié des accès préférentiels.

### 1.3.2.3 Nécessité d'agir au chapitre des investissements

La Suisse continue de souhaiter la création à long terme, *au niveau multilatéral*, d'un cadre juridique général pour les investissements internationaux. Cet instrument viserait à garantir l'accès des investisseurs au marché, puis la protection des investissements, une fois qu'ils ont été effectués. La Suisse appuie donc les initiatives qui vont dans ce sens.

Les règles de l'OCDE ajoutées à celles de l'AGCS répondent en partie aux besoins des entreprises suisses dans leurs relations avec *les Etats membres de l'UE*. Au sein de l'UE, les obstacles aux investissements directs seront abaissés entre autres par le biais d'une nouvelle directive européenne sur les services. Dans ces conditions, il faut assurer la position de la Suisse en tant qu'investisseur direct dans la zone UE et tâcher d'éviter qu'elle ne se dégrade. Il conviendra d'en tenir compte lorsqu'on examinera l'opportunité d'engager des négociations relatives aux services.

Faute d'un cadre multilatéral universel, la Suisse s'efforce d'assurer la sécurité juridique de l'accès au marché et de la protection des investissements par le biais d'*accords économiques pluri- et bilatéraux*. Les accords bilatéraux de protection des investissements en vigueur ne contiennent que des règles sur la protection des investissements effectués ou consentis à l'étranger. Par contre, l'accès au marché étranger n'est pas systématiquement garanti par des accords. Pour protéger les investissements suisses à l'étranger, il faudra combler les lacunes essentielles du réseau actuel des accords bilatéraux de protection des investissements et moderniser ceux conclus avec des partenaires importants et ne correspondant plus aux exigences actuelles. Voilà pourquoi la Suisse doit examiner les possibilités entrant en ligne de compte pour faciliter l'accès des investisseurs suisses au marché, à commencer par les marchés où ils risquent d'être défavorisés par rapport à des concurrents de taille, comme les Etats-Unis, principalement. La garantie d'accès au marché peut être donnée aux investisseurs suisses dans le cadre d'accords de libre-échange bi- et plurilatéraux, comme c'est le cas dans les accords de l'AELE avec le Chili et Singapour.

#### **1.3.2.4 Nécessité d'agir au chapitre de la main-d'œuvre**

Dans l'AGCS, tout comme dans les *accords bi- ou plurilatéraux*, une amélioration s'impose dans le secteur des services à propos de l'accès au marché du travail. Il y va de la mobilité internationale, notamment pour les cadres et spécialistes («*key personnel*»).

En Europe, l'accès des travailleurs suisses au marché du travail de l'UE et de l'AELE et l'égalité de traitement des Suisses par rapport aux travailleurs de l'UE et de l'AELE sont garantis par l'accord sur la libre-circulation des personnes conclu avec l'UE.

Une amélioration de l'accès au marché d'importants *pays extra-européens* membres de l'OCDE serait envisageable. Il est par ailleurs crucial de tenir compte des questions relatives à la reconnaissance des diplômes et aux assurances sociales, la mobilité des travailleurs pouvant en dépendre.

#### **1.3.2.5 Nécessité d'agir au chapitre de la propriété intellectuelle**

Dans différents pays – notamment d'importants *pays émergents ou en transition* –, la mise en œuvre lacunaire des dispositions de l'*accord multilatéral ADPIC* (TRIPS) pose de sérieux problèmes à la Suisse. Améliorer l'application de cet accord constitue donc une priorité. La Suisse œuvre, au sein des comités de l'OMC, afin de faire respecter les dispositions de l'ADPIC. Deux points occupent une place de choix: les mesures contre les contrefaçons et l'application des dispositions sur les brevets. Il convient aussi d'affiner les règles de l'ADPIC. La Suisse attache beaucoup d'importance aux indications géographiques, qui doivent être mieux protégées. La protection absolue dont jouissent aujourd'hui déjà les indications géographiques relatives aux vins et spiritueux devrait, idéalement, être étendue à tous les autres produits.

Avec l'UE, il convient d'analyser les possibilités de protection des appellations d'origine et des indications géographiques de provenance des produits agricoles. Les

négociations pourraient être menées au sein du comité mixte en vertu de l'accord bilatéral sur l'agriculture.

En complément des normes minimales prévues par l'ADPIC, des dispositions plus exigeantes en matière de droits de propriété intellectuelle peuvent figurer dans des *accords pluri- ou bilatéraux*; c'est le cas de différents accords de libre-échange conclus par l'AELE. Il s'agit de faire accepter des normes de protection plus élevées et de prévoir des mécanismes supplémentaires de consultation et de mise en œuvre. De telles dispositions seraient toutefois soumises, au titre de l'accord ADPIC, au principe de la nation la plus favorisée.

### **1.3.2.6 Mesures à prendre au chapitre des domaines politiques horizontaux**

#### **Concurrence**

La création de règles de concurrence contraignantes, applicables au niveau *multilatéral*, demeure une priorité pour la Suisse, puisque des ententes entre des entreprises publiques et privées visant à brider la concurrence peuvent réduire à néant la libéralisation issue des accords. A défaut de règles sur la concurrence au niveau multilatéral, les recommandations de l'OCDE en la matière occupent une place prépondérante.

A l'échelon national, le pouvoir d'intervention des autorités en matière de concurrence a été renforcé par la révision, en 2004, de la loi sur les cartels. L'étape suivante consiste à lutter plus efficacement contre les cartels agissant au niveau international; une démarche qui gagne en importance du fait de l'imbrication croissante des marchés des biens et des services. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'efforce de collaborer plus étroitement avec les autorités nationales chargées des questions de concurrence et avec l'UE. Il faudra examiner s'il est judicieux de régler l'entraide juridique en matière de concurrence dans des accords pluri- et bilatéraux avec nos pays partenaires.

En outre, concernant la concurrence déloyale, la Suisse a tout intérêt à faire partie d'une alliance qui a pour but de fixer et d'appliquer des règles visant la protection des consommateurs. Ceci s'avère souhaitable notamment en raison de l'utilisation croissante de l'internet au niveau international. Pour toutes ces raisons, il convient d'examiner des possibilités de collaboration avec l'UE.

#### **Impôts**

Il est dans l'intérêt de la Suisse de combler les lacunes qui entachent encore son réseau d'accords *bilatéraux* de double imposition, même si la conclusion de tels accords avec certains pays signifie, pour la Suisse, qu'elle s'écarte de la pratique suivie depuis de longues années en matière d'accords. Il convient en outre d'améliorer dans la mesure du possible les accords de double imposition existants. Le point crucial à cet égard est la suppression de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les droits de licence dans le cas de groupes. La solution a été adoptée dans le cadre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE et doit maintenant être fixée avec chacun des membres au niveau bilatéral.

Il faudra voir s'il est possible d'arriver à des accords avec d'autres Etats. Le volet fiscal du secret bancaire subit toujours des pressions. La Suisse a entre-temps engagé

des négociations avec divers Etats en vue d'introduire dans les accords de double imposition une disposition prévoyant une coopération administrative élargie, sur la base de l'accord en vigueur avec les Etats-Unis depuis 1951. Les négociations avec l'Allemagne ont d'ores et déjà abouti à la conclusion d'un protocole, entré en vigueur le 24 mars 2003.

### **Droit des sociétés, gouvernement d'entreprise, responsabilité de l'entreprise et lutte contre la corruption**

La Suisse s'engage pour la création et le respect d'instruments reconnus par le plus grand nombre d'Etats et qui encouragent au niveau mondial un comportement responsable des entreprises envers la société, l'environnement et l'Etat. Elle soutient l'application des instruments déjà adoptés, notamment les conventions internationales relatives à la lutte contre la corruption et les recommandations de l'OCDE, de l'OIT et de l'ONU concernant le comportement responsable des entreprises. C'est pourquoi la Suisse participe de plus en plus activement à des organisations internationales qui fixent des standards pertinents en matière de fonctionnement et de comportement des entreprises.

Le débat autour du gouvernement d'entreprise fait également avancer la réforme du droit des sociétés. Dans le cadre de l'AGCS, la Suisse milite pour que les restrictions au droit des sociétés pratiquées par des membres de l'OMC soient assouplies, notamment pour les questions relatives à la nationalité des membres des conseils d'administration, aux formes et à l'acquisition des sociétés.

### **Environnement**

La Suisse soutient la création et le respect de règles internationales dans le domaine de l'environnement afin d'améliorer la protection internationale des ressources environnementales et de prévenir des désavantages comparatifs en matière de compétitivité et de conditions d'implantation d'entreprises. Elle porte une attention particulière à ce que le rapport entre les règles commerciales et environnementales soit clarifié. Elle prône une pratique harmonisée et coordonnée au niveau international pour diminuer les préjudices en matière de concurrence et les obstacles au commerce. Il existe des discriminations qui proviennent du fait que des pays n'ont pas ratifié les accords sur l'environnement. Les Etats-Unis, notamment, prennent rarement des engagements internationaux à ce propos (Protocole de Kyoto, Convention de Bâle). Les pays en développement ou en transition sont liés par les conventions de l'ONU, mais leur niveau d'engagement est pour le moment faible. C'est pourquoi la Suisse défend l'idée d'un traitement égal et intégral de tous les pays dans les accords internationaux sur l'environnement, tout en tenant compte de la situation des pays en développement.

### **1.3.3 Agenda pour la dimension «Accès aux marchés étrangers et réglementation internationale» en fonction des mesures à prendre dans les institutions**

Comme le montrent les explications données au chiffre précédent, l'*approche multilatérale* est essentielle pour fixer des règles et libéraliser progressivement les échanges économiques. La Suisse s'engage donc pour la libéralisation des relations économiques dans le cadre de l'OMC et pour le renforcement de la réglementation

multilatérale en général. C'est dans cet esprit qu'elle participe aux efforts visant à créer des structures de marché transparentes, efficaces et compatibles avec le droit international. Ce cadre normatif doit être conçu de manière à être conciliable non seulement avec les principes internationaux de durabilité et de sécurité mais aussi avec la tâche consistant à réduire le fossé qui se creuse entre riches et pauvres.

Pour faire le meilleur usage possible de la voie multilatérale, il y a lieu de procéder, dans certains domaines de la politique intérieure, à un examen des objectifs et des instruments. Il importe notamment d'étudier quels objectifs de la politique économique ne peuvent être atteints que par le biais d'une protection douanière. Pareille approche se justifie aussi par le fait que les objectifs de la politique économique extérieure en matière de biens, de services, d'investissements, de main-d'œuvre, de propriété intellectuelle et de politiques horizontales ne peuvent en principe pas être poursuivis indépendamment les uns des autres. Deux raisons à cela: premièrement, lors des négociations, les partenaires ne sont souvent pas prêts à ne traiter qu'un sujet partiel si le résultat final ne constitue pas une véritable mise en équilibre des intérêts; deuxièmement, une séparation rigoureuse des catégories n'est pas forcément justifiée: il existe en effet des liens étroits entre le commerce des biens et celui des services, d'une part, et entre les règles sur les services et celles sur les investissements, d'autre part. Les questions de propriété intellectuelle sont naturellement sous-jacentes dans les échanges de biens, de services et d'investissements.

Avec l'UE – son partenaire de loin le plus important, et aussi le plus proche géographiquement et culturellement –, la Suisse cherche à conclure des accords qui vont plus loin. La question de l'accès au marché de l'UE sera abordée par le Conseil fédéral dans une prise de position faisant le point sur sa politique européenne, qui sera présentée d'ici à la fin de la législature. Sans présumer de ses conclusions, on constate que, en termes de durabilité et de politique économique extérieure, des négociations dans le domaine des biens sur la base de l'*acquis communautaire* constitueraient un instrument utile pour améliorer les chances des fournisseurs suisses sur le marché. Il convient également d'examiner l'opportunité de relancer les négociations dans le secteur des services. L'autre solution consiste à nous aligner après coup aux évolutions communautaires, de manière autonome, pour arriver à la nécessaire harmonisation du droit applicable aux biens, aux services et aux conditions d'investissement, pour autant que l'accès au marché et la compétitivité de la place économique suisse s'améliorent. Or, cette voie solitaire, qui implique une insécurité juridique, engendre à long terme pour la Suisse, par rapport à ce que permettrait une solution négociée globalement, une position nettement moins avantageuse.

Pour améliorer les chances des fournisseurs suisses de trouver des débouchés et d'effectuer des investissements sur d'autres marchés importants, et pour éviter qu'ils ne soient discriminés par rapport à des concurrents provenant de pays tiers, la Suisse continue de développer son réseau d'*accords économiques bi- ou plurilatéraux* avec d'importants pays industrialisés ou émergents. Les importants partenaires avec lesquels il conviendrait de resserrer nos relations économiques extérieures au niveau bilatéral – en fonction des quatre critères de la ligne directrice 6 – sont tout avant tout les *pays extra-européens membres de l'OCDE et économiquement importants* (à commencer par les Etats-Unis et le Japon, mais sans négliger le Canada, la Corée du Sud, le Mexique, l'Australie, la Turquie et la Nouvelle-Zélande). Il serait hautement souhaitable de disposer avec eux d'accords dans les domaines des biens, des services et des investissements, et d'élaborer des dispositions sur les obstacles non

tarifaires au commerce, la propriété intellectuelle ou les politiques horizontales. Si cela est politiquement possible, on pourrait également examiner la possibilité d'améliorer l'accès au marché pour la main-d'œuvre. Si la conclusion d'accords globaux n'est pas possible, des accords sur certaines catégories économiques (accords sectoriels), peuvent aussi, selon les circonstances, mener au but recherché, soit l'amélioration des chances sur le marché.

Il est par ailleurs essentiel pour la Suisse de renforcer ses relations économiques avec les *pays émergents ou en transition et économiquement importants* et d'en assurer l'assise juridique, notamment pour les catégories économiques des biens, services, investissements et propriété intellectuelle ainsi que dans le domaine des politiques horizontales. Il convient en particulier d'élaborer des stratégies spécifiques pour chacun des quatre pays émergents économiquement les plus importants que sont le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie.

Même si l'accès aux marchés étrangers est garanti par voie d'accords, franchir le cap peut s'avérer difficile pour les entreprises suisses, en particulier pour les PME. C'est la raison pour laquelle les entreprises suisses bénéficient également du soutien de divers *instruments non contractuels*. Il s'agit en premier lieu des *instruments de promotion des exportations* de la Confédération tels que l'Osec ou la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Les instruments doivent être mieux adaptés les uns aux autres sur les plans institutionnel et opérationnel, de sorte que des travaux ont été lancés dans ce sens, comme on peut le constater dans les messages sur l'Osec et la GRE qui seront soumis au Parlement dans le courant de l'année 2005. S'agissant des instruments destinés à assurer la *promotion de l'image de la Suisse* (entre autres Suisse Tourisme, «Location: Switzerland» et Présence Suisse), il convient également d'encourager une action plus coordonnée. En réponse à deux postulats<sup>11</sup>, le Conseil fédéral soumettra, fin 2005 ou en 2006, des rapports au Parlement à ce sujet.

<sup>11</sup> Le 18 mai 2004, le Conseil fédéral a accepté le postulat 04.3199 de la CER-CE «Coordination des actions de la Confédération dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse» et, le 15 septembre 2004, il a accepté le postulat 04.3434 de la CER-CN «Plan de promotion coordonnée de l'image de la Suisse». Les deux postulats ont été transmis au Parlement.

## Mesures à prendre par catégorie économique et dans le cadre des politiques horizontales

	Au niveau multilatéral	UE/AELE	Au niveau bi- ou plurilatéral
Biens	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Engagement dans le cadre de l'OMC en vue d'abaisser encore les barrières douanières et de simplifier les procédures douanières</li> <li>– Examen de la politique économique nationale en vue de cet engagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Extension du libre-échange à d'autres produits agricoles</li> <li>– Réduction ou suppression des obstacles non tarifaires au commerce des produits industriels et agricoles et de l'électricité</li> <li>– Harmonisation des règles juridiques et nouvelle simplification des procédures douanières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elimination des droits de douane encore en vigueur, reconnaissance mutuelle des résultats d'évaluation, des certifications, des autorisations, etc. dans les accords entre l'AELE et les Etats tiers</li> <li>– Introduction des principes du GATT de la nation la plus favorisée dans les accords de coopération avec des Etats non-membres de l'OMC</li> </ul>
Marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Extension et approfondissement, au cas par cas, de l'AMP, en particulier avec les pays extra-européens membres de l'OCDE (les Etats-Unis, p. ex.) et les pays émergents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en œuvre des engagements pris</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Libéralisation au cas par cas des marchés publics</li> </ul>
Services	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Engagement en vue d'ouvrir au niveau mondial les marchés des services dans le cadre de l'OMC (AGCS)</li> <li>– Nouveaux engagements concernant l'accès au marché et le traitement national dans des secteurs importants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Examen de la reprise des négociations avec l'UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Libéralisation préférentielle des services, allant au-delà du niveau atteint multilatéralement, avec des partenaires choisis</li> </ul>
Investissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Engagement dans le cadre de l'OCDE et de l'OMC (AGCS, ADPIC, MIC) visant à renforcer les règles et les engagements actuels</li> <li>– Engagement à long terme en vue de créer une réglementation générale sur les investissements internationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Application de la réglementation de l'OCDE et de l'OMC (AGCS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nouveau renforcement du réseau d'accords de protection des investissements («post-establishment»)</li> <li>– Meilleure garantie d'accès au marché («pre-establishment»)</li> </ul>

	Au niveau multilatéral	UE/AELE	Au niveau bi- ou plurilatéral
Main-d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renforcement de l'accès au marché / de la mobilité du personnel-clé (cadres et spécialistes) dans le cadre de l'AGCS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réalisation progressive de la libre circulation (application de l'accord sur la libre circulation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renforcement de l'accès au marché / de la mobilité du personnel-clé (cadres et spécialistes)</li> </ul>
Propriété intellectuelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amélioration de la mise en œuvre de l'ADPIC</li> <li>– Développement de l'ADPIC (protection absolue des indications géographiques pour, si possible, tous les produits)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accord de protection des indications géographiques pour les produits agricoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intégration, avec des partenaires choisis, de dispositions de protection de la propriété intellectuelle allant au-delà des normes minimales de l'ADPIC</li> </ul>
Politiques horizontales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboration de dispositions contraignantes sur la concurrence</li> <li>– Participation aux institutions (OCDE) qui fixent des normes pertinentes au niveau international en droit des sociétés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intensification de la collaboration</li> <li>– Clarification des questions fiscales liées au commerce (p.ex. exigence d'un domicile fiscal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Collaboration en matière de concurrence avec les pays partenaires</li> <li>– Renforcement du réseau d'accords de double imposition</li> </ul>

## 1.4 **Politique du marché intérieur et contribution au développement économique des pays partenaires**<sup>12</sup>

Ce chapitre présente la stratégie adoptée pour les deux autres dimensions de la politique économique extérieure, à savoir la politique du marché intérieur (ch. 1.4.1) et la contribution au développement économique des pays partenaires (ch. 1.4.2). Il n'en sera donné qu'un aperçu succinct, vu que d'autres publications l'exposent déjà de manière détaillée.

### 1.4.1 **Politique du marché intérieur suisse**

Les trois dimensions de la politique économique extérieure sont présentées au ch. 1.1.3. La deuxième dimension – la «politique économique nationale de la Suisse» – comporte déjà une orientation stratégique de par le train de mesures décidé par le Conseil fédéral en vue de réaliser son objectif de croissance. L'accroissement souhaité de la concurrence sur le marché intérieur concerne en particulier la deuxième dimension de la politique économique extérieure. La mise en place, en Suisse, de structures compétitives sur le plan international dans le but d'ouvrir des secteurs encore fortement cloisonnés constitue une condition préalable pour réussir à l'étranger. Lorsqu'il existe dans des secteurs un degré déjà élevé d'intégration économique, les relations économiques ne peuvent encore s'intensifier que par une harmonisation des dispositions légales. La création des conditions du marché intérieur dépasse donc le cadre des frontières nationales.

Voici comment le contexte international conditionne les six mesures décidées par le Conseil fédéral le 18 février 2004 pour concrétiser l'objectif politique de croissance «Accroître la concurrence sur le marché intérieur»:

- La révision de la loi sur le marché intérieur, qui vise à éliminer les entraves de droit public à l'accès au marché aux niveaux cantonal et communal, permet de combler une lacune par rapport au marché unique de l'UE, dans lequel la garantie de la liberté d'établissement commercial est assurée depuis longtemps malgré des régimes juridiques différents.
- La deuxième mesure, la révision de la loi fédérale sur les marchés publics, vise à harmoniser le droit suisse. Avec l'introduction prévue du «dialogue concurrentiel» dans le cadre des nouvelles procédures d'adjudication, elle tient également compte du développement du droit de l'UE.
- La création d'une loi sur l'approvisionnement en électricité doit empêcher la création de monopoles cantonaux sur les réseaux de distribution. Par ailleurs, la loi facilitera la garantie, par des accords internationaux, de l'accès au marché européen, sur lequel l'économie électrique suisse s'approvisionne.

<sup>12</sup> En ce qui concerne la politique du marché intérieur en Suisse, on se référera en particulier aux publications suivantes: Département fédéral de l'économie (2002): *Rapport sur la croissance* (Ed. seco: Fondements de la politique économique); Groupe de travail inter-départemental «Croissance» (2004): *Le train de mesures adopté par le Conseil fédéral pour stimuler la croissance* (Ed. seco: Fondements de la politique économique). Concernant la contribution au développement économique des pays partenaires, Division Coopération économique au développement, voir seco (2002): *Stratégie 2006 pour la coopération économique au développement*.

déjà largement malgré l'absence d'assise juridique. Il est indispensable, pour cela, de créer des conditions de concurrence semblables, à moyen terme, pour les entreprises d'approvisionnement suisses et étrangères, ce qui implique des exploitants de réseau de distribution indépendants et un régulateur suffisamment fort.

- Le marché des prestations dans le domaine de la santé est traditionnellement cloisonné, en Suisse, par les frontières cantonales. Certes, il ne s'agit pas d'un aspect central du réexamen de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, qui fait partie du train de mesures en faveur de la croissance. Toutefois, certaines des nouveautés prévues dans la révision (telles que l'assouplissement de l'obligation de contracter dans le domaine ambulatoire et les pas effectués en direction d'un financement moniste des hôpitaux) pourraient permettre de créer les conditions nécessaires à un marché de la santé organisé sur le plan national. Parallèlement à cela, on se demande actuellement au sein de l'UE – même si la question est très contestée – s'il ne faudrait pas accorder aux patients la possibilité de solliciter des prestations de santé dans d'autres pays membres sans qu'il y ait de discrimination sur le plan du droit des assurances sociales. De ce fait, une pression énorme serait exercée sur le rapport prix/prestations dans les différents systèmes de santé nationaux. A cet égard, la notion de «conditions analogues à celles d'un marché intérieur» est en train de prendre une nouvelle dimension. On peut d'ailleurs observer, avec la Déclaration de Bologne, une tendance similaire dans le domaine de l'éducation, tendance qui s'applique déjà, en Suisse, dans la pratique.
- La poursuite de la réforme du secteur agricole dans le cadre de la «Politique agricole 2011», prévue dans le train de mesures pour la croissance, doit être comprise en rapport avec la perspective d'engager de manière plus productive les ressources libérées. On peut déduire de l'évolution survenue dans l'agriculture autrichienne après l'adhésion à l'UE que l'accroissement de la concurrence au sein même de ce secteur renforcera l'innovation en termes de produits et conduira à des unités d'exploitation plus rationnelles. Dans le même temps, ces réformes intérieures sont indispensables au maintien de la marge de manœuvre nécessaire à la conduite d'une politique économique extérieure. Il est toujours plus difficile pour un Etat de faire, de manière sélective, avec certaines branches de l'économie des exceptions aux règles en vigueur sur l'accès au marché. L'instauration du libre-échange pour certains produits agricoles transformés augmentera la pression dans le sens d'une libéralisation, aussi pour la production primaire. Le Conseil fédéral présentera au Parlement un message sur ce sujet en 2006.
- Enfin, concernant l'ouverture du marché dans le domaine des services, le Conseil fédéral a l'intention de présenter fin 2005 un rapport comparatif avec l'UE.

Le train de mesures pour la croissance se situe dans la continuité du programme de revitalisation des années 90, qui avait créé des conditions importantes pour la poursuite de l'ouverture économique. Il convient de citer en particulier la législation sur les cartels qui vient d'être révisée et qui donne aux autorités en matière de concurrence des instruments similaires à ceux de l'UE, exception faite des aides d'Etat. Il faut également évoquer la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, qui a permis d'adapter de manière autonome la législation nationale aux réglementations de l'UE, ceci pour la majorité des normes techniques. Cette loi a non seulement créé

les conditions nécessaires à la conclusion d'un accord avec l'UE sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité, mais a aussi abouti à l'harmonisation des normes juridiques suisses, par exemple dans le domaine des matériaux de construction. De plus, il convient de mentionner la réforme des chemins de fer I, qui constitue une des bases pour la conclusion d'un accord avec l'UE sur les transports terrestres, accord qui a favorisé à son tour la réforme des chemins de fer II. Enfin, la scission des anciens PTT en deux sociétés distinctes a amené d'autres réformes, d'abord dans le secteur des télécommunications puis, plus récemment, dans le secteur postal. D'autres exemples pourraient illustrer le lien étroit existant entre les réformes sur le plan intérieur et le développement de la politique économique extérieure. Ces réformes répondent à la fois à la nécessité de stimuler la concurrence étrangère et à celle d'améliorer le potentiel d'exportation.

## **1.4.2 Contribution au développement économique des pays partenaires**

La troisième dimension de la politique économique extérieure consiste à favoriser le développement des pays partenaires. Elle repose sur deux piliers:

- Le premier pilier comprend, dans le cadre de la coopération économique au développement, un soutien matériel direct aux pays moins avancés.
- Le second pilier est le dialogue instauré entre tous les pays et portant sur les politiques économiques adaptées, notamment dans le cadre des organisations internationales, dialogue qui va de l'échange d'expériences aux recommandations politiques plus ou moins contraignantes.

### **1.4.2.1 Stratégie de la coopération économique au développement**

La coopération économique au développement fait partie intégrante de la politique économique extérieure de la Suisse<sup>13</sup>. Il est dans l'intérêt commun que les pays en développement ou en transition saisissent les chances offertes par la mondialisation et en maîtrisent les risques afin de réduire la pauvreté. Le travail réalisé est conforme au mandat constitutionnel et légal et est compatible avec les Objectifs du Millénaire des Nations Unies.

La lutte contre la pauvreté se justifie au nom de la solidarité et ne peut que servir les intérêts de la Suisse. Elle ne contribue pas seulement à la stabilité et à la sécurité internationales: grâce à elle, l'économie suisse profitera, à long terme, de nouveaux débouchés ainsi que de nouvelles possibilités d'acquisition et d'investissements.

La lutte contre la pauvreté requiert une approche globale, axée en particulier sur l'encouragement de la croissance économique et du secteur privé par le biais d'investissements et d'échanges commerciaux. Une politique fondée sur l'économie de marché et l'initiative privée est le préalable et le moteur du développement durable.

<sup>13</sup> La coopération économique au développement complète le travail mené par la Direction du développement et de la coopération (DDC), dont l'activité porte davantage sur l'aide aux populations les plus démunies.

La lutte contre la pauvreté implique un Etat en mesure d'assumer ses tâches ainsi que d'établir et de faire respecter les règles du jeu. Pour ce faire, l'Etat doit créer et conserver un système judiciaire indépendant, bannir la corruption, encourager une gestion d'entreprise responsable, assurer la mise sur pied d'infrastructures, préserver l'environnement et les ressources naturelles et garantir la démocratie – bref, respecter le principe de la bonne gouvernance. C'est en premier lieu aux gouvernements des pays en développement ou en transition qu'il incombe de relever ce défi, mais il faut les soutenir dans leurs efforts afin qu'ils deviennent autonomes.

La coopération économique au développement de la Suisse poursuit les quatre objectifs complémentaires suivants:

- *Création de conditions-cadre favorables au développement:* Des conditions macroéconomiques stables et le bon fonctionnement des marchés financiers en sont un élément essentiel. Pour cette raison, la Suisse s'engage en faveur du désendettement durable des pays en développement ou en transition auprès de l'organisme compétent sur le plan international. Dans le même temps, elle œuvre, de concert avec d'autres pays donateurs, au renforcement du secteur financier de ses pays partenaires et sur le plan mondial, afin d'éviter des crises majeures et des soubresauts du système.
- *Intégration dans l'économie mondiale:* Un «développement à visage humain» présuppose l'intégration aux processus de mondialisation et non leur rejet. Les pays qui ont choisi la voie du protectionnisme pour ne pas s'exposer sur les marchés mondiaux ont tous reculé ces vingt dernières années. Le libre-échange est par conséquent une condition nécessaire au développement, sans y suffire à lui seul. Une stratégie complète de développement exige des investissements suffisants à l'échelon national et le renforcement des marchés indigènes et régionaux. La Suisse contribue par le biais de plusieurs programmes à la compétitivité de l'industrie d'exportation de ses pays partenaires, au renforcement de leur marché intérieur et à leur intégration régionale.
- *Mobilisation des ressources privées:* Les fonds de développement doivent servir de levier pour mobiliser les capitaux privés et le savoir-faire indispensable à la réalisation des Objectifs du Millénaire de l'ONU. Concrètement, il s'agit de permettre, dans des pays en développement ou en transition, à des PME innovatrices et viables sur le plan économique d'accéder à des sources de financement ainsi qu'à des connaissances et à des technologies (écologiquement efficaces). Le but est d'améliorer leur compétitivité et de faciliter leur accès aux marchés internationaux. Pour obtenir du secteur privé qu'il s'investisse de manière substantielle dans la lutte contre la pauvreté, il est nécessaire de l'impliquer dans la construction et l'entretien des infrastructures de base. Cela demande un cadre clair et réglementé ainsi que des mesures d'accompagnement pour garantir à la population la pérennité des infrastructures. Les partenariats public-privé s'avèrent être une forme de coopération prometteuse.
- *Coopération avec les institutions financières multilatérales:* Les organes internationaux de financement jouent un rôle important dans la préparation à l'intégration économique. Leurs mesures de soutien contribuent pour une grande part à résoudre, dans les pays en développement ou en transition, des problèmes qui excèdent les possibilités de l'aide bilatérale en raison de leur

complexité, de leur caractère politiquement sensible, de leur importance au niveau mondial ou encore du volume financier nécessaire. Petit pays donateur, la Suisse accorde une grande importance à l'aide multilatérale, qui lui permet de renforcer, dans le même temps, sa position et sa présence dans les banques multilatérales de développement et d'influer, ainsi, davantage sur leur politique et leur action.

Les actions et instruments présentés ci-dessus ont ceci de commun qu'ils visent tous à une croissance économique durable et à un authentique développement autonome des pays partenaires. Pour avoir une chance de succès, les mesures de la Suisse doivent être coordonnées avec celles des autres pays donateurs et se concentrer sur un nombre restreint de pays pour des questions de gestion, de cohérence, d'efficacité et de visibilité des programmes.

#### **1.4.2.2 Développement des politiques économiques nationales**

Le dialogue institutionnalisé de la Suisse avec les autres pays dans le cadre de son appartenance à des organisations internationales forme le second pilier de cette dimension de la politique économique extérieure. Il permet d'analyser différents aspects des politiques économiques nationales des pays, de formuler des recommandations et d'adopter des standards. L'OCDE, le FMI, la Banque mondiale, les banques régionales de développement et l'OMC sont les organes les plus importants à cet égard. La Suisse participe en outre à des conférences mondiales et contribue à mettre en œuvre les décisions qui y sont prises. Ces forums permettent de mettre au point des concepts et des instruments destinés à harmoniser le développement des économies nationales.

L'OCDE met particulièrement l'accent sur la qualité des finances publiques et effectue des travaux de *surveillance* (monitoring) dans le domaine des réformes structurelles. Cette organisation offre un cadre privilégié pour l'échange d'expériences ainsi que le développement et la coordination des politiques menées par les pays développés. Elle pratique l'analyse comparative et les examens par pays dans le but de promouvoir les bonnes pratiques et la transparence. Elargissant la coopération à des pays tiers en plein essor, l'OCDE diffuse des expériences et des instruments bien au-delà du cercle des pays qui en font partie.

Les crises financières des pays émergents sont aujourd'hui le principal défi du *FMI*, alors que sa mission principale jusqu'aux années 70 était de préserver la stabilité financière internationale à la suite de l'abandon des taux de change fixes. Aujourd'hui, les pays développés se soumettent eux aussi, pour des questions d'égalité de traitement entre tous les Etats membres et de pressions mutuelles (peer pressure), aux «consultations de l'article IV» qui, outre la prévention des crises financières, a pour objectifs l'encouragement d'une politique monétaire saine et le développement de l'économie mondiale. Les activités de la Banque des règlements internationaux (BRI) visent encore plus que celles du FMI à assurer la stabilité systémique du secteur financier, une stabilité nécessaire à l'augmentation des flux de capitaux privés. Différents cas récents, qui n'ont pas concerné que des pays émergents d'Asie ou d'Amérique du Sud, ont montré à quel point l'effondrement d'un système bancaire national peut handicaper de manière durable des partenaires commerciaux potentiels.

La *Banque mondiale* et les *banques régionales de développement* (africaine, asiatique et interaméricaine ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) soutiennent les changements structurels sur le plan économique. Si le FMI et la BRI ont pour mission d'élaborer et de diffuser les normes et standards internationaux, les banques de développement contribuent à moderniser les institutions étatiques, à améliorer l'environnement structurel et réglementaire du secteur privé, à réformer le secteur financier, à développer les infrastructures ainsi qu'à privatiser et à restructurer les entreprises d'Etat. Elles jouent en outre un rôle central en matière de développement social, par exemple dans les domaines de la santé et du développement du capital humain. Les banques de développement sont – avec le FMI – les garants de la stabilité financière et d'une politique économique saine dans la plupart des pays en développement et dans de nombreux pays émergents. Pour cette raison, le dialogue avec les pays en développement au chapitre de la politique économique revêt une importance toute particulière, ce qui explique que l'investissement qu'il requiert est en général plus élevé que pour l'examen des pays de l'OCDE sous l'angle de leur politique économique. En outre, la Banque mondiale, les banques de développement et le FMI resteront encore longtemps la principale source de financement de ces pays. Par ailleurs, ils ont participé de plus en plus ces dernières années en tant que co-investisseur ou bailleur de fonds à des projets privés trop risqués pour les banques commerciales.

L'OMC est en premier lieu une plate-forme de négociations pour l'établissement des règles du système commercial international. Elle s'est aussi dotée, avec le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (Trade Policy Review Mechanism), d'un instrument sans lien direct avec des négociations concrètes: il permet de mettre en lumière certains aspects généraux des ordres juridiques nationaux qui n'ont pas de rapport direct avec les échanges commerciaux. Ici aussi, le but est de rendre transparentes les politiques économiques nationales et de donner, ainsi, la possibilité aux autres Etats membres de formuler des recommandations par rapport aux politiques pratiques adoptées par un pays ou d'émettre des réserves à leur égard.

## **Appendice 1 : Liens entre la politique économique extérieure et la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique de développement durable**

La transformation des pays d'Europe centrale et orientale en démocraties dotées d'une économie de marché et les mutations économiques et sociales plus générales qui ont eu lieu durant les années 90 – la dimension économique de la mondialisation, certes, mais aussi sa dimension sociale, écologique et politique – ont conduit le Conseil fédéral à présenter deux rapports sur l'état des lieux en matière de politique étrangère et sécuritaire. Une stratégie sur le développement durable a par ailleurs été mise au point.

### *Rapport sur la politique extérieure 2000*

Le rapport sur la politique extérieure 2000<sup>14</sup> souligne que la politique extérieure, en tant qu'élément de la politique générale, est également une politique d'intérêts ayant pour but de sauvegarder et de renforcer la position politique et économique de la Suisse dans le monde. Il faut être conscient que les principaux problèmes modernes touchent toujours plus souvent le monde entier et, partant, ne peuvent plus être résolus par un seul Etat. La Suisse ne peut donc contribuer à résoudre des problèmes mondiaux qu'en collaborant étroitement avec d'autres Etats. Dès lors, la politique extérieure consiste aussi à prendre des responsabilités face à des défis mondiaux sur la base de principes éthiques. S'engager pour développer le droit international et le faire respecter est donc une constante de la politique étrangère de la Suisse.

Dès 1993, le Conseil fédéral avait défini les cinq objectifs suivants dans son rapport sur la politique extérieure<sup>15</sup>:

- le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix
- l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit
- la préservation du milieu naturel
- l'accroissement de la prospérité commune
- la promotion de la cohésion sociale.

La politique économique extérieure est principalement concernée par l'objectif d'accroissement de la prospérité commune. Resserrer les liens économiques est également – comme dans le processus d'intégration européenne – un point central du maintien et de la promotion de la prospérité et de la paix. La politique économique extérieure a par ailleurs directement trait au maintien et à la promotion de la sécurité et de la paix de par les mesures prises dans les domaines de la prévention des conflits et du règlement des différends, de la lutte contre la prolifération et de la politique d'embargo. De plus, elle participe à la promotion de la cohésion sociale avec sa dimension de politique de développement. La politique économique extérieure tient également compte, pour les échanges économiques, des exigences posées par la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que par la nécessaire protection du milieu naturel.

<sup>14</sup> FF 2001 237

<sup>15</sup> FF 1994 I 150

### *Rapport sur la politique de sécurité 2000*

Dans son rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité<sup>16</sup>, le Conseil fédéral a présenté la stratégie de la Suisse en matière de sécurité. La politique économique et la politique économique extérieure forment l'un des piliers de la politique sécuritaire. Dans le cadre de la politique de sécurité, vouée à la prévention et à la maîtrise de la violence de portée stratégique, la politique économique et la politique économique extérieure doivent poursuivre en premier lieu les objectifs suivants:

- La mission de la politique économique est de contribuer à la prospérité et à la stabilité politique du pays, premièrement en maintenant un taux d'occupation élevé et en assurant l'équilibre social.
- La politique économique extérieure vise, à travers l'ouverture des marchés, à diversifier la provenance et la destination des exportations et des importations. Elle crée ainsi les conditions favorables pour l'approvisionnement de la Suisse en cas de situations extraordinaires.

Une politique économique extérieure accordant une place de choix à la politique de sécurité se doit en premier lieu de soutenir les conventions et les organisations internationales en vue de prévenir l'escalade des différends de nature économique. Elle doit ensuite mettre en place des contrôles harmonisés des exportations de biens à double usage, civil et militaire, afin de lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. Enfin, une politique extérieure soucieuse des aspects sécuritaires peut utiliser les échanges économiques, mais aussi, à l'inverse, une politique d'embargo, afin de faire accepter des principes politiques et sociaux dans d'autres pays. Pour une nation de petite taille, il est essentiel que cette approche soit utile à l'ensemble de la communauté internationale, et non à des Etats pris isolément. Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, les aspects sécuritaires ont gagné en importance dans la politique économique extérieure. Il est crucial de trouver un juste équilibre entre les considérations sécuritaires et économiques, afin que les mesures de facilitation commerciale ne soient pas compromises par un nombre trop important de contrôles de sécurité pour la circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux ainsi que pour l'accès au savoir.

### *Stratégie pour le développement durable 2002*

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992 a été l'expression de la prise de conscience internationale des questions d'environnement et de développement. Elle a abouti à l'adoption de la Déclaration de Rio, qui fixe 27 principes universels, et de l'Agenda 21, un programme de travail global pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Depuis lors, le développement durable est devenu un volet central de la politique internationale. Le développement est qualifié de durable lorsqu'il couvre les besoins de la génération actuelle sans porter atteinte aux capacités des générations futures à subvenir à leurs besoins. De la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement sont également issues trois conventions internationales juridiquement contraignantes: la Convention sur la diversité biologique<sup>17</sup>, la Convention-cadre sur les changements climatiques<sup>18</sup> et la Convention sur la lutte contre la désertification<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> FF 1999 6903

<sup>17</sup> RS 0.451.43

<sup>18</sup> RS 0.814.01

<sup>19</sup> RS 0.451.1

Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans sa Stratégie de développement durable 2002<sup>20</sup> – qui relaie la première stratégie, datant de 1997, en vue de la Conférence de suivi de Johannesburg –, la politique doit rechercher un équilibre entre les trois piliers du développement durable que sont l'économie, la société et l'environnement. La préservation des ressources naturelles et humaines améliore la compétitivité à long terme de l'économie et favorise la croissance économique, un élément indispensable au financement des mesures de protection de l'environnement et des mesures sociales.

Quelques précisions à ce propos:

- Souvent, le développement durable s'entend dans son sens écologique, à savoir que l'utilisation actuelle des ressources naturelles ne doit pas se faire au détriment des générations à venir. Il constitue avant tout un défi pour ce qui est des problèmes environnementaux d'envergure mondiale, tels que le changement climatique. Le Conseil fédéral s'est fixé, parmi d'autres priorités, celle de s'engager pour la mise en œuvre d'une réglementation internationale cohérente et efficace en matière d'environnement.
- La dimension sociale du développement durable touche en premier lieu des thèmes de politique intérieure, notamment le financement à long terme des assurances sociales. L'évolution démographique est la principale source de défis, tant sous l'angle de la prévoyance vieillesse que pour l'assurance-maladie, qui doit permettre à toutes les personnes vivant en Suisse d'accéder à des soins de bonne qualité. L'ouverture internationale de l'économie atténue ces défis de par son apport à la croissance économique. Dans la mesure où l'immigration est un facteur de croissance économique, il convient de prendre des mesures visant à faciliter la compréhension réciproque entre les Suisses et la population de nationalité étrangère.
- Dans le présent contexte, la dimension économique du développement durable revêt elle aussi une place importante, puisque le volet économique de ce développement ne vise pas uniquement à ce que la politique de croissance stimule la prospérité en Suisse, aujourd'hui et à l'avenir. La durabilité du développement économique se mesure également au degré de satisfaction des besoins des générations actuelles. Dans de nombreuses régions du monde, ces besoins élémentaires ne sont actuellement pas satisfaits, d'où la nécessité d'une politique de développement adéquate. Cette dernière fait partie intégrante de la politique de développement durable dans sa dimension économique.

A mesure que le développement avance, l'objectif de lutte contre la pauvreté se transforme en objectif de promotion de la prospérité et d'amélioration de l'intégration des pays concernés dans l'économie mondiale. En conséquence, la coopération économique au développement n'est pas uniquement régie par la stratégie de la dimension «Conditions-cadre dans les pays partenaires» mais aussi par la stratégie de la dimension «Accès aux marchés et réglementation internationale».

<sup>20</sup> FF 2002 3678

## Appendice 2 : Ouverture économique de la Suisse en comparaison internationale

La Suisse est traditionnellement un pays qui entretient des liens économiques très étroits avec l'étranger. L'appendice passe en revue la position internationale de la Suisse pour certaines catégories économiques (biens et services, investissements directs), avant de se pencher sur les interactions entre ces catégories, compte tenu des positions de la balance suisse des paiements.

### *Biens et services*

En 2003, la Suisse a exporté des marchandises pour un montant correspondant environ à un tiers du PIB et des services pour une valeur d'environ 12 % du PIB (quelque 54 milliards de francs). La position de la Suisse, comme partenaire commercial, apparaît clairement dans le classement mondial 2003 des exportateurs et des importateurs les plus importants (voir figure A1). Dans les échanges de marchandises, la Suisse comptait parmi les 20 premiers exportateurs et importateurs. Si l'on considère les Quinze comme une seule entité, elle remonte de sept rangs au classement. Dans le commerce des services, elle se place nettement mieux à l'exportation qu'à l'importation.

*Figure A1*

### Position de la Suisse dans le classement des principaux partenaires commerciaux mondiaux (2003)

	Biens		Services	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
Classement mondial	19	18	16	24
Part au commerce mondial	1,3	1,2	1,8	1,1
Rang avec UE-15 = 1 seule entité	12	11	7	14

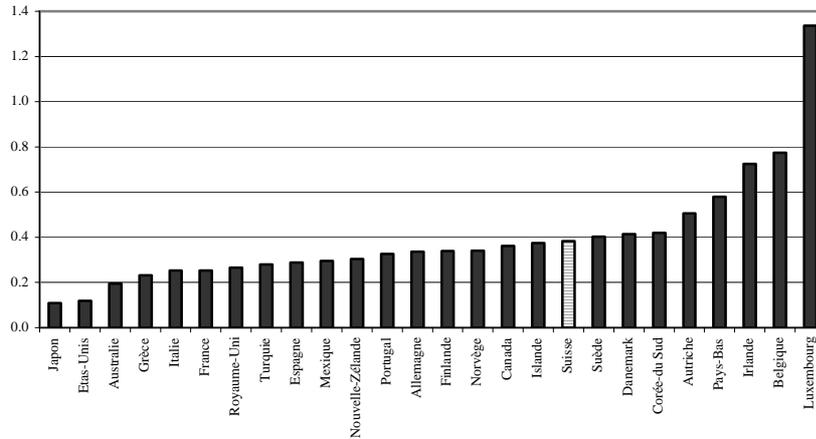
*Source: OMC, Statistiques commerciales internationales 2004*

Pour mieux saisir l'importance du commerce extérieur pour la Suisse, il faut comparer le volume total des échanges commerciaux avec la valeur ajoutée générée en Suisse. Un indicateur courant est le degré d'ouverture commerciale, qui mesure l'intensité des relations économiques avec l'étranger en se fondant sur le rapport entre la somme des exportations et des importations de biens et de services et le PIB. Les petits pays tendent à être commercialement plus ouverts que les grands. Avec un ratio de près de 40 %, la Suisse se situait en 2003 au milieu des pays de taille comparable (voir figure A2). Son degré d'intégration au commerce international était par exemple supérieur à celui de la Finlande, de la Norvège ou du Portugal, mais inférieur à celui de la Suède, du Danemark et de l'Autriche et nettement inférieur à celui de l'Irlande et des Etats du Benelux.

Figure A2

**Degré d'ouverture commerciale en 2003, en comparaison internationale**

((Exportations + importations de biens et de services) / 2\*PIB)



Source: OCDE, Perspectives économiques

Depuis 1960, le taux d'ouverture commerciale de la majeure partie des pays de l'OCDE s'est accru (cf. figure A3). En Suisse, il a augmenté de 50 % entre 1960 et 2003. Le bond de l'indicateur est particulièrement frappant dans de grands pays comme la Turquie, les Etats-Unis, le Mexique, la France ou le Canada. Entre les pays de petite taille, l'Irlande, l'Autriche et la Belgique se distinguent par une progression supérieure à celle de la Suisse. Dans le même laps de temps, la Norvège et l'Islande, membres de l'AELE, ont enregistré un recul de quelque 10 % en termes d'ouverture commerciale.

**Taux d'ouverture commerciale: rapport entre 2003 et 1960**

1	Turquie	5.5	14	Allemagne	1.7 (1968)
2	Espagne	3.8	15	Grèce	1.6
3	Etats-Unis	2.6	16	Luxembourg	1.6
4	Mexique	2.3	17	Finlande	1.6
5	Corée du Sud	2.2 (1970)	18	Nouvelle-Zélande	1.5 (1972)
6	Irlande	2.2	19	Suisse	1.5
7	France	2.1 (1964)	20	Australie	1.4
8	Autriche	2.1	21	Grande-Bretagne	1.3
9	Canada	2.0 (1961)	22	Pays-Bas	1.3
10	Belgique	2.0	23	Danemark	1.2
11	Italie	2.0	24	Japon	1.0
12	Portugal	1.8	25	Norvège	0.9
13	Suède	1.8	26	Islande	0.9

Source: OCDE, *Perspectives économiques*

En 2003, le commerce extérieur (moyenne des exportations et des importations) de la Suisse s'est partagé à raison d'un bon quart pour les services et de près de trois quarts pour les biens. Le degré d'ouverture commerciale peut aussi être présenté séparément pour les services et les marchandises: entre 1960 et 2003, il a doublé pour les premiers et augmenté d'environ 40 % pour les secondes, ce qui reflète le développement plus dynamique et l'importance croissante des services.

*Investissements directs*

Le volume croissant des investissements directs et financiers transfrontières est un des faits marquants de la mondialisation de l'économie. L'augmentation des investissements directs est le reflet de la mobilité plus grande des entreprises au moment de décider d'une implantation. Mais elle traduit aussi la montée en puissance de la fourniture de services à l'étranger, réalisée le plus souvent grâce à l'ouverture d'une filiale dans le pays en question.

Les entreprises suisses ont compris rapidement le potentiel des investissements à l'étranger. En valeur absolue, la Suisse fait partie des 20 premiers pays du monde, tant comme émetteur que comme destinataire d'investissements directs. Cela concerne aussi bien les flux de capitaux transfrontaliers que le stock de capital issu des investissements directs à l'étranger (figure A4). La Suisse pèse toutefois nettement plus lourd comme pays émetteur que comme destinataire d'investissements directs.

Figure A4

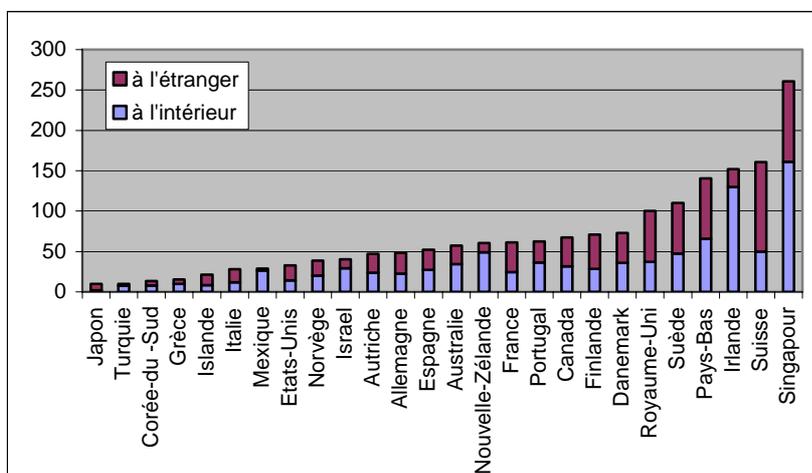
**Position de la Suisse dans le classement mondial des investissements directs**

	Flux de capitaux (moyenne 1994–2003)		Stock de capital (2003)	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
Classement mondial de la Suisse	11	18	6	15
Part au volume des investissements mondiaux	3 %	1 %	4 %	2 %
Rang avec UE-15 = 1 seule entité	6	8	3	8

Source: CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde 2004

Figure A5

**Stock de capital des investissements directs étrangers rapporté au PIB (2003, en %)**



Source: CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde 2004

Sous l'angle du rapport entre le stock de capital issu des investissements directs (dans le pays et à l'étranger) et le PIB, la Suisse vient en tête derrière Hongkong et Singapour (figure A5, ci-dessus; sans Hongkong). Il ressort également de ce tableau

que la Suisse joue un rôle bien plus important en tant qu'émetteur qu'en tant que destinataire d'investissements directs à l'étranger.

Le tableau ci-après (figure A6) illustre la dynamique des fonds issus des investissements directs (relativement au PIB) en comparaison internationale. En Suisse, le stock de capital issu des investissements directs étrangers a été multiplié par 6,3 par rapport au PIB entre 1980 et 2003, ce qui place le pays largement en tête en comparaison des autres pays de l'OCDE. Par contre, le stock de capital tiré des investissements directs suisses à l'étranger rapporté au PIB a suivi une évolution nettement moins dynamique pour la Suisse.

Figure A6

**Stock de capital des investissements directs en relation avec le PIB:  
rapport entre 2003 et 1980**

	Stock d'IDE dans le pays		Stock d'IDE à l'étranger
Finlande	27,7	Mexique	158,2
Suède	21,5	Irlande	50,3 (1984)
Islande	13,6 (1981)	Autriche	34,9
Espagne	11,9	Finlande	30,1
Mexique	7,3	Espagne	28,5
Japon	6,8	Corée du Sud	27,9
France	6,5	Suède	22,6
Suisse	6,3	Norvège	20,8
Pays-Bas	6,1	Australie	16,9
Italie	6,0	Portugal	15,2
Autriche	6,0	Danemark	12,1
Danemark	5,9	France	10,3
Allemagne	5,8	Italie	10,0
Nouvelle-Zélande	4,7	Islande	7,5 (1981)
Etats-Unis	4,7	Allemagne	5,6
Australie	4,3	Suisse	5,6
Corée du Sud	3,7	Nouvelle-Zélande	4,9
Grande-Bretagne	3,2	Japon	4,3
Portugal	3,0	Grande-Bretagne	4,2
Norvège	2,0	Canada	4,0
Canada	1,6	Pays-Bas	3,2
Grèce	1,1	Etats-Unis	2,4
Irlande	0,9	Grèce	1,0

### **Composantes de la balance suisse des paiements**

La balance des paiements répertorie les flux financiers entre les agents économiques indigènes et les agents économiques étrangers. Elle est tenue conformément au principe de la comptabilité en partie double, ce qui fait qu'elle est par définition toujours équilibrée. Elle se subdivise généralement en quatre parties: la balance des transactions courantes, les transferts en capital, la balance des mouvements de capitaux et le poste résiduel.

La *balance des transactions courantes* comprend les paiements faits pour des biens ou services livrés de Suisse à l'étranger ou de l'étranger en Suisse, les revenus du travail (salaires bruts des frontaliers, indigènes comme étrangers), les revenus du capital (revenu sur placements en capital, p. ex. dividendes ou produit d'investissements directs) et les transferts courants (les transferts des migrants dans leur pays d'origine, notamment).

Les *transferts en capital* recouvrent les remises de dette ou autres dons au titre de l'aide budgétaire.

La *balance des mouvements de capitaux* recense les investissements directs transfrontières (les participations d'entreprises, p. ex.), les investissements de portefeuille (placements en actions ou en obligations, p. ex.) et d'autres investissements (crédits, p. ex.).

Le *poste résiduel* est le solde entre toutes les recettes faites à l'étranger et les dépenses versées à l'étranger. Ce solde est le résultat d'omissions ou d'erreurs statistiques.

Entre 1947 et 2003, la *balance suisse des transactions courantes* a été excédentaire 46 années et déficitaire 10 années (voir figure A7). Sur la période en question, son excédent a suivi une tendance à la hausse. Jusqu'au début des années 80, le solde de la balance des transactions courantes a été essentiellement tributaire des fluctuations du solde de la balance des biens et des services. Au début des années 60 et 70, phases de surchauffe conjoncturelle, un taux de croissance élevé du PIB a entraîné des excédents dans la balance des biens et des services, qui est généralement revenue à l'équilibre voire à un résultat positif lorsque la croissance s'est ralentie ou a affiché un taux négatif.

La *balance des biens et des services* a été dans l'ensemble équilibrée sur la période allant de 1950 à 1990. Elle est constamment positive depuis les années 90, en grande partie du fait du solde positif des services. Le commerce des biens et des services a présenté un excédent relativement élevé, même en phase de forte croissance en Suisse, ce qui s'explique probablement en partie par l'évolution des prix à l'exportation et à l'importation, les premiers ayant suivi une hausse bien plus marquée que les seconds dans les années 90.

Figure A7

**Balance suisse des transactions courantes: composantes et solde général**

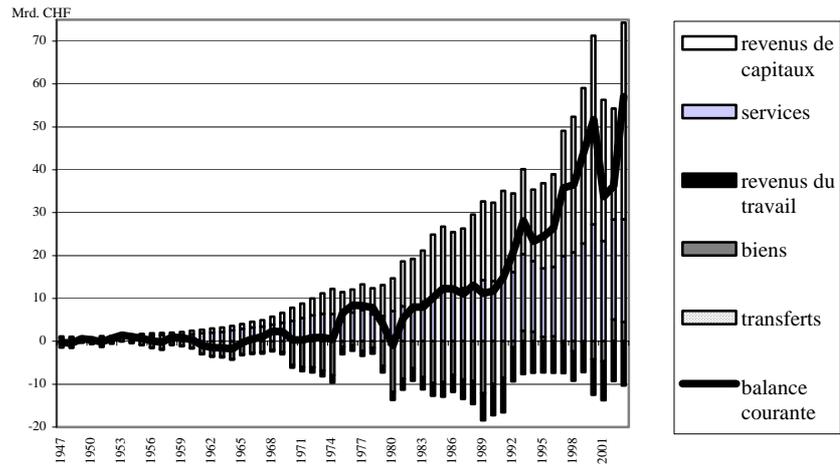
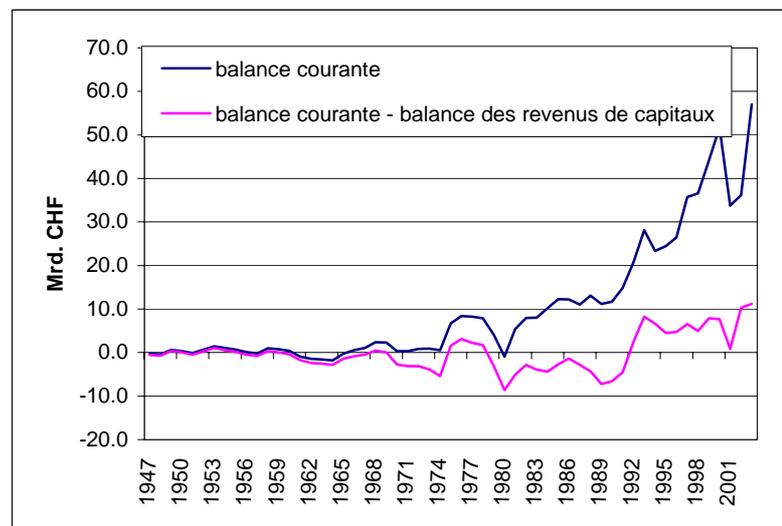


Figure A8

**Importance des revenus du capital dans la balance des transactions courantes**



Si l'on considère le solde de la balance des transactions courantes en faisant abstraction des revenus du capital, on constate qu'il ne s'inscrit plus à la hausse (voir figure A8). Sans les revenus du capital, il est même resté durablement négatif pendant les années 80, avant de renouer avec les chiffres noirs dans les années 90.

Secrétariat d'Etat à l'économie

**Le contexte international de la  
politique commerciale et le  
réseau suisse d'accords en matière de politique  
économique extérieure**

**Papier de fond pour l'orientation stratégique de la  
politique économique extérieure de la Suisse  
(chapitre d'introduction au rapport de politique  
économique extérieure 2004)**



Le présent document présente le contexte international de la politique commerciale et le réseau suisse d'accords en matière de politique économique extérieure dans cinq domaines économiques (marchandises, services, investissements, main d'œuvre et propriété intellectuelle) et pour différentes politiques horizontales (politique de concurrence, politique fiscale, etc.). Il montre dans quelle mesure la Suisse participe à ces développements et met en évidence les opportunités qui s'offre à elle mais aussi les risques d'un repli sur soi.

## **2.1 Règles et accords sur le commerce de marchandises**

### **2.1.1 Principe de la nation la plus favorisée et accords préférentiels**

Dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, on a assisté à une importante réduction des obstacles tarifaires au niveau *multilatéral* dans le cadre des accords du GATT de 1948 et de l'Accord OMC de 1994<sup>21</sup>, ainsi qu'à des améliorations dans d'autres domaines tarifaires (procédures douanières, règles d'origine) et non tarifaires (exigences différentes quant aux produits, non-reconnaissance de résultats d'évaluation, de certificats et d'inspections). En vertu du principe de la nation la plus favorisée, les concessions négociées entre deux pays dans le cadre du GATT sont en principe valables pour tous les pays contractants. Des exceptions au principe de la nation la plus favorisée – les règles préférentielles – sont possibles pour le commerce de marchandises dans le cadre d'accords de libre-échange, pour autant que les accords couvrent une part substantielle du commerce de marchandises et visent le libre-échange. Depuis quelques années, avec l'essoufflement de la libéralisation multilatérale du commerce, un nombre croissant de pays et d'espaces d'intégration se prévaut de cette possibilité. D'autres accords qui concernent le commerce de marchandises sont aujourd'hui encore importants pour les relations commerciales avec les pays non membres de l'OMC. Ainsi, la Suisse a conclu des accords commerciaux bilatéraux avec des pays de tous les continents, qui garantissent entre autres l'accès des produits suisses d'exportation aux marchés des États partenaires au taux NPF (droit de douane accordé à la Nation la Plus Favorisée) ;

A la fin de 2002, on recensait au total dans le monde *250 accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux*, dont 180 étaient en vigueur. La grande majorité de ces accords prévoit l'abolition ou du moins la réduction des *barrières douanières*, et un grand nombre d'entre eux contient également des dispositions générales sur les *procédures douanières* et les *obstacles non tarifaires*.

En adhérant à l'OMC, la Suisse a pu renforcer sa position dans le domaine tarifaire de l'accès au marché pour ses produits industriels et ses produits agricoles transformés et l'améliorer notablement avec son entrée dans l'AELE en 1960<sup>22</sup> et la conclusion de l'accord de libre-échange avec la CE en 1972.

<sup>21</sup> RS 0.632.20

<sup>22</sup> RS 0.632.31 ; RO 1960 590

### 2.1.2 Unions douanières et zones de libre-échange

Les *États de la CE* forment une union douanière depuis 1968 : tous les droits de douane ont été abolis entre eux et un seul tarif s'applique à l'égard d'États tiers. Depuis 1993, les marchandises circulent librement au sein la Communauté ; il n'y a plus de contrôles aux frontières entre les pays membres. De même, des obstacles non tarifaires au commerce ont été ou sont en train d'être réduits voire abolis dans la mesure du possible. Sur le territoire des 25 États membres, les produits fabriqués dans la Communauté doivent pouvoir être proposés comme sur un marché national unique.

Faisant un pas de plus sur la voie de la libéralisation, l'UE et l'AELE ont créé l'*Espace économique européen* (EEE)<sup>23</sup>. La libre circulation des marchandises (mais aussi des services, des capitaux et des personnes) en vigueur dans l'UE a été étendue à tous les États de l'AELE (à l'exception de la Suisse). L'EEE reste marqué par les dispositions spéciales en matière de produits agricoles. Le modèle choisi vise bien la création d'un marché intérieur unique mais la politique agricole, y inclus les droits de douane sur les produits agricoles, demeure du ressort des États membres, avec pour corollaire le maintien des contrôles aux frontières.

L'accord bilatéral sur l'agriculture passé dans le cadre des Bilatérales I entre la Suisse et l'UE<sup>24</sup> ainsi que la révision de la Convention AELE (Accord de Vaduz)<sup>25</sup> ont facilité, au niveau tarifaire, également l'accès au marché des produits agricoles d'origine suisse (p. ex. le fromage) dans l'espace UE et AELE. Les Bilatérales II apporteront de nouvelles améliorations pour les exportations suisses de produits agricoles transformés dans l'UE des 25.

Des accords de libre-échange ont été conclus dans le cadre de l'AELE avec Israël (1991) et la Turquie (1992), puis, après la chute du mur de Berlin et parallèlement à l'UE, avec différents pays d'Europe centrale et orientale, les pays baltes, la Slovénie, les îles Féroé, la Croatie et la Macédoine. Ces accords garantissent aux produits industriels et aux produits agricoles transformés suisses un accès au marché comparable à celui de l'UE. Lorsque celle-ci a commencé à passer des accords d'association avec les pays méditerranéens, l'AELE lui a emboîté le pas afin d'éviter la discrimination de ses produits sur ces marchés. Des accords de libre-échange ont par conséquent été conclus dans le cadre de l'AELE avec le Maroc, la Jordanie, l'Autorité palestinienne et le Liban. Des négociations sont en cours avec la Tunisie et l'Égypte et au programme avec l'Algérie et la Syrie.

A la fin des années 1990, après que l'UE eut entrepris des démarches dans ce sens, les États membres de l'AELE ont décidé d'étendre leur champ d'action au-delà des frontières européennes et des pays méditerranéens afin de diversifier les débouchés pour leurs produits et services. Ils ont ainsi conclu des accords de libre-échange avec le Mexique, Singapour et le Chili. D'autres accords sont actuellement négociés avec les pays membres de la SACU (Southern African Customs Union), soit l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland. Enfin, des accords sont à l'examen avec d'autres partenaires (p. ex. le Japon, les pays du Golfe, divers États d'Asie et d'Amérique latine). Des concessions tarifaires sur certains produits agrico-

<sup>23</sup> La Suisse n'est pas membre de l'EEE.

<sup>24</sup> RO 2002 527

<sup>25</sup> RS 0.632.31 ; RO 2003 2684

les non transformés ont été négociées jusqu'ici au niveau bilatéral avec plusieurs partenaires de libre-échange.

En dehors de l'Europe, d'autres zones de libre-échange ont formé des *unions douanières*. Parmi les plus importantes au plan économique, il suffit de citer le *Mercosur* (fondée en 1995), la *GCC* (2003) et la *Communauté andine* (achèvement prévu en 2005). On peut observer à l'intérieur de ces unions des efforts en vue de créer un marché intérieur, de coordonner la politique macroéconomique (Mercosur et la Communauté andine), voire même d'introduire une monnaie unique (GCC, planifié pour 2010). Les pays membres du Mercosur ont également créé une cour de justice commune.

De vastes *zones régionales de libre-échange* existent entre les États-Unis, le Canada et le Mexique (*ALENA*, depuis 1994) et entre dix pays du Sud-Est asiatique (*ASEAN*). Depuis 2004, les marchandises circulent en principe librement entre les pays de l'ALENA mais pour quelques produits agricoles, les barrières douanières ne disparaîtront qu'en 2008. Dans l'ASEAN également, le démantèlement tarifaire est déjà bien avancé pour les produits industriels, mais pour les produits agricoles, la libéralisation est programmée pour la fin de cette décennie seulement. Les deux accords contiennent des dispositions sur la simplification des procédures douanières et la réduction des obstacles non tarifaires. L'ALENA dispose en outre d'un important mécanisme de règlement des différends. Au milieu des années 1990, 34 États d'Amérique du Nord, d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et des Caraïbes (autrement dit tous les pays du continent américain, sauf Cuba) ont annoncé leur intention de créer une *zone de libre-échange panaméricaine*. Cependant, les partenaires n'ont pas encore pu se mettre d'accord sur un délai pour la réalisation de ce projet.

### **2.1.3 Règles d'origine et procédures douanières simplifiées**

Après la conclusion des accords AELE-pays tiers, il est rapidement apparu que leur utilité pour les exportateurs pouvait être décuplée par l'adoption de prescriptions sur l'origine des marchandises unifiées à l'échelle européenne. Grâce au système de cumul de l'origine, valable pour l'Europe depuis le début de 1997, les produits semi-finis originaires de l'UE sont reconnus comme ayant le caractère de composants originaires également dans les échanges entre la Suisse et les États d'Europe centrale et orientale (et vice-versa). Cela a permis une nette amélioration de l'accès au marché pour différentes branches suisses. Un système euro-méditerranéen de cumul des origines, actuellement en préparation, amènera progressivement une amélioration similaire dans les échanges commerciaux avec les pays méditerranéens (autres que les États membres de l'UE et la Turquie).

Dans le domaine de la *facilitation des échanges* (c'est-à-dire de la simplification des formalités douanières), la Suisse est intégrée dans un vaste réseau d'accords douaniers internationaux (p. ex. la Convention internationale de 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers<sup>26</sup>) conclus avec un cercle de membres plus ou moins large dans le cadre de l'ONU, de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et de l'UE (ou ses États membres).

Accords dans le domaine non tarifaire

<sup>26</sup> RS 0.631.20

Dans le *domaine non tarifaire*, les accords OMC sur les obstacles techniques au commerce et sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires<sup>27</sup> sont les plus importants pour la Suisse. Mentionnons également dans ce contexte l'accord OMC sur les marchés publics.<sup>28</sup>

Force est de constater que les nombreux accords bilatéraux de libre-échange dans le domaine non tarifaire n'améliorent pas toujours l'accès aux marchés. Certes, aussi bien l'accord de libre-échange avec la CE que la Convention AELE et les accords AELE-pays tiers interdisent les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que les mesures ayant un effet similaire. Parallèlement, l'Accord sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité (ARM), conclu dans le cadre des Bilatérales I avec la CE, a fait preuve de son utilité. L'ARM couvre toutes les procédures nécessaires à la mise en circulation de toute une série de produits. Par contre, il ne règle pas la déclaration de nouvelles substances chimiques ni l'enregistrement des médicaments ; ces procédures doivent être effectuées séparément dans chacun des deux États contractants concernés.

L'Accord Suisse-CE relatif aux échanges de produits agricoles<sup>29</sup> constitue un autre pas important en direction du démantèlement des obstacles non tarifaires entre les deux partenaires. La reconnaissance d'équivalence des prescriptions légales dans les domaines de la protection phytosanitaire, de l'agriculture biologique et de la médecine vétérinaire (reconnaissance partielle), ainsi que des normes de qualité pour les fruits et légumes facilite grandement l'accès au marché des produits agricoles.

Comme la CE a également conclu des ARM avec les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les entreprises suisses se trouvent défavorisées par rapport à leurs principaux concurrents sur ces marchés. La Suisse s'emploie à supprimer ces désavantages en concluant des ARM en parallèle. Elle a passé un tel accord avec le Canada. Cependant, vu le petit volume d'affaires et les prétentions canadiennes élevées, cet ARM n'a pas déployé les effets attendus.

Comme alternative aux MRA, d'autres instruments entrent en ligne de compte, p. ex. des conventions de coopération au niveau des autorités, qui permettent d'atténuer en partie du moins le désavantage des entreprises suisses sur des marchés tiers. Mentionnons à ce titre les mémoranda d'entente (« Memoranda of Understanding », MoU) entre les autorités sanitaires suisses et japonaises concernant la reconnaissance réciproque des inspections portant sur les bonnes pratiques de laboratoire et les bonnes pratiques de fabrication des entreprises pharmaceutiques. Un MoU a également été conclu avec l'autorité sanitaire américaine (FDA) dans le domaine des médicaments, qui se limite pour l'heure au simple échange d'informations.

#### **2.1.4                   Energie**

En raison de son importance économique, l'énergie occupe une place à part dans les échanges commerciaux. Aujourd'hui encore, plus de la moitié de l'énergie mondiale provient de pays non membres de l'OMC. L'adhésion attendue à cet accord des pays les plus riches en énergie<sup>30</sup> engendra un lobby de l'énergie au sein de l'OMC, ce qui pourrait remettre en cause la consolidation des droits de douane sur le pétrole et le gaz, et jusqu'aux taxes nationales sur l'énergie. De leur côté, les pays consomma-

<sup>27</sup> RS 0.632.20, annexe 1A

<sup>28</sup> RS 0.632.231.422

<sup>29</sup> RS 0.916.026.81

<sup>30</sup> Arabie saoudite, Russie, Kazakhstan, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Algérie et Libye

teurs d'énergie prônent la sécurité de l'approvisionnement (investissements) et la promotion des énergies renouvelables (protection de l'environnement) et luttent contre le « dual pricing » (réduction du prix de l'énergie via des taxes et contingents à l'exportation afin de promouvoir les places économiques).

Tous les pays européens ont consolidé au niveau zéro leurs droits de douane sur l'énergie électrique dans le cadre de l'OMC. L'UE a progressivement libéralisé l'accès au réseau ; en 2003, elle a édicté une réglementation sur le parachèvement du marché intérieur pour le courant et le gaz. C'est ainsi que d'importants obstacles aux échanges ont été abolis. Au niveau européen, la réglementation du commerce transfrontalier d'électricité est devenue prioritaire depuis la panne de courant en Italie, en septembre 2003. Dans le domaine de l'accès au marché, des incertitudes subsistent entre la Suisse et l'UE, même si l'accord de libre-échange de 1972 contient des éléments essentiels. C'est sur la base de cet accord que l'on pourra sans doute le mieux résoudre les problèmes actuels, comme le *transit du courant*, *l'accès au marché* et les *énergies renouvelables*.

En garantissant le transit par un exploitant de réseau indépendant et un régulateur compétent, la Suisse contribue à renforcer les infrastructures dans le domaine de l'électricité, ce qui se répercute positivement sur la sécurité de son propre approvisionnement. S'agissant de *l'accès au marché*, l'objectif prioritaire de la Suisse est de renforcer la position de son secteur électrique dans l'espace UE et d'éviter une discrimination par rapport à d'autres pays et régions en dehors de l'EEE. La principale région à cet égard est l'Europe du Sud-Est, où l'UE ambitionne de conclure un accord régional sur l'électricité et le gaz (ECSEE, Energy Community of South East Europe). Sur le marché de l'UE, le courant provenant de Suisse ne devrait pas être traité plus défavorablement que celui provenant d'Europe du Sud-Est. Rappelons encore l'importance croissante des *énergies renouvelables*, qui représentent 60 % de la production suisse d'électricité et pour lesquelles l'UE est en train d'établir des règles spécifiques. Les objectifs de l'UE dans ce domaine en perspective, les efforts de la Suisse se concentrent sur la reconnaissance des certificats suisses confirmant l'origine de sources d'énergie renouvelables.

Une série d'*accords régionaux ou suprarégionaux* prévoient d'autres obligations dans le domaine de l'énergie. Le Traité sur la Charte de l'énergie<sup>31</sup> contient des dispositions sur le commerce, le transit, les investissements et l'efficacité énergétique. L'*Agence internationale de l'énergie (AIE)* regroupe 26 pays industrialisés, parmi lesquels la Suisse. Le thème clé de l'AIE est la coordination des politiques nationales en matière d'énergie afin d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement, notamment par la mise en œuvre de mesures communes en cas de problèmes d'approvisionnement en pétrole. Les efforts conjugués dans ce domaine ont permis de mettre les pays de l'OCDE à l'abri de problèmes d'approvisionnement majeurs depuis la crise pétrolière des années 1970. Le débat sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz au niveau international n'a pas encore débouché sur une solution concluante quant à la meilleure organisation possible de la coopération internationale dans ce domaine. Cette thématique occupe une place de plus en plus importante dans l'agenda des membres de l'AIE et de la Charte de l'énergie. Les pays de la charte négocient depuis un certain temps déjà un protocole de transit afin

<sup>31</sup> Les membres du Traité sur la Charte de l'énergie sont : l'UE, les candidats à l'UE, le Japon, la Suisse, le Liechtenstein et la CEI (sans la Russie et la Biélorussie). La Norvège a signé l'accord mais ne l'a pas encore ratifié.

d'augmenter la sécurité juridique en cas d'importations en provenance de régions productrices reculées comme le Caucase et l'Asie centrale.

### **2.1.5 Marchés publics**

Au cours des dernières décennies, l'importance commerciale des marchés publics a fortement augmenté, dans le domaine des marchandises d'abord, puis aussi et de plus en plus dans celui des services. Différents accords internationaux ont exacerbé la concurrence entre fournisseurs indigènes et étrangers pour les grands volumes de commande des pouvoirs publics. Dans le cadre de l'OMC, un *accord plurilatéral sur les marchés publics* a vu le jour. Les parties contractantes – les États de l'UE et de l'AELE, Hongkong, Israël, le Japon, le Canada, Singapour, la Corée du Sud et les États-Unis – s'y engagent à garantir mutuellement à leurs fournisseurs le même accès aux marchés publics, à des conditions définies avec précision, et ceci au niveau de l'État central mais régulièrement aussi au niveau régional. Cet accord contient des dispositions contraignantes sur les mises au concours et les adjudications de marchés publics, que doivent respecter les entités acheteuses, ainsi que sur les voies de droit.

Au sein de l'UE, les procédures nationales pour l'adjudication des marchés publics sont coordonnées, dans le but d'offrir aux entreprises de chaque État membre les mêmes chances de participer aux marchés publics d'un autre État membre. Le domaine des marchés publics de la Communauté repose notamment sur le principe de la transparence des mises au concours et des critères d'évaluation et de sélection des soumissions ainsi que sur des voies de recours efficaces contre les violations du droit.

De nombreux autres *accords commerciaux régionaux ou bilatéraux* contiennent des dispositions sur l'accès aux marchés publics, qui visent principalement à garantir à tous les soumissionnaires des parties contractantes un accès non discriminatoire aux marchés publics. La portée effective des dispositions varie toutefois considérablement d'un accord à l'autre. Les pays de l'ALENA ont pris des engagements dans ce domaine, qui sont comparables aux dispositions de l'accord OMC quant à leur degré de détail. Parmi les *accords bilatéraux*, citons à titre d'exemples l'accord entre l'UE et le Mexique, l'accord entre l'UE et le Chili ou encore celui entre les États-Unis et le Chili, l'accord entre les États-Unis et Singapour, l'accord entre le Japon et Singapour, celui entre l'Australie et Singapour, ou encore les accords de l'AELE avec le Mexique, le Chili et Singapour. La majorité d'entre eux contiennent des dispositions concernant le respect des principes de base de la non-discrimination, de l'égalité de traitement et de la transparence.

### **2.2 Règles et accords dans le domaine des échanges de services**

L'AGCS est le principal accord multilatéral sur les échanges de services ; tous les États de l'OMC en sont parties. Il se base sur des listes d'engagements nationales, où figurent les secteurs dans lesquels un pays s'engage à ouvrir ses marchés aux fournisseurs d'autres pays (énumération positive). Concrètement, il s'agit d'une part du droit de fournisseurs étrangers de négocier sur le marché (accès au marché), d'autre part de leur droit d'être traités sur un pied d'égalité avec les fournisseurs locaux (traitement national). Comme dans le GATT, *le principe de la nation la plus favorisée* est aussi valable dans l'AGCS : les conditions de l'accès au

marché négociées avec un partenaire OMC doivent être accordées à tous les autres membres.

L'AGCS reconnaît aux membres de l'OMC le droit d'aménager et de développer leurs politiques sectorielles. De ce fait, les engagements peuvent varier très fortement d'un secteur à l'autre. Relevons la libéralisation fort poussée dans les pays de l'OCDE des prestations de services relevant du secteur privé (p. ex. activités de conseil, publicité, analyses économiques). Parallèlement à cela, il faut voir les listes d'engagements des autres partenaires, avec des couvertures sectorielles différentes. Du point de vue suisse, l'AGCS est lacunaire dans le domaine des échanges transfrontières de services et dans quelques autres domaines, comme les services logistiques et plus encore les services financiers, particulièrement importants pour la Suisse. La Suisse a elle-même contracté des obligations étendues dans un grand nombre de secteurs, notamment dans les services financiers, des télécommunications et d'informatique.

L'AGCS de l'OMC<sup>32</sup> garantit aux fournisseurs suisses de services l'accès le plus étendu aux marchés étrangers aux plans géographique et matériel. D'autres accords internationaux dans le domaine des services permettent aux fournisseurs suisses d'exploiter de nouveaux marchés. Le plus souvent, ils sont conclus dans le cadre d'accords de libre-échange qui libéralisent également les échanges de marchandises. En effet, comme dans le GATT, des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée sont possibles via la conclusion d'accords préférentiels, à condition que ceux-ci portent sur un nombre suffisant de secteurs de services, couvrent un volume d'échanges d'une certaine ampleur et incluent les quatre modes de fourniture de services<sup>33</sup>.

Au sein de l'UE, les services peuvent en principe circuler librement. Cependant, dans de nombreux cas, des prescriptions nationales différentes continuent de faire obstacle aux échanges commerciaux. Cela est dû à la nature même de la fourniture des services, qui présuppose très souvent la présence du fournisseur dans l'État destinataire de la prestation (ou vice-versa). Alors que l'équivalence des réglementations nationales est reconnue dans les échanges internationaux de marchandises (principe du « Cassis-de-Dijon »), il en va différemment pour les services. Une nouvelle directive devrait combler cette lacune. A mesure que l'intégration progresse, la question du rôle que l'État peut et doit jouer dans certains secteurs de services (infrastructures, santé, éducation, etc.) occupe de plus en plus les esprits.

La Suisse et l'UE n'ont conclu que ponctuellement des accords sur le commerce des services. Depuis longtemps déjà, un accord a été conclu dans le domaine des assurances<sup>34</sup>. L'accord sur les transports terrestres et l'accord sur le transport aérien, conclus dans le cadre des Bilatérales I, ont une portée plus importante. Ces accords ont ceci de particulier qu'ils ne se basent pas seulement sur des listes d'engagements nationales mais qu'ils prévoient la reprise de l'acquis communautaire dans la législation nationale. Il en résulte une grande facilitation des échanges, dès lors que des adaptations au droit du pays cible ne sont plus nécessaires. C'est le Comité mixte qui est responsable de la gestion et de l'application de l'accord sur les transports terres-

<sup>32</sup> RS 0.632.20, annexe IB

<sup>33</sup> Soit : 1) le service passe la frontière ; 2) le consommateur du service passe la frontière ; 3) le fournisseur du service du pays A fournit son service par l'intermédiaire d'une succursale dans le pays B ; 4) une personne physique du pays A fournit un service dans le pays B.

<sup>34</sup> RS 0.961.1

tres et de l'accord en matière d'assurance, étant donné que l'UE rejette les clauses d'arbitrage dans les accords commerciaux avec la Suisse. L'accord sur le transport aérien fait exception : les Suisses peuvent porter plainte devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Dans le cadre de cet accord, la Commission suisse de la concurrence transpose aussi une partie du droit communautaire dans le cadre national.

Finalement, l'accord sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité peut aussi, dans une certaine mesure, être considéré comme un accord sur les services étant donné qu'il ouvre l'accès au marché des activités d'examen et de contrôle. Conjugué à l'AGCS, trois accords de libre-échange conclus avec des États tiers (Mexique, Singapour et Chili) dans le cadre de l'AELE ont également permis de parfaire les engagements dans le domaine des services.

Une cinquantaine d'*accords régionaux et bilatéraux* existent actuellement ou sont en cours de négociation ; ils prévoient des dispositions sur les échanges de services et font presque tous partie intégrante d'accords de plus large portée, principalement des accords de libre-échange.

L'*EEE* et l'*ALENA* couvrent une bonne partie des échanges de services. Ceux-ci sont également réglés dans toute une série d'*accords bilatéraux*, p. ex. les accords des États-Unis avec le Mexique, le Chili et Singapour, ceux de l'*UE* avec le Mexique et le Chili, les accords entre Singapour et le Japon, la Corée et le Chili ainsi que les accords des différents pays membres de l'AELE avec le Mexique, le Chili et Singapour. Cependant, la portée de ces accords n'est pas comparable sans autre, étant donné qu'ils ne se fondent pas tous sur les mêmes principes. La plupart des accords bilatéraux et régionaux sur les services contiennent des dispositions sur des prestations de transport. La libéralisation très avancée dans le domaine des télécommunications se répercute également dans les accords préférentiels, notamment sous la forme de règles sectorielles en matière de concurrence.

### **2.3 Réglementation des mouvements de capitaux et protection des investissements :**

Ces quinze dernières années, les mouvements internationaux de capitaux ont connu une énorme croissance. Leur libre circulation a eu plusieurs effets positifs : une meilleure allocation des ressources, des marchés liquides, une meilleure répartition des risques liés aux placements et un renforcement de la concurrence. Les capitaux circulent sous la forme d'*investissements de portefeuille* (p. ex. investissements dans des actions ou obligations cotées en bourse), qui sont fait généralement à court terme et ne donnent pas lieu à une surveillance des entreprises étrangères, ou sous la forme d'*investissements directs* (p. ex. création de succursales et prises de participations déterminantes dans des entreprises à l'étranger), ce qui concerne plutôt le long terme. S'y ajoute le *trafic de paiement* en rapport avec les affaires commerciales et les investissements à l'étranger (intérêts, dividendes, rémunération du personnel, licences, etc.). Sans trafic de paiement libéralisé, les échanges internationaux de marchandises, de services, d'investissements et de main d'œuvre seraient fortement entravés.

Même en l'absence d'une garantie contractuelle étendue de l'accès au marché, les investissements de portefeuille à l'étranger ont atteint un volume considérable au niveau mondial (près de 14 milliards de dollars en 2002). Le volume des investissements directs à l'étranger, dont la croissance est nettement plus forte que celles du

PIB et du volume des échanges commerciaux, est le reflet principal de la mondialisation qui a marqué les deux dernières décennies.

Un *système financier international stable* est une condition essentielle du développement fructueux de l'économie mondiale, en ce qu'il donne un cadre aux échanges internationaux de marchandises, de services et de capitaux. L'ouverture des marchés financiers internationaux a offert à l'économie mondiale de nouvelles opportunités de croissance, mais cela ne va pas sans risques. La spirale de l'endettement dans les années 1980 et les crises financières des années 1990 (Mexique, Asie, Russie, Brésil) ont mis au jour l'ampleur globale de ces risques. Un système financier solide et convenablement réglementé ainsi qu'une politique économique durable sont indispensables pour prévenir de telles crises.

Améliorer et maintenir la stabilité des marchés financiers est l'une des tâches principales du Fonds monétaire international (FMI), à côté de l'octroi de crédits et l'assistance technique. Le FMI soutient la coopération internationale dans le domaine de la politique monétaire en développant des standards et en menant un dialogue institutionnalisé avec les États membres sur les conséquences nationales et internationales de leurs politiques économiques et financières. Lorsqu'un pays est confronté à des difficultés de balance des paiements, le FMI lui accorde une aide financière assujettie à certaines conditions. S'agissant de rééchelonnements de dettes, les négociations au sein du Club de Paris jouent un rôle important. Pour des motifs de la politique du développement, un désendettement peut être essentiel.

Depuis 1999, 26 pays ayant des marchés financiers importants ont fondé le Forum sur la stabilité financière, qui observe le fonctionnement des marchés financiers. Il s'agit de dépister les risques systémiques par le biais d'échanges d'informations entre les banques centrales, les autorités de surveillance et les ministères des finances. En dépit de l'importance de sa place financière, la Suisse n'est pas parvenue jusqu'ici à en faire partie.

Aucun accord global ne régit pour l'heure la mobilité et la *protection des investissements directs* internationaux. Les efforts entrepris pour mettre en place un tel instrument n'ont pas abouti jusqu'ici, ni dans le cadre de l'OCDE ni dans celui de l'OMC. Plusieurs accords de l'OMC (AGCS, TRIPS, TRIMS) couvrent des aspects partiels. Ainsi, l'AGCS prévoit l'interdiction pour ses membres de limiter l'accès au marché et l'obligation d'accorder le traitement national aux services qui figurent sur leurs listes d'engagements nationales, pour autant qu'elles ne contiennent pas de réserves spéciales. En tant que membre de l'OCDE, la Suisse est partie aux instruments de l'OCDE relatifs à la circulation des capitaux et aux investissements. Ces instruments sont contraignants et règlent les principaux aspects d'une grande partie des investissements internationaux. Les États non membres de l'OCDE peuvent également y adhérer ; 38 l'ont fait jusqu'ici.

Cependant, comme les accords multilatéraux sont limités quant à leur cercle de parties, à leur objet et/ou au secteur économique couvert, les accords *bilatéraux et régionaux de protection des investissements* continuent d'avoir une grande importance – il y en aura bientôt 2500 –, notamment en tant que partie intégrante d'accords de libre-échange plus étendus.

La garantie de l'accès aux marchés des investisseurs suisses est certes limitée mais la Suisse dispose d'un des plus vastes réseaux au monde d'accords de protection des investissements (API). A la fin de 2004, la Suisse avait signé 117 accords bilatéraux de protection des investissements, dont 102 sont en vigueur. En concluant un tel

accord, le pays destinataire rend crédible sa volonté de faire respecter les droits de propriété et de procédure en matière d'investissements. Leur deuxième objectif est de garantir le traitement non discriminatoire des investissements directs étrangers. Des garanties matérielles minimales de droit public sont d'autant plus importantes que la qualité du traitement national laisse à désirer. La plupart des accords bilatéraux et régionaux de protection des investissements – ceux de la Suisse également – ne confère pas encore le droit d'investir à l'étranger, notamment par le biais d'une succursale. L'ALENA et les accords bilatéraux de protection des investissements des États-Unis font exception. Parmi les accords AELE-pays tiers, certains contiennent des principes généraux concernant les investissements ; des dispositions plus substantielles, concernant notamment l'accès au marché, ont pu être négociées jusqu'ici dans les accords avec Singapour et le Chili.

L'ICSID (International Center for the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States) est l'organe spécialisé dans *le règlement des différends en matière d'investissements*. Il est placé sous l'égide de la Banque mondiale. En cas de divergences de vues avec des gouvernements étrangers, les entreprises peuvent faire appel à cet organe pour autant que celui-ci soit désigné comme autorité compétente dans un accord économique. Le nombre de cas traités par cette instance a fortement augmenté ces dernières années.

Au sein de l'UE et entre ses pays membres, la circulation des capitaux est en principe entièrement libre. Des restrictions peuvent être prises à l'égard de pays tiers lorsqu'elles paraissent indiquées pour des raisons de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Mais des obstacles aux investissements demeurent, à cause de l'obligation des investisseurs directs de s'en tenir aux conditions-cadre du pays cible. La directive prévue qui devrait ancrer le principe du « Cassis-de-Dijon » dans le domaine des services, aura sans doute pour effet d'augmenter le nombre des investissements directs à l'intérieur de l'UE.

## **2.4 Mobilité internationale des travailleurs**

Alors que la mobilité des biens et des capitaux n'a cessé d'augmenter depuis la deuxième guerre mondiale, dans le sillage de la globalisation, les obstacles à la mobilité des personnes et des travailleurs n'ont pas été abolis au même rythme ni dans la même mesure. Les restrictions à la libre circulation des personnes, qui sont aujourd'hui plus nombreuses que dans l'ordre libéral de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, peuvent entraver le transfert d'expérience et de savoir-faire induit par la mobilité internationale des travailleurs. Or, ce transfert est crucial pour les pays industrialisés et plus spécialement pour les pays émergents et en développement. D'un autre côté, la migration de travailleurs de pays en développement vers le Nord risque, en cas de non retour dans leur pays d'origine, de priver ceux-ci de leurs forces vives (fuite des cerveaux).

Au niveau international, huit accords de l'*Organisation internationale du travail* (OIT) fixent les *Principes fondamentaux du droit social et du travail*. Ces accords règlent les quatre principes de base que sont la liberté d'association et de mener des négociations collectives, la suppression de toutes formes de travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants et l'élimination des discriminations dans l'emploi et la profession. Les États membres de l'OIT doivent observer ces principes, qu'ils les aient ou non ratifiés. Un rapport régulier des États membres ainsi que la promotion de la coopération technique garantissent une certaine surveillance de leur application. L'OIT a en outre adopté une déclaration de principe sur les entre-

prises multinationales et la politique sociale des entreprises. Il s'agit de l'unique instrument en matière de responsabilité sociale des entreprises, qui se fonde sur des normes et principes universels.

Le plus souvent, les accords économiques internationaux facilitent la circulation des personnes uniquement pour une durée limitée, en rapport avec un objectif économique précis, et pour autant que cette mobilité soit nécessaire pour améliorer les échanges de marchandises, de services ou d'investissements. Mentionnons à titre d'exemple l'AGCS de l'OMC, qui règle la mobilité internationale des personnes qui séjournent temporairement dans un pays partenaire dans le cadre d'une prestation de service. La participation de la Suisse à l'AGCS assure ainsi la mobilité des fournisseurs de services suisses dans les secteurs pour lesquels les autres pays ont pris des engagements correspondants, sans toutefois leur garantir l'accès direct au marché du travail. Cette mobilité est particulièrement importante pour la main d'œuvre qualifiée, notamment pour le transfert de cadres au sein de grandes entreprises ou pour des voyages d'affaires. Les dispositions de l'AGCS ne traitent pas des questions ayant trait à l'accès au marché du travail, à la nationalité, à l'établissement ou au séjour de longue durée.

Plusieurs *accords de commerce régionaux et bilatéraux* contiennent des dispositions sur la mobilité des travailleurs. Leur portée dépend de la proximité géographique ou culturelle ainsi que du niveau de développement des pays partenaires. Comme l'AGCS, ils prévoient pour la plupart une mobilité facilitée uniquement pour le transfert interne de personnel et pour les voyages d'affaires.

Des dispositions qui permettent l'accès au marché du travail ne sont valables que dans des espaces régionaux d'intégration relativement homogènes. Mentionnons l'accord entre l'*Australie et la Nouvelle-Zélande*, l'*EEE* et surtout l'*UE*. Depuis 1993, tout citoyen d'un État de l'UE peut circuler librement sur l'ensemble du territoire de l'Union, y séjourner et y exercer une activité professionnelle. En sus de la libre circulation des travailleurs - motivée pour des raisons économiques - et dans le droit fil de sa finalité politique, l'UE a renforcé la mobilité des personnes et établi la citoyenneté UE. Celle-ci confère certains droits politiques aux citoyens de l'UE domiciliés dans d'autres pays de l'UE, comme le droit à une assistance diplomatique et consulaire ou celui de voter et d'être éligible aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

L'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE<sup>35</sup> garantit l'accès des travailleurs suisses au marché de l'Union et les met pratiquement à pied d'égalité avec les travailleurs de l'UE.

En dehors d'Europe, l'*ALENA* contient une liste de professions pour lesquelles les ressortissants mexicains et canadiens au bénéfice d'un certificat de capacité correspondant peuvent bénéficier de dispositions d'entrée simplifiées. La procédure d'autorisation est toutefois plus restrictive pour les travailleurs mexicains que pour les travailleurs canadiens. Plusieurs pays *APEC* ont passé des arrangements juridiquement non contraignants, qui accordent aux voyageurs de commerce une entrée facilitée dans les pays partenaires. De même, les cinq pays de la *Communauté andine* prévoient une mobilité facilitée pour les travailleurs et les touristes au sein de leur union douanière. Depuis 1980, la Suisse a conclu des « accords de stagiaires »

<sup>35</sup> RS 0.142.112.681

avec plusieurs pays extra-européens, qui accordent à de jeunes professionnels des autorisations de travail de durée limitée dans les pays partenaires. Ces instruments sont utilisés surtout pour les pays anglophones (Canada, Australie et États-Unis). Relevons encore, dans ce contexte, les accords conclus avec plusieurs pays dans les domaines de la double imposition et des assurances sociales (hors d'Europe p. ex. avec les États-Unis, le Canada, le Chili, la Corée du Sud), ainsi qu'une série d'accords bilatéraux sur la coopération technique et scientifique.

## 2.5 Propriété intellectuelle

Il existe une longue tradition d'accords internationaux dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle. Pour la Suisse, le principal instrument multilatéral dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle est l'accord *TRIPS* de l'OMC<sup>36</sup> qui fixe les standards minimum et dont l'application est garantie juridiquement par la procédure de règlement des différends de l'OMC. Avant le *TRIPS*, conclu au milieu des années '90, près de 20 accords plurilatéraux réglaient ce domaine ; ils continuent d'exister et déploient leurs effets là où leurs dispositions vont au-delà des normes de protection minimales du *TRIPS*. La Suisse est ainsi partie à divers accords multilatéraux qui règlent les principes de bases et les formalités en matière de dépôt de brevets, de droits d'auteur, de marques et de dessin industriel.

En complément à ces ouvrages contractuels multilatéraux et plurilatéraux, les accords de libre-échange de l'AELE avec des États tiers contiennent eux aussi des clauses sur la protection de la propriété intellectuelle. Idem pour les accords bilatéraux économiques et de coopération passés avec un certain nombre de pays et qui sont importants surtout dans les relations avec des partenaires non membres de l'OMC (p. ex. la Russie et les États d'Asie centrale).

La Suisse a par ailleurs conclu des accords bilatéraux sur les indications de provenance géographiques avec l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Hongrie, le Portugal, la Slovaquie et la Tchéquie ; ces accords fixent les règles fondamentales relatives à l'utilisation des indications de provenance et des désignations d'origine entre les parties contractantes. Des listes avec des désignations spéciales à protéger ont en outre été échangées.

En Europe, l'Office européen des Brevets en tant qu'organe exécutif de la Convention sur le brevet européen (CBE) auquel la Suisse est partie délivre depuis 1973 des brevets pour les parties contractantes à la CBE selon une procédure unique. Un brevet européen déploie le même effet dans les États membres qu'un brevet national dans cet État. Il est toutefois examiné et non seulement enregistré. Les États de l'UE s'emploient à harmoniser les dispositions dans ce domaine mais un consensus sur un brevet communautaire ne s'est pas encore dégagé.

L'accord *ALENA* contient lui aussi un chapitre détaillé sur la propriété intellectuelle. Dans ce domaine également, la tendance est à la tenue de négociations bilatérales. Elle est à mettre sur le compte, surtout, de pays en développement qui ne sont pas encore intéressés à avoir des droits stricts en matière de propriété intellectuelle mais qui désirent ancrer la protection des savoirs traditionnels au niveau international.

<sup>36</sup> RS 0.632.20, annexe 1C

## 2.6 Politiques horizontales

### 2.6.1 Concurrence

Les règles de concurrence et leur application jouent un grand rôle en tant que mesures d'accompagnement à la libéralisation du commerce. La Suisse ne participe à aucun accord de coopération bilatérale ou multilatérale dans le domaine de la concurrence mais est consciente de l'importance de ce sujet. C'est pourquoi, elle s'engage à tous les niveaux, multilatéral, régional et bilatéral, en faveur de dispositions contraignantes. Depuis le début des années 90, dans le cadre de l'OMC, on s'efforce de forger des règles de concurrence pour le système du commerce multilatéral ; elles ne pourront toutefois pas être traitées au cours du présent cycle de négociations. Notons que le droit de l'OMC en matière d'aide étatique est aussi très important pour les politiques agricoles nationales.

Par ailleurs, dans le cadre de l'OCDE, la Suisse participe aux efforts en vue d'harmoniser dans une certaine mesure les dispositions sur la concurrence des États membres. Bien qu'elles soient non contraignantes, les recommandations correspondantes de l'OCDE sont essentielles pour coordonner les interventions de politique concurrentielle dans les pays industrialisés.

Au sein de l'UE, la Commission européenne joue un rôle significatif dans l'application du droit de la concurrence de la CE. Afin de faciliter cette application dans tous les États membres, les autorités nationales de la concurrence et la Commission sont réunies depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 dans le Réseau européen de la concurrence (REC). Dans l'UE également, le droit en matière d'aide étatique constitue une partie importante du droit de la concurrence.

Les accords bilatéraux avec l'UE (accords de libre-échange Suisse-EU de 1972, accord sur le transport aérien de 1999) comportent aussi des dispositions sur la concurrence mais leurs effets sont demeurés relativement faibles jusqu'ici. La principale raison en est que les entreprises suisses qui exportent vers l'UE ou y opèrent sont soumises au droit communautaire des cartels en vertu du principe de territorialité (et inversement). L'accord sur le transport aérien occupe dans ce contexte une position spéciale puisqu'il prévoit la reprise des dispositions sur la concurrence de l'UE. L'inclusion des dispositions UE révisées récemment dans le cadre d'une réforme complète fait actuellement l'objet d'une évaluation par la Suisse. Le résultat pourrait influencer l'aménagement des règles de concurrence dans d'éventuels nouveaux accords avec l'UE. Les pays de l'EEE ont prévu des dispositions similaires avec l'UE.

Les accords de libre-échange de l'AELE comportent eux aussi des règles sur la concurrence et l'aide étatique. Bien que l'approche varie en fonction des législations pertinentes des pays partenaires, ces règles combinent généralement des exigences minimales (inadmissibilité des entraves au commerce par des cartels durs et des abus de position dominante sur le marché) et des dispositions de coopération en cas de comportement anticoncurrentiel dans le champ couvert par l'accord.

Enfin, un grand nombre d'autres traités bilatéraux et multilatéraux comportent des dispositions générales sur la concurrence. Leurs mécanismes d'application ne sont toutefois en rien comparables avec ceux de l'UE et de l'EEE.

Impôts

De nombreuses entreprises suisses ont une filiale, un établissement stable à l'étranger ou des participations dans des entreprises étrangères. De son côté, la Suisse est appréciée par les investisseurs étrangers. Or, les bénéfices et le capital qui résultent de ces activités transnationales risquent de tomber sous la souveraineté fiscale de plusieurs États ; les doubles impositions qui s'ensuivent sont une entrave aux échanges commerciaux internationaux. Les régimes fiscaux d'un grand nombre de pays contiennent bien des dispositions de droit interne qui atténuent ou éliminent la double imposition dans certains cas. Toutefois, pour empêcher efficacement la double imposition, il faut impérativement compléter ces dispositions par des conventions internationales.

Il existe aujourd'hui dans le monde un réseau serré de conventions de double imposition qui reprennent largement la Convention Modèle de l'OCDE. Ces conventions définissent les compétences fiscales de chacune des parties contractantes et déterminent de quelle manière l'État de résidence d'une personne doit supprimer la double imposition des revenus et du capital dans un autre État.

La Suisse dispose d'un bon réseau de conventions de double imposition. Fort de 69 conventions, il comporte cependant encore quelques lacunes. Les négociations menées avec d'autres pays n'ont pas encore abouti : la Suisse n'a toujours pas de convention avec le Brésil, le Chili et le Pérou. Idem en Europe avec la Turquie et deux des nouveaux membres de l'UE, Malte et Chypre.

Les nouvelles conventions devraient permettre à la Suisse d'offrir aux investisseurs des conditions cadres au moins aussi favorable que celles des pays concurrents. Pour cela, la Suisse pourrait être conduite à revoir sa politique traditionnelle en la matière.

Les récentes évolutions du droit dans l'UE ont une importance particulière pour la Suisse. Afin de simplifier la circulation des marchandises, l'UE fixe à ses États membres un montant minimum pour les taxes sur la valeur ajoutée. L'harmonisation est très avancée dans le domaine des accises, ces impôts spéciaux perçus notamment sur les automobiles, l'alcool, le tabac, etc. Si l'UE continue à concentrer ses efforts sur les impôts indirects, elle s'est mise il y a quelques années à édicter des dispositions relatives aux impôts directs (directive société mère et filiale, directive sur le régime fiscal lors de restructuration d'entreprises). Les retenues à la source sur les paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances entre sociétés associées d'États différents ont été supprimées. L'accord sur la fiscalité de l'épargne, signé avec l'UE dans le cadre des bilatérales II, prévoit l'extension de cette mesure aux relations entre la Suisse et les États membres de l'UE.

L'OCDE poursuit ses efforts visant à renforcer la coopération internationale dans le domaine fiscal. Étant donné que la Suisse ne peut s'y associer qu'en partie, elle pourrait avoir des difficultés à développer son réseau de conventions. Et bien que la Suisse ait fait part de son intention d'améliorer sa politique d'entraide administrative pour des délits d'escroquerie (adoption en 2000 du rapport sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales du comité fiscal de l'OCDE), la majorité des États considère que ce geste est insuffisant. Dans l'intervalle, la Suisse a entrepris de négocier avec divers États l'introduction d'une assistance administrative élargie dans les conventions de double imposition en s'inspirant de la notion d'assistance administrative qui figure depuis 1951 déjà dans la convention de double imposition conclue avec les États-Unis. Un protocole de ce type est entré en vigueur en 2003 avec l'Allemagne.

### 2.6.2 Droit des sociétés

Au plan multilatéral, l'AGCS de l'OMC comporte aussi des dispositions qui restreignent le droit des sociétés, par exemple en ce qui concerne la nationalité des administrateurs de sociétés, les formes de sociétés ou l'acquisition de propriété. Alors que même dans l'UE et aux États-Unis, le droit des sociétés est pour l'essentiel arrêté au niveau des États, ce qui entraîne une concurrence aux plans des places économiques et des systèmes, la mondialisation des marchés de capitaux et les nouvelles technologies de l'information conduisent à une harmonisation de ce droit.

Selon un jugement récent de la Cour européenne de justice, une entreprise fondée valablement dans un des États de l'Union doit être reconnue sans restriction par les autres États membres. *Au niveau régional*, ce jugement devrait rendre plus ostensibles encore les différences entre les prescriptions nationales et inciter les États à faire des efforts supplémentaires en vue d'une harmonisation plus poussée. D'autant plus que la Société européenne (« *Societas Europea* ») est désormais reconnue dans toute l'UE comme forme juridique supranationale.

Dans les *pays en transition*, la modernisation du droit des sociétés est aussi d'actualité, de même que la question de la direction et de la privatisation d'entreprises (partiellement) étatiques. Par ailleurs, la standardisation des normes comptables et de reporting progresse rapidement dans le monde.

Face aux falsifications de bilan et autres irrégularités qui ont entamé la confiance des investisseurs dans le marché américain des actions et dans la direction des entreprises, les États-Unis ont apporté une réponse rapide et énergique avec la *Sarbanes-Oxley Act* (SOA). Entrée en vigueur le 30 juillet 2002, cette loi de large portée a en partie aussi des effets (extraterritoriaux) sur les sociétés étrangères et peut occasionner des conflits juridiques. Tant l'UE que la Suisse mènent des discussions avec la *Securities and Exchange Commission* (SEC) pour trouver en commun des solutions basées sur le développement du droit national.

La bourse suisse SWX a décidé que les entreprises cotées dans le haut du tableau devaient adopter la présentation de leurs comptes selon les *Generally Accepted Accounting Principles* (US GAAP) américains ou selon les *International Financial Reporting Standards* (IFRS), les deux corpus de règles les plus utilisés, qui ont été élaborés par le secteur privé.

### 2.6.3 Gouvernement d'entreprises

Dans un monde où les marchés de capitaux sont libéralisés et organisés de manière globale, le gouvernement d'entreprises est un élément essentiel de la politique économique. Les places économiques qui ne peuvent offrir un gouvernement d'entreprises efficace risquent d'essuyer des pertes de croissance et de niveau de vie. La Suisse, place financière importante, pays d'origine et pays hôte d'un grand nombre de sociétés multinationales, doit s'y intéresser tout spécialement.

En 1999 déjà, les ministres de l'OCDE ont arrêté les principes de gouvernement d'entreprises. Il s'agit de la première initiative visant à élaborer des normes au niveau international sur les relations entre actionnaires, conseil d'administration et direction d'entreprise. Les relations de l'entreprise avec les employés et d'autres tiers intéressés comme les bailleurs de fonds, les fournisseurs et les corporations publiques sont également sujets à discussion. Les principes OCDE s'adressent en

premier lieu aux législateurs mais sans imposer d'obligation d'exécuter dès lors qu'ils ne sont contraignants. Aujourd'hui considérés dans le monde entier comme un standard, ils sont destinés aux entreprises cotées en bourse mais ils peuvent également servir de guide à des PME. En 2004, les ministres ont approuvé la première révision des principes. Avec la collaboration de la Banque mondiale, l'OCDE promeut activement ces principes dans les pays en transition.

Les initiatives de la Commission européenne se heurtent à la difficulté de concilier l'objectif stratégique d'harmoniser le marché européen des capitaux (voir le plan d'action présenté en 2003 sur « la modernisation du droit des sociétés et le renforcement du gouvernement d'entreprise dans l'UE ») avec les différences nationales relatives à l'organisation et au financement des entreprises et aux pratiques de gouvernement d'entreprise correspondantes. Pour ces raisons elle a renoncé à élaborer un code européen de gouvernement d'entreprises. Elle préfère combiner une approche orientée marché et l'autoréglementation avec des règles contraignantes en matière d'information et de transparence. Elle veut également coordonner les efforts des États membres afin de parvenir à mettre en place ces règles et à supprimer les obstacles à l'émergence d'un marché européen des capitaux.

#### **2.6.4 Lutte contre la corruption**

De manière générale, l'OCDE joue un rôle important dans la promotion de l'intégrité des marchés et des échanges économiques internationaux. La lutte contre la corruption est ici très importante. Dans un grand nombre de pays, la corruption est en effet un des principaux obstacles à un développement économique sain et fausse sensiblement la concurrence. La Convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a introduit un changement de paradigme. Selon cette convention, la corruption à l'étranger est aujourd'hui punissable dans les 30 pays membres de l'OCDE et dans six autres pays signataires selon des critères unifiés et ne constitue plus, comme auparavant, une dépense fiscalement déductible. Un processus incitatif de vérifications mutuelles (« peer reviews ») permet de vérifier la mise en œuvre et l'application dans tous les pays. En outre, la Convention du Conseil de l'Europe et celle de l'ONU marquent l'élargissement et l'intensification des efforts de la communauté internationale pour lutter contre la corruption.

La Suisse a signé et en partie ratifié les conventions conclues ces années pour lutter contre la corruption (Conventions de l'OCDE, du Conseil de l'Europe et de l'ONU). Sur la base de ces accords, un durcissement par étapes du droit pénal en la matière est intervenu, applicable aux activités économiques en Suisse et à l'étranger.

#### **2.6.5 Responsabilité sociale des entreprises**

Le comportement responsable des entreprises internationales est important pour le développement de l'économie mondiale. Les marchés peu développés, insuffisamment régulés ou dont le droit n'est pas assez appliqué constituent un défi tout particulier. L'OCDE a développé ici aussi un cadre de référence avec ses Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales. A ce jour, 38 pays se sont engagés à promouvoir ces principes par des Points de contact (PCN) nationaux et à intervenir activement en cas de non-respect.

D'autres instruments internationaux d'encouragement de la responsabilité sociale des entreprises, notamment ceux de l'Organisation internationale du travail et de l'ONU, complètent les Principes directeurs de l'OCDE.

### 2.6.6 Environnement

On compte aujourd'hui environ 700 traités régionaux, bilatéraux ou multilatéraux pour la protection de l'environnement. Ce nombre continue à augmenter avec une tendance marquée pour des traités globaux. L'OMC recense environ 20 traités environnementaux dont certaines règles pourraient affecter les échanges commerciaux et entrer en conflit avec les dispositions de l'OMC. Il s'agit en particulier d'interdictions ou de limitations de certaines substances dangereuses qui peuvent avoir un impact sur la production ou le commerce de produits. Les traités et processus *multilatéraux* suivants ont le plus d'impact sur le commerce :

*Le protocole de Kyoto à la Convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques* (Convention sur le climat) prévoit qu'entre 2008 et 2012, les pays industrialisés diminuent leurs émissions de gaz à effet de serre de 5% par rapport à 1990. La réduction des émissions à l'étranger est possible par le biais de mesures d'implémentation conjointe (mise en œuvre d'un projet dans un autre pays industrialisé), de mécanismes de développement propre (mise en œuvre d'un projet dans un pays en développement) ou par le marché international des droits d'émission.

*Le Protocole de Montréal à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone* limite la fabrication, l'utilisation et le commerce de substances qui participent à l'appauvrissement de la couche d'ozone et en interdit définitivement certaines.

*La Convention de Bâle* sur le transport transfrontalier de *déchets dangereux* et leur élimination a pour but de n'autoriser que l'exportation contrôlée de déchets dangereux et en vue d'une élimination écologiquement adéquate. Elle fixe des normes de responsabilité civile aux transports transfrontières.

*La Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause* (PIC) oblige les pays signataires à s'informer mutuellement sur leurs restrictions et leurs limitations strictes de l'utilisation de produits chimiques et de pesticides et à n'exporter ces substances dans les pays importateurs qu'après leur avoir fourni toutes les informations utiles et obtenu leur accord.

*La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants* (Convention POP) prévoit des interdictions d'utilisation et de production de certains polluants organiques ainsi que des règles sur l'importation et l'exportation de POP. Parallèlement, sous la direction du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), une stratégie internationale pour les produits chimiques est élaborée.

*Le Protocole de Carthagène* régit l'utilisation et les mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne. Il a été adopté au titre de la Convention sur la diversité biologique.

Etant donné que les traités environnementaux portent principalement sur des substances et non des produits, des problèmes de cohérence peuvent survenir avec le droit de l'OMC. Consciente des enjeux commerciaux de ce domaine, la Suisse participe activement à l'élaboration de traités environnementaux globaux et s'engage pour l'harmonisation des normes internationales, leur mise en œuvre coordonnée et leur compatibilité avec les règles de l'OMC. Dans le domaine de l'environnement, le niveau de protection de la Suisse correspond aujourd'hui à celui de l'UE.

## 2.7 Instruments non contractuels

Pour compléter les réglementations conventionnelles sur l'accès aux marchés, la Confédération soutient l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers à l'aide de différents instruments non contractuels :

### *Osec Business Network Switzerland (Osec)*

L'Osec renforce la capacité d'exportation d'entreprises installées en Suisse, principalement des PME, en les aidant à exploiter les débouchés, nouveaux ou existants, pour leurs produits à l'étranger. Subsidiairement à l'offre sur le marché privé, l'Osec propose les services économiques suivants : diffusion d'informations générales sur différents marchés et branches, premier conseil pour des questions et problèmes liés à l'internationalisation et marketing à l'étranger (notamment organisation de participations communes à des foires internationales). L'Osec dispose de représentations à l'étranger dans 14 pays prioritaires<sup>37</sup>. Dénommées *Swiss Business Hubs*, elles sont pour la plupart rattachées aux représentations officielles suisses à l'étranger.

### *Garantie des risques à l'exportation (GRE)*

La garantie des risques à l'exportation assure les risques de non-paiement qui ne peuvent être couverts sur le marché privé. Elle facilite la tâche des entreprises suisses en matière d'exportation vers des pays peu sûrs du point de vue politique et économique. En 2003, la GRE a accordé des nouvelles garanties pour un montant total de 2,2 milliards de francs. La plus grosse demande a concerné la Turquie, suivie par Bahreïn, l'Iran, la Chine, Israël, l'Arabie saoudite, l'Algérie et le Mexique. L'engagement total pour les garanties en cours se monte à près de 9 milliards de francs. La loi sur les garanties contre les risques à l'exportation de 1958 est actuellement en révision ; le 24 septembre 2004, le Conseil fédéral a approuvé la loi et le message correspondants à l'attention du Parlement. Les principaux points de la révision portent sur l'introduction de la couverture du risque de l'acheteur privé et sur la mise en place d'un établissement de droit public.

Des efforts sont faits actuellement (projet *Business Network Switzerland*) afin de mieux coordonner aux plans institutionnel et opérationnel les instruments de promotion des exportations et les autres instruments de promotion du commerce extérieur de la Confédération. La première étape de ce projet a consisté à mettre en place au sein de l'Osec un centre de services communs qui aide les PME à trouver rapidement un interlocuteur et des informations qui répondent à leurs attentes spécifiques.

### *Instruments dans le domaine de la coopération économique au développement*

Quelques-uns des instruments de la coopération économique au développement permettent non seulement d'assurer une réponse ciblée aux besoins spécifiques de certains pays en développement ou en transition, elles soutiennent aussi l'accès des entreprises suisses à certains marchés ou mandats. De la même manière, le financement des infrastructures de base par des crédits mixtes (dans les pays en développement) et une aide financière liée (dans les pays en transition), ou encore l'octroi de garanties de substitution (pays en transition où la GRE n'est pas ouverte) offrent non seulement des moyens substantiels pour soutenir le développement de ces pays, mais assurent que les entreprises suisses ne sont pas discriminées par rapport aux entreprises des autres pays donateurs.

<sup>37</sup> Allemagne, Autriche, Italie, France, Grande-Bretagne, Espagne, Pologne, Russie, USA, Brésil, Chine, Inde et Japon.