

Le chef des négociations explique comment l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine a abouti

L'accord de libre-échange (ALE) conclu avec la Chine en mai dernier représente un des plus grands succès de la politique économique extérieure helvétique de ces dernières années. Les négociations étaient dirigées, du côté suisse, par le délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'ambassadeur Christian Etter du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Celui-ci explique pourquoi ce type d'accords est important pour la Suisse et pourquoi la Suisse suit étroitement les négociations que mènent les États-Unis et l'UE en vue d'un ALE.



Christian Etter: «La politique économique extérieure de la Suisse a toujours veillé à éviter les discriminations ou à les prévenir. C'est l'une des raisons qui nous incitent à développer continuellement notre réseau d'ALE.» Photo: Hannes Saxer

La Vie économique: *En quelques mois, cinq conseillers fédéraux ont effectué une visite en Chine. La politique étrangère tourne-t-elle autour de ce pays cette année?*

Christian Etter: La Suisse poursuit une politique étrangère et une politique économique extérieure fondées sur l'universalité et elle a entretenu cette année des relations avec de nombreux autres États. La Chine, pour sa part, est la deuxième puissance économique du monde. Elle est notre troisième partenaire par ordre d'importance, après l'UE et les États-Unis, et le premier en Asie. De ce fait, elle constitue effectivement une pièce très importante de notre stratégie économique extérieure.

La Vie économique: *Au point d'y envoyer cinq conseillers fédéraux d'un coup?*

Chr. Etter: Depuis mars dernier, la Chine a un nouveau gouvernement. Avant son investiture, il n'était pratiquement pas possible de tenir des entretiens au niveau ministériel. Cela a eu pour conséquence qu'au cours des derniers mois, un nombre relativement important de rencontres ont eu lieu avec des représentants du nouveau cabinet, tant en Chine qu'en Suisse. C'est ainsi que le Premier ministre Li Keqiang est venu en Suisse au mois de mai. Cela dit, si l'attention s'est foca-

lisée sur la Chine, c'est aussi en raison des négociations sur un ALE bilatéral, qui se sont achevées en mai.

La Vie économique: *Pourquoi les ALE sont-ils importants pour la Suisse?*

Chr. Etter: La Suisse dispose d'un marché intérieur limité, ce qui la rend fortement dépendante du commerce extérieur. Nous sommes tributaires des exportations et des importations. En plus, notre économie exportatrice a ceci de particulier que sa force réside souvent dans les produits de niche de haute qualité et les applications spécialisées. Une telle offre ne permet pas de réaliser des chiffres d'affaires suffisants sur un seul marché. C'est pour cette raison que les entreprises suisses d'exportation sont tenues de viser des marchés très diversifiés sur le plan géographique. Il est donc important que la Suisse entretienne des relations commerciales avec le plus de marchés étrangers possible.

La Vie économique: *Un ALE entre l'UE et les États-Unis pourrait bientôt voir le jour. Est-ce un signe que la Suisse doit encore davantage miser sur la signature de nouveaux ALE?*

Chr. Etter: Les négociations entre l'UE et les États-Unis n'étaient pas encore connues lorsque nous avons entamé des pourparlers

avec la Chine. La politique économique extérieure de la Suisse a toujours veillé à éviter les discriminations ou à les prévenir. C'est l'une des raisons qui nous incitent à développer continuellement notre réseau d'ALE. Lorsque nos concurrents concluent des accords avec nos partenaires commerciaux, un potentiel de discrimination apparaît. En voici un exemple. Nous avons signé un accord avec la Tunisie en 2005 dans le cadre de l'AELE, mais nous n'avons pu le faire que quelques années après l'UE. Dans la phase intermédiaire, une partie de nos exportations vers la Tunisie avaient fortement reculé, parce que les entreprises de l'UE payaient des droits de douane plus bas que celles de la Suisse.

La Vie économique: *Une étude prévoit que l'accord UE-États-Unis pourrait, dans le pire des cas, faire perdre à la Suisse 18 000 emplois. Êtes-vous inquiet?*

Chr. Etter: De tels calculs sont extrêmement hypothétiques. Tout d'abord, il n'est guère possible à ce stade des négociations de faire des conjectures sur ce que pourrait contenir le futur accord. Par ailleurs, l'économie est, par nature, dynamique. Lorsque les circonstances changent, de nouvelles possibilités d'évolution apparaissent souvent, que l'on ne peut pas prévoir. Nul doute, cependant, que la signature d'un ALE entre l'UE et les États-Unis posera de nouveaux défis à la place économique suisse. Il est difficile de dire quel seront ses effets sur l'emploi. Heureusement que nos exportations sont très diversifiées, y compris sur le plan géographique. L'UE est de loin le principal partenaire commercial de la Suisse, dont elle absorbe 57% des exportations. Les États-Unis arrivent en deuxième position, avec 11%. Ils sont suivis par la Chine (y compris Hong Kong) dont la quote-part, actuellement de 8%, tend à augmenter. Le reste des exportations se répartit entre de nombreux autres marchés. L'économie suisse est promise à un bel avenir, grâce à sa diversification particulièrement étendue ainsi qu'à ses produits et services de haute qualité, demandés dans le monde entier.

La Vie économique: *Comment la Suisse fait-elle entendre sa voix dans les négociations UE-États-Unis?*

Chr. Etter: Ces négociations se passent entre l'UE et les États-Unis. Cependant, les ministres de l'AELE ont décidé de mener en parallèle un dialogue avec Washington, afin d'obtenir des informations à la source. Les États-Unis ont accepté. Avec la Commission européenne, nous avons de toute façon des contacts réguliers sur les questions de politique économique extérieure.

La Vie économique: *En plus de l'accord transatlantique, des négociations sont en cours sur un ALE transpacifique. Certains experts parlent déjà d'un changement de paradigme. L'émergence de ces deux grands blocs va-t-elle forcer la Suisse à repenser sa politique économique extérieure?*

Chr. Etter: De plus en plus d'accords préférentiels sont conclus, parallèlement à l'OMC, entre des pays ou des groupes de pays. Il n'y a là rien de nouveau. C'est une tendance qui s'est surtout renforcée depuis l'année 2000. L'OMC compte aujourd'hui 159 États membres. Au sein d'un forum aussi vaste, tout progrès en matière de libéralisation est devenu difficile. Cela a amené des pays pratiquant des politiques commerciales similaires à signer davantage d'ALE au niveau régional ou suprarégional. Afin de maintenir des conditions-cadres avantageuses pour le commerce extérieur et de continuer à les améliorer, la Suisse applique elle aussi depuis plus de dix ans une telle stratégie, s'efforçant de signer des accords bilatéraux avec des partenaires importants. Le fait que de grandes entités, comme l'UE et les États-Unis, se mettent également à négocier entre elles des traités préférentiels constitue un élément nouveau qui renforce l'importance du phénomène.

La Vie économique: *Le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann a été couvert de louanges pour l'ALE avec la Chine. Quel rôle avez-vous joué en tant que chef de la délégation suisse?*

Chr. Etter: En tant que négociateur en chef et dirigeant la délégation suisse, je me suis principalement attaché à ce projet au cours des dernières années. J'ai mené les négociations avec une équipe interdépartementale qui comprenait des collègues du Seco et des représentants d'autres offices ou départements, comme l'Administration fédérale des douanes, l'Office fédéral de l'agriculture ou l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle. La délégation suisse se composait de vingt à trente personnes, selon les thèmes à traiter. Celle de la Chine était plus nombreuse. Lorsqu'un cycle de négociations se déroulait en Suisse – ils avaient lieu alternativement dans les deux pays –, nous en profitions pour intégrer des experts d'autres offices. Quand nous nous rendions en Chine, notre délégation était plus restreinte.

La Vie économique: *Pourquoi la délégation chinoise était-elle plus nombreuse?*

Chr. Etter: La Chine est dotée d'un gouvernement composé de nombreux ministères. C'est probablement la principale raison. Il y a davantage d'organes gouvernementaux qui doivent s'asseoir à la table de négociations. Ce n'est d'ailleurs pas propre à

Encadré 1

Les négociations entre la Suisse et les États-Unis reprendront-elles?

La Vie économique: *Les négociations américano-européennes pourraient-elles amener la Suisse à reprendre ses pourparlers avec les États-Unis sur un ALE?*

Chr. Etter: En 2006, la Suisse et les États-Unis en ont analysé la faisabilité. À l'époque, les deux gouvernements sont arrivés à la conclusion qu'il n'était guère possible, vu les circonstances, d'atteindre un objectif susceptible d'être ratifié par leurs parlements respectifs. Il y avait plusieurs raisons à cela. La question devra, toutefois, être réexaminée en temps opportun à la lumière des nouveaux développements.



Christian Etter: «Aucun autre accord conclu par la Chine ne traite des droits de l'homme et de la durabilité de manière comparable. De ce point de vue, nous avons donc obtenu de bons résultats.»

Photo: Hannes Saxer

la Chine. Nous avons connu la même situation avec le Japon et l'Indonésie, par exemple. Le gouvernement chinois ne comprend pas sept départements, comme la Suisse, mais plus de vingt ministères. Cela se reflète sur la taille de sa délégation. Lorsque nous négocions dans le cadre de l'AELE, il arrive que la délégation suisse compte une douzaine de personnes seulement. Mais nous avons le soutien du secrétariat de l'AELE. En outre, nous pouvons partager, dans une certaine mesure, une partie des tâches avec nos collègues norvégiens, islandais et liechtensteinois.

La Vie économique: *Qu'est-ce qui a été décisif dans les pourparlers avec la Chine?*

Chr. Etter: Une négociation est toujours le travail collectif de deux délégations. Cela signifie que le processus doit arriver au point où les deux parties estiment avoir atteint la majeure partie de leurs objectifs et où aucun obstacle vraiment dérangeant ne subsiste ni pour l'une ni pour l'autre. C'est un processus de maturation. Il faut clarifier et approfondir les thèmes jusqu'à ce que les positions puissent se rapprocher. Cela prend du temps. Ensuite, les consultations internes des délégations doivent arriver à un stade où les deux parties arrivent à la conclusion qu'il n'est plus possible d'obtenir des améliorations substantielles avec un investissement raisonnable. C'est alors que l'on conclut les négociations.

La Vie économique: *L'inégalité dans la réduction des taxes douanières a donné lieu à des discussions. Tandis que la Suisse supprime tous les droits de douane sur les produits chinois, ses exportateurs sont soumis à des restrictions en Chine. N'était-il possible d'obtenir davantage?*

Chr. Etter: Du côté suisse, nous n'abolissons pas non plus les droits de douane sur

l'ensemble des produits chinois. Chez nous, l'agriculture constitue un domaine particulièrement sensible. La politique consiste, dès lors, à n'éliminer les barrières tarifaires que de manière sélective et souvent partielle. La Chine, de son côté, n'était pas en mesure d'entreprendre un démantèlement immédiat et complet des taxes sur la totalité de ses produits industriels. Ce qui est déterminant pour notre évaluation, c'est que la grande majorité des produits industriels et agricoles suisses exportés bénéficient de la réduction des droits de douane prévue par l'ALE. De surcroît, ce traité apporte des améliorations dans le commerce des services et la protection de la propriété intellectuelle. Il contient également des dispositions sur la concurrence, la transparence et la durabilité.

La Vie économique: *Pourquoi les délais transitoires sont-ils différents?*

Chr. Etter: Pour comprendre les délais de plusieurs années accordés à la Chine pour démanteler une partie de ses droits de douane, il faut revenir à la situation de départ dans les deux pays. Actuellement, la Suisse ne prélève pas de taxes à l'importation, ou alors très faibles, sur la grande majorité des produits industriels. En Chine, les tarifs douaniers sur ces marchandises sont nettement plus élevés. C'est pourquoi nous avons accepté de négocier des délais transitoires qui laissent à l'industrie chinoise le temps de procéder aux adaptations que requiert cet important démantèlement tarifaire. La Chine est un pays émergent qui possède certes une grande force d'exportation dans plusieurs secteurs industriels. Cependant, certaines entreprises, dans différents domaines, ont encore des besoins de rattrapage en ce qui concerne l'efficacité des méthodes de production et les technologies modernes. Au vu du contexte, l'accord est équilibré.

La Vie économique: *On a dit que 95% des produits suisses seraient exemptés de droits de douane. Comment faut-il comprendre ce taux? Au début, il était question de 84%.*

Chr. Etter: Mon professeur d'économie à l'université disait que les statistiques sont toujours fausses et, strictement parlant, il avait raison. Prenons celle des douanes. En 2012, les exportations de la Suisse vers la Chine se sont élevées à presque 8 milliards de francs et ses importations depuis ce pays ont légèrement dépassé 10 milliards. Pour la même année, la statistique des douanes chinoises indique que les exportations vers notre pays ont porté sur environ 3,5 milliards de francs, tandis que les importations provenant de Suisse étaient de quelque 23 milliards d'USD. Les différences sont considérables. Elles s'expliquent en partie par le

fait que la Suisse est un pays enclavé. Ses exportations vers la Chine ou vers d'autres pays d'outre-mer passent en règle générale par un port situé dans l'Union européenne, comme Hambourg, Rotterdam ou Gênes. Dans le cas de la Chine, Hong Kong ou Singapour jouent souvent le rôle de stations intermédiaires supplémentaires. Les statistiques sont très peu précises sur le pays de destination au moment où une marchandise quitte la Suisse et sur le pays d'origine quand elle arrive en Chine. D'autres décalages se manifestent dans les échanges commerciaux qui transitent par des ports francs. Si une entreprise suisse livre une marchandise dans un tel lieu, cela n'apparaît pas dans la statistique douanière suisse comme une exportation vers un pays précis, car il arrive souvent que la destination ne soit pas encore définitivement déterminée à ce stade. Plus tard, quand la marchandise quitte le port franc suisse et prend le chemin de la Chine par exemple, elle sera enregistrée à l'arrivée comme une importation en provenance de Suisse. Cela signifie que le taux de couverture ne sera mesurable qu'après l'entrée en vigueur de l'accord, autrement dit quand on connaîtra les exportations et les importations réelles effectuées dans ce cadre. En attendant, on peut effectuer des modélisations en se basant sur les chiffres passés; leur fiabilité est toutefois très faible – comme je l'ai mentionné – et ne tient pas compte de la dynamique des flux commerciaux. En se basant sur les données suisses des dernières années, on peut estimer qu'au moins 95% de nos exportations vers la Chine bénéficieront d'avantages tarifaires dans le cadre de l'ALE.

La Vie économique: *L'accord abaisse les droits de douane, augmente la sécurité juridique, notamment pour le commerce des services, et renforce la protection de la propriété intellectuelle. La délégation suisse en a-t-elle également tiré le maximum en ce qui concerne la durabilité et les droits de l'homme?*

Chr. Etter: Je suis convaincu que nous avons atteint le meilleur résultat possible. Ces questions ont figuré à l'agenda du début à la fin. Elles ont également été soulevées à plusieurs reprises au niveau ministériel. Nous avons convenu d'une série de dispositions qui font référence aux droits de l'homme et au concept de durabilité. Cette thématique est ancrée dans l'ALE, en vue d'assurer la cohérence de notre politique étrangère avec notre politique économique extérieure. Dans le préambule de l'ALE, les parties contractantes réaffirment leur engagement en vertu de la Charte de l'ONU, dont l'article 1 fait du respect des droits de l'homme l'un des buts de la coopération internationale. Elles s'engagent également à

approfondir la collaboration prévue par le protocole d'entente Suisse-Chine de 2007, notamment le dialogue bilatéral sur les droits de l'homme, que les deux pays mènent depuis 1991. Par ailleurs, un accord sur la coopération en matière de travail a été signé le même jour que l'ALE et lui est lié. Il contient des dispositions sur le droit du travail, qui font également partie des droits de l'homme. Enfin, un chapitre de l'ALE porte sur les questions relatives à l'environnement.

La Vie économique: *Pourquoi n'était-il pas possible de mentionner le terme «droits de l'homme» dans l'accord?*

Chr. Etter: Les droits de l'homme, le droit du travail et les questions relatives à l'environnement figurent dans les dispositions mentionnées. Ils font partie intégrante de l'ALE avec la Chine. Aucun autre accord conclu par la Chine ne traite ces questions d'une manière comparable. De ce point de vue, nous avons donc obtenu de bons résultats.

La Vie économique: *Quelle est la suite du processus politique? Quand l'accord sera-t-il entériné?*

Chr. Etter: La signature d'un traité international marque la fin des négociations. Avant qu'un tel accord puisse entrer en vigueur, il doit être ratifié par les deux parties. Cela signifie que l'autorité désignée par la Constitution doit, de part et d'autre, approuver l'ALE. En Suisse, c'est le Parlement. Il est prévu que le Conseil national se prononce pendant la session d'hiver 2013 et le Conseil des États pendant celle du printemps 2014.

La Vie économique: *Une dernière question. Pour vous qui êtes un négociateur chevronné, quel est le principal outil dont on a besoin pour diriger des négociations?*

Chr. Etter: Les principaux outils sont la connaissance du dossier, l'empathie et la créativité. Sans une connaissance parfaite des enjeux, il n'est guère possible de diriger efficacement la négociation. Bien entendu, la maîtrise du sujet ne fait pas tout. Il est aussi indispensable de fixer clairement ses propres objectifs et de comprendre le mieux possible ceux de l'autre partie ainsi que ses motivations. Pour cela, on doit avoir de l'empathie, être crédible et savoir établir une relation de confiance. Si l'on n'y parvient pas, les négociations peuvent devenir très difficiles, voire impossibles. Souvent, il faut de la patience, car rien ne s'obtient par la force. Enfin, la créativité est importante. Cette dernière, qui complète la maîtrise du dossier et l'empathie, est nécessaire lorsque les pourparlers arrivent dans une impasse et qu'il s'agit d'ébaucher de nouvelles solutions.

Entretien: Nicole Tesar

Encadré 2

Qui dirige les diverses négociations?

La Vie économique: *La Suisse négocie actuellement de nouveaux accords avec l'Union douanière de la Russie, de la Biélorussie et du Kazakhstan, ainsi qu'avec l'Inde, le Vietnam, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande.*

Comment faites-vous pour concilier tout cela?

Chr. Etter: La Suisse dispose actuellement de 28 ALE avec des partenaires qui ne font partie ni l'UE ni de l'AELE. Tous ont été négociés au cours des vingt dernières années. Le plus récent est celui avec la Chine. En outre, des pourparlers sont en cours avec une demi-douzaine d'autres partenaires. Si l'on considère que chaque négociation dure plusieurs années, depuis les entretiens exploratoires jusqu'à la ratification, il est aisément compréhensible que nous menions constamment plusieurs processus en parallèle. Cela exige un très grand engagement des personnes et des instances participantes. Ce travail ne peut être fourni qu'en équipe. Normalement, plusieurs membres du comité exécutif de la Direction des affaires économiques extérieures du Seco se partagent la conduite des différentes négociations. Au niveau des négociateurs spécialisés, nous nous efforçons aussi d'assurer une certaine répartition du travail, en ayant si possible sur chaque thème plus d'une personne capable de mener les pourparlers. Personnellement, mon prochain projet sera de diriger la délégation suisse chargée de négocier un ALE avec la Thaïlande. Depuis cette année, je suis également responsable, avec mon équipe, de l'accord de 1972 entre la Suisse et l'UE, qui reste de loin le plus important ALE que la Suisse ait jamais conclu.