

Les accords préférentiels, partie de la politique économique extérieure suisse: l'exemple de l'ALE avec la Corée du Sud

L'accord de libre-échange (ALE) signé en décembre 2005 avec la République de Corée élargit le réseau existant des accords conclus entre l'Association européenne de libre-échange (AELE) et des pays tiers. Il s'agit d'un accord de large portée avec un important partenaire commercial de la Suisse en Asie. Les ALE avec des États non-membres de l'UE sont – outre son appartenance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords bilatéraux avec l'UE – un instrument important de la politique économique extérieure de la Suisse.



La Corée du Sud est l'une des dix principales économies mondiales; ce pays est donc d'un extrême intérêt. Différents concurrents importants – parmi lesquels les États-Unis et le Japon – négocient actuellement avec lui pour conclure des accords de libre-échange de large portée. Ceux-ci comportent de considérables possibilités de discrimination envers notre pays sur le marché sud-coréen que l'accord signé par l'AELE contribue à combattre efficacement. Photo: Keystone

Au cours de l'année passée, les États de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse) ont négocié un ALE avec la République de Corée (Corée du Sud). Il a été signé en décembre 2005 et devrait être prochainement ratifié pour entrer en vigueur mi-2006.

L'ALE comprend les échanges de produits industriels (y compris les produits agricoles transformés, le poisson et les autres produits de la mer), le commerce des services, la protection de la propriété intellectuelle, les marchés publics et la concurrence. Un accord sur les investissements conclu parallèlement entre la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Corée du

Sud règle les procédures d'autorisation et la protection des investissements. Le commerce des produits agricoles non transformés est réglementé par des accords bilatéraux entre chaque État de l'AELE et la Corée du Sud. À l'instar des récents accords de l'AELE avec le Mexique², Singapour³ et le Chili, ceux signés avec la Corée du Sud constituent un ALE de large portée qui couvre le commerce des marchandises et des services, les investissements, les marchés publics, la propriété intellectuelle et la concurrence (voir encadré 1).

Importance économique

Les accords conclus avec la Corée du Sud améliorent l'accès au marché et la sécurité juridique pour les exportations (marchandises et services) sur une base préférentielle – c'est-à-dire au-delà des standards de l'OMC – tout en garantissant l'accès et la protection des investissements ainsi que la protection des droits de la propriété intellectuelle. Ce dispositif contractuel accroît la compétitivité de l'économie suisse en permettant d'éviter les discriminations qu'auraient entraînées des accords



Christian Etter
Ministre, chef du secteur AELE, Secrétariat d'État à l'économie (Seco)/ Bureau de l'intégration (BI), Berne¹

1 L'auteur a été porte-parole de l'AELE et chef de la délégation suisse dans les négociations de l'AELE avec la République de Corée

2 Voir Christian Etter, «Les espaces économiques de libre-échange suprarégionaux, un nouvel enjeu pour la Suisse: l'exemple du Mexique», *La Vie économique*, 5/2001.

3 Voir Christian Etter, «L'ALE avec Singapour: l'AELE élargit sa politique», *La Vie économique*, 1/2003.

Encadré 1

La Suisse et les accords de libre-échange

Outre la Convention de l'AELE de 1960, qui instaure notamment une zone de libre-échange entre les États membres (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse), l'ALE Suisse-UE de 1972 et l'accord bilatéral de libre-échange avec les îles Féroé, la Suisse dispose d'ALE négociés dans le cadre de l'AELE avec les États suivants: la Bulgarie, le Chili, la Corée du Sud, la Croatie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Macédoine, le Maroc, le Mexique, l'Autorité palestinienne, la Roumanie, l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA, comprenant l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland), Singapour, la Tunisie et la Turquie.

Des négociations sont actuellement en cours entre les États de l'AELE et le Canada, le Conseil de coopération du Golfe (CCG, comprenant l'Arabie saoudite, le Bahraïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar), l'Égypte et la Thaïlande. On étudie la possibilité de négocier avec d'autres pays d'Amérique du Sud, d'Asie et du bassin méditerranéen. Selon les intérêts en présence, une démarche bilatérale peut être indiquée pour les États de l'AELE (par exemple, la Suisse explore actuellement, au niveau bilatéral, les possibilités d'un ALE avec le Japon).

préférentiels existants ou futurs de la Corée du Sud avec d'autres États partenaires⁴. La Suisse et les autres pays de l'AELE en retirent même un avantage concurrentiel particulier en obtenant un accès préférentiel au marché sud-coréen, alors que leurs principaux concurrents de l'UE, des États-Unis et du Japon n'en bénéficient pas pour l'heure.

Mesurée à son produit intérieur brut (PIB), la Corée du Sud est l'une des dix plus grandes économies au monde. Ce pays sera le principal partenaire de libre-échange de la Suisse après l'UE. Le potentiel d'intensification du commerce et des investissements que le nouvel accord permettra de mieux exploiter est donc important. En 2005, les exportations de marchandises de la Suisse vers la Corée du Sud ont atteint quelque 1,3 milliard de francs, tandis que les importations dépassaient les 700 millions de francs. Les exportations concernent principalement les machines, les produits chimiques et pharmaceutiques, les instruments de précision et les montres. Quant aux importations en provenance de Corée, elles se composent surtout d'automobiles, d'appareils électroniques, de matières synthétiques et de produits chimiques. Les investissements directs de la Suisse en Corée ont dépassé le milliard de francs. Outre l'industrie, de nombreuses entreprises de services sont représentées sur place (notamment les banques, les assurances, la logistique, le contrôle des marchandises et les services aux entreprises).

Un accord ancré dans la politique économique extérieure

Les principes qui régissent la politique économique extérieure forment les conditions-cadres dans lesquelles notre pays tente de s'imposer pour contrer la concurrence des autres places étrangères. Le Conseil fédéral a noté, dans son bilan de politique économique extérieure de janvier 2005⁵, que l'orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse présente trois dimensions:

- accès aux marchés étrangers et réglementation internationale pour les marchandises, les services et les investissements;
- politique du marché intérieur suisse;
- contribution au développement économique des pays partenaires.

La mondialisation (c'est-à-dire les interdépendances et les interactions croissantes par delà les frontières entre les marchés nationaux) comprend toujours plus de secteurs et de domaines politiques, qui retenaient à peine l'attention de la politique économique extérieure autrefois. L'enchevêtrement croissant des politiques économiques intérieure et extérieure qui en résulte, signifie que la promotion

de la concurrence sur le marché intérieur (davantage de concurrence domestique et au niveau des importations) est devenue tout aussi importante pour maintenir et renforcer la capacité concurrentielle de la place économique suisse qu'une amélioration de l'accès aux marchés étrangers. Le développement économique des pays partenaires est important pour nous, car il influe, conjointement avec les conditions-cadres du lieu même de destination, fortement sur les possibilités d'exportation et d'investissement de la Suisse.

Une politique à trois dimensions

En ce qui concerne l'*ouverture des marchés*, la politique économique extérieure de la Suisse repose sur trois piliers principaux: l'appartenance à l'OMC, les accords bilatéraux avec l'UE et les ALE avec des pays extérieurs à l'UE. Tandis que l'OMC entend réglementer le commerce extérieur mondial sur une base multilatérale, et que les accords avec l'UE visent à garantir les relations économiques avec le partenaire de loin le plus important de notre pays, la conclusion d'ALE (tel celui signé avec la Corée) doit permettre à la Suisse d'approfondir les relations économiques avec certains pays au-delà du niveau atteint sur une base multilatérale.

Les ALE servent également les deux autres dimensions de la politique économique extérieure suisse. Il participent de la *politique du marché intérieur*, en libéralisant les importations dans les échanges commerciaux bilatéraux, ce qui contribue à intensifier la concurrence en Suisse. Le *développement économique des pays partenaires* se rencontre dans les ALE conclues avec des pays en développement ou en transition: l'accès préférentiel au marché garanti par l'accord et le renforcement de la sécurité juridique augmentent la capacité d'exportation de ces pays, améliorant ainsi l'attrait de leurs places économiques pour les investissements étrangers.

Contribuer aux objectifs de la politique économique extérieure

Si nos partenaires commerciaux concluent des accords préférentiels avec des États concurrents, la Suisse se trouve discriminée sur les marchés étrangers. Le seul moyen de contourner ou éliminer le problème est de conclure nous-mêmes des accords préférentiels avec ces mêmes partenaires. La tendance à conclure des accords préférentiels régionaux et supra-régionaux continue de croître à l'échelle mondiale; il est donc impératif de faire face au danger de discrimination qu'ils comportent (voir *encadré 2*). Les ALE permettent à nos exportateurs et à nos investisseurs d'opérer sur les marchés des États contractants aux mêmes conditions que leurs concurrents déjà bénéfici-

4 La Corée a conclu à ce jour des ALE avec le Chili et Singapour et elle est en négociation avec les pays de l'Asean, le Japon, le Canada et les États-Unis.

5 Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2004*, chapitre 1 (Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse), 12 janvier 2005.

6 Internet: www.secretariat.ofta.int/Web/ExternalRelations/PartnerCountries/Korea.

7 Accord général sur le commerce des services de l'OMC.

ciaires de tels accords. Les ALE conclus par la Suisse contribuent ainsi à lutter efficacement contre l'érosion qui menace l'attrait relatif de sa place économique ainsi que sa compétitivité.

Critères de sélection

Selon l'orientation stratégique de la politique économique extérieure suisse, quatre critères sont déterminants pour choisir les partenaires avec qui nous devons rechercher des accords préférentiels:

- l'importance économique actuelle et potentielle de l'État partenaire;
- l'ampleur de la discrimination actuelle et du risque de discrimination future sur les marchés concernés;
- d'éventuelles considérations politiques;
- la disposition du pays partenaire à négocier.

L'importance économique de la Corée du Sud, l'une des dix principales économies mondiales, est évidente. Les négociations actuellement en cours en vue d'un accord étendu de libre-échange entre la Corée du Sud et différents États – dont les États-Unis et le Japon, deux concurrents majeurs de la Suisse sur le marché sud-coréen – attestent des considérables possibilités de discrimination envers notre pays sur ce marché. L'ALE signé par les États de l'AELE avec la Corée du Sud s'inscrit donc parfaitement dans la stratégie suisse en matière d'économie extérieure. C'est également le cas pour son contenu, puisqu'il couvre, en plus du commerce des marchandises, le secteur des services, les investissements et d'autres domaines réglementaires importants pour les activités économiques internationales.

Contenu de l'accord⁶

Commerce des marchandises

En ce qui concerne le commerce des marchandises, l'accord avec la Corée du Sud répond à l'architecture de tous les ALE conclus à ce jour par l'AELE. L'abolition réciproque complète des droits de douane est prévue pour les *produits industriels* (y compris le poisson et les produits de la mer, traités comme des produits industriels sur le modèle de l'OMC). Les droits de douane seront abolis pour plus de 90% des lignes tarifaires dès l'entrée en vigueur de l'accord. Pour certains produits sensibles, la Corée du Sud peut réduire progressivement ses droits de douane durant une période transitoire d'au maximum sept ans (pour certains produits de la mer, la période transitoire peut se prolonger jusqu'à dix ans).

Dans le domaine des *produits agricoles*, la Corée du Sud accorde à la Suisse des facilités

douanières sur les produits transformés tels que le chocolat, les confiseries, le café torréfié, les extraits de café, les soupes et les sauces, ainsi que pour certains produits agricoles non transformés comme le fromage, le vin et les extraits de plantes. En contrepartie, la Suisse concède à la Corée l'équivalence de traitement par rapport à ses autres partenaires de libre-échange pour les produits transformés; elle octroie des concessions douanières pour certains fruits, légumes, épices et spécialités comme le vin de riz et les préparations fermentées à base de chou et de rave (kim-chi). Les concessions concernant les produits agricoles non transformés font l'objet d'accords agricoles bilatéraux entre les États de l'AELE et la République de Corée, afin de tenir compte des spécificités des marchés et des politiques agricoles propres aux différents États de l'AELE.

Contrairement aux précédents ALE de l'AELE, les règles d'origine du présent accord permettent de diviser les envois dans un pays de transit sans violer la *règle dite du transport direct* et sans perdre la préférence douanière. Cette disposition accroît la flexibilité logistique de l'industrie d'exportation suisse, que la position géographique enclavée de notre pays contraint souvent à des entreposages intermédiaires hors de Suisse pour ses livraisons à l'étranger.

Services et investissements

Comme les services représentent une importante partie de l'économie des pays de l'AELE et de la Corée du Sud et que leurs productions sont intensives en capital, ces domaines ont revêtu une grande importance durant les négociations. S'agissant des *services*, les règles générales de l'accord correspondent, à quelques précisions et amendements près, à celles de l'AGCS⁷. En particulier, l'ALE reprend les quatre modes de fourniture retenus par cet accord: la fourniture transfrontière, la consommation à l'étranger, la présence commerciale et celle temporaire de personnes physiques à l'extérieur. Les engagements sectoriels concernant l'accès aux marchés et le traitement national dépassent sensiblement pour certains les engagements actuellement prévus par l'AGCS. Cette remarque s'applique notamment pour les services financiers (gestion de fortune, commerce de titres), les prestations en matière d'environnement et les services fournis sur place par des spécialistes dans le cadre de contrats de prestations (p. ex. ingénieurs, architectes, consultants en gestion et en haute technologie, réviseurs, installateurs).

Comme la Norvège n'était pas intéressée à participer aux négociations sur les *investissements*, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein

Encadré 2

Le nombre d'accords préférentiels s'accroît à l'échelle mondiale

L'UE, après avoir conclu à partir de 1990, avec des pays d'Europe centrale et de l'Est, des accords dits d'association (comportant entre autres le libre-échange), a élargi sa politique d'association à des États de l'est et du sud de la Méditerranée, dans le cadre de la Déclaration de Barcelone de 1995. À partir de 2000, elle a conclu des ALE avec le Mexique, le Chili et l'Afrique du Sud. Elle négocie actuellement avec le CCG et avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay).

Les États-Unis, dans les années nonante, ont quant à eux négocié l'accord de libre-échange nord-américain (Alena, comprenant le Canada, les États-Unis et le Mexique) ainsi que des ALE avec Israël et la Jordanie. Ces dernières années, ils ont conclu des ALE avec des États d'Amérique du Sud, d'Asie et du Moyen-Orient (notamment l'Australie, le Chili, la Colombie, le Maroc, le Pérou et Singapour). D'autres négociations sont en cours avec la Corée du Sud, la Malaisie et la Thaïlande.

Le Japon a lui aussi commencé à négocier des ALE ces dernières années, en particulier en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean), le Chili, la Corée du Sud, le Mexique, Singapour et la Thaïlande. Depuis peu, la Chine et l'Inde s'engagent également dans la négociation d'accords préférentiels, pour l'instant surtout avec des partenaires régionaux.



Photo: Keystone

La Corée du Sud accorde à la Suisse des facilités douanières sur certains produits de l'industrie agroalimentaire tels que le chocolat. En contrepartie, la Suisse concède à la Corée l'équivalence de traitement par rapport à ses autres partenaires de libre-échange pour les produits transformés.

ont conclu avec la République de Corée un accord séparé qui remplace l'accord bilatéral Suisse-Corée du Sud de 1971 sur la protection des investissements, qui était moins complet. Les accords sur les investissements bilatéraux signés par la Suisse se bornent traditionnellement à protéger ceux qui sont réalisés. La principale nouveauté de l'accord actuel consiste à appliquer le principe de non-discrimination pour les investissements lors de leur accès au marché, en plus des dispositions usuelles de protection (notamment dans le domaine des expropriations et des restrictions aux transferts de capitaux). Des exceptions à ce principe ne sont autorisées que si elles font l'objet de réserves correspondantes dans des listes nationales.

Propriété intellectuelle, marchés publics, concurrence

Les droits de propriété intellectuelle (brevets, données de test, marques, dessins et modèles industriels, indications géographiques) doivent, en vertu de l'ALE entre l'AELE et la Corée, être protégés contre les contrefaçons,

le piratage et les autres violations. Contrairement au standard minimal de l'accord sur les Adpic⁸, l'ALE prévoit notamment une prolongation de la durée de protection pour les dessins et les modèles industriels. En ce qui concerne les brevets pour les médicaments et les produits phytosanitaires, un certificat de protection complémentaire et une durée de protection adéquate sont prévus pour les données de tests à fournir lors de la procédure d'admission sur le marché. En outre, conformément aux dispositions juridiques européennes et coréennes, les possibilités d'exclure les inventions biotechnologiques de la brevetabilité sont plus restrictives que dans l'accord sur les Adpic. Enfin, des négociations sur la protection réciproque des indications géographiques spécifiques devront être engagées dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de l'ALE.

En leur qualité de membres de l'accord plurilatéral de l'OMC sur les *marchés publics* (AMP), tous les États de l'AELE et la Corée du Sud participent aux négociations actuellement en cours sur son élargissement. Les parties ont donc convenu de renoncer provisoirement à négocier des engagements visant à libéraliser les marchés publics, mais de prévoir la mise en œuvre anticipée, le moment venu, des résultats des négociations sur l'AMP dans le cadre de l'ALE.

À l'instar des ALE de l'AELE conclus à ce stade, les dispositions sur la *concurrence* ne visent pas à harmoniser les législations des parties en matière de concurrence. Elles cherchent plutôt à empêcher que les avantages de l'accord ne soient contrecarrés par des entreprises au comportement préjudiciable à la concurrence (ententes, abus de position dominante sur le marché). Les parties contractantes sont tenues d'appliquer en conséquence leur droit national en matière de concurrence et de conduire des consultations si le cas se présente.

Comité de surveillance et arbitrage

Enfin, un Comité mixte, composé de représentants des gouvernements, sera institué pour surveiller l'application de l'accord, le développer et tenir des consultations. Pour les différends qui ne trouveraient pas leur solution par la voie des consultations, l'ALE prévoit une procédure d'arbitrage entre les États concernés, laquelle peut aussi s'appliquer entre les parties de l'accord agricole et celles de l'accord sur les investissements. Ce dernier accord prévoit en outre qu'un investisseur puisse, en cas de différend, entrer en consultation directe avec le gouvernement d'une autre partie et engager, dans certains cas, une procédure d'arbitrage internationale entre l'investisseur et l'État.

⁸ Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.