

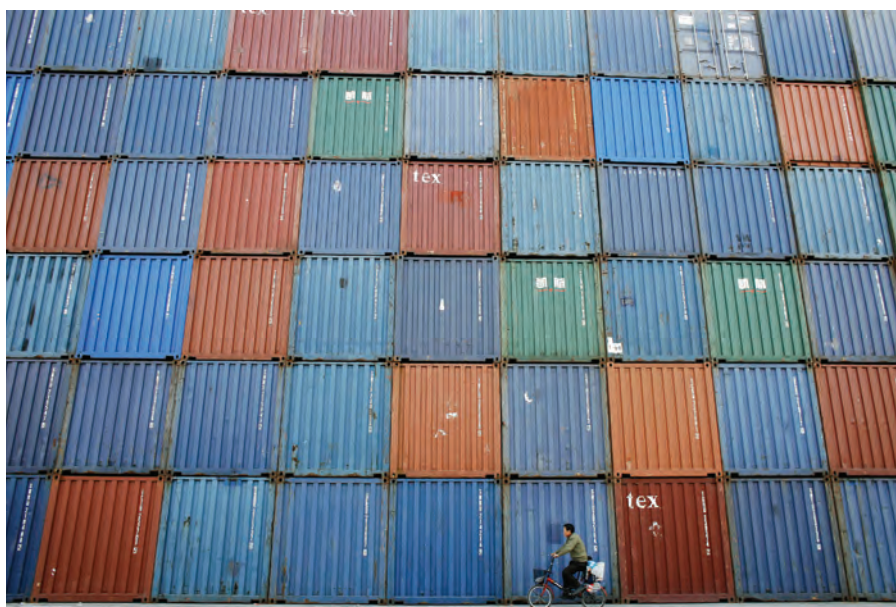
L'accord de libre-échange entre la Chine et la Suisse

L'accord de libre-échange conclu en 2013 entre la Suisse et la Chine compte parmi les accords commerciaux les plus ambitieux que les deux pays aient signés à ce jour. C'est le premier accord de ce genre entre Pékin et un Etat d'Europe continentale. L'accord représente une étape importante pour l'engagement suisse en Asie.

Par Marc Lanteigne

La ratification de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la République populaire de Chine en juillet 2013 marque un tournant et une étape politique dans le désir de la Chine de libéraliser son commerce bilatéral avec des partenaires choisis. Après sa conclusion, le Premier ministre Li Keqiang a vendu l'accord comme étant «le premier entre la Chine et une économie d'Europe continentale et le premier avec l'une des 20 plus grandes puissances économiques du monde». Le sentiment politique de la Chine vis-à-vis du libre-échange est passé, au cours des dix dernières années, de la prudence et du scepticisme au soutien ouvert et à l'enthousiasme. La Suisse est actuellement la plus grande économie avec laquelle Pékin ait ratifié un accord de libre-échange.

En Suisse, les partisans voient dans le traité la convention la plus importante depuis l'accord de libre-échange avec l'UE en 1972 et soulignent ses avantages pour les entreprises suisses. Ces dernières bénéficient d'un accès privilégié au marché chinois et donc d'une longueur d'avance par rapport à leurs concurrents sur le continent européen. La Suisse aspire en outre, au-delà de l'accord, à une position de futur carrefour du commerce en devise chinoise. Les partis de gauche et les organisations non gouvernementales suisses critiquent quant à eux l'accord de libre-échange avec la Chine et exigent de nouvelles négociations pour intégrer dans le texte du traité des clauses explicites relatives aux droits de l'homme et aux conditions de travail.



Un homme sur un vélo devant des conteneurs maritimes au port de Shanghai. Les exports chinoises vers la Suisse devraient augmenter dès que l'accord de libre-échange serait implémenté. *Aly Song / Reuters*

Dans le cadre de l'accord, jusqu'à 99,7% des exportations chinoises en Suisse seraient exemptées de droits de douane; il en irait de même pour environ 84,2% des exportations suisses vers la Chine. En plus de cet avantage financier potentiel pour les deux parties, l'accord de libre-échange représente aussi un progrès important dans la diplomatie économique de la Chine en Europe. Il souligne que Pékin aborde avec une confiance renouvelée la négociation d'accords commerciaux libéralisés efficaces même avec des nations économiques avan-

cées et complexes. L'accord suisse aura aussi des répercussions sur l'attitude de l'UE vis-à-vis du commerce avec la Chine, une UE qui n'a pas trouvé de concept uniforme pour libéraliser les relations commerciales avec Pékin malgré quelques démarches hésitantes.

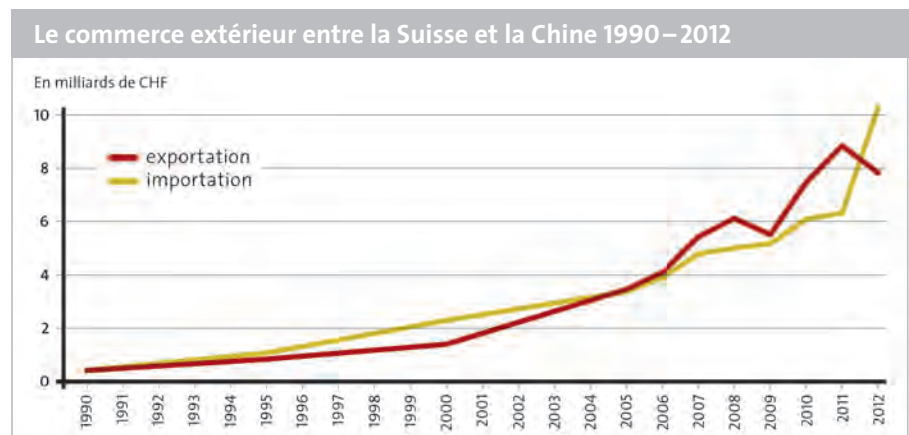
Les pourparlers de libre-échange sont devenus un instrument important de la politique étrangère de Pékin dans le cadre de sa diplomatie commerciale. La politique économique de la Chine doit aussi être stimu-

lée en dehors de l'espace Pacifique, dans d'autres parties du monde déterminantes pour sa propre croissance économique. Pékin s'est, au cours des deux dernières décennies, rapprochée d'institutions multilatérales, mais la diplomatie chinoise actuelle est encore toujours très marquée par le développement de relations bilatérales, en particulier dans des régions avec lesquelles la Chine n'a des liens diplomatiques directs que depuis peu. En tant que relative novice dans l'exercice d'une politique commerciale libéralisée en dehors de l'espace Asie-Pacifique, la Chine se sert d'accords de libre-échange bilatéraux pour pouvoir se faire une idée plus précise des systèmes économiques des régions voisines. L'application de l'accord avec la Suisse ouvrira à la Chine de nouveaux accès précieux aux marchés de la région européenne. Il se peut que l'engagement de la Chine pour des traités commerciaux préférentiels entraîne une nette complexification du réseau de relations commerciales de Pékin bien au-delà de l'espace Pacifique, un réseau dans lequel la Suisse occupera une position stratégique importante.

La Nouvelle-Zélande et l'Islande

La Suisse est le second Etat européen et le troisième membre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à avoir signé un accord de libre-échange avec Pékin. La Chine a ratifié en avril 2007 avec la Nouvelle-Zélande un accord de libre-échange qui est entré en vigueur en octobre 2008. Les conséquences du commerce bilatéral pour l'économie néozélandaise sont remarquables: la valeur des marchandises exportées vers la Chine a triplé entre 2007 et 2012, alors que le volume total des échanges est passé de 3,7 milliards à 9,7 milliards d'USD au cours de la même période. En 2011, la Chine a dépassé les Etats-Unis comme deuxième plus grand partenaire commercial de la Nouvelle-Zélande après l'Australie. Le commerce avec la Chine est avancé en partie comme la raison pour laquelle la Nouvelle-Zélande a moins souffert du choc économique que les Etats-Unis et l'Europe à la suite de la crise financière mondiale de 2008.

L'accord de libre-échange chinois avec l'Islande s'est avéré nettement plus difficile et était considérablement mis en doute il y a encore cinq ans, au moment de la grande crise bancaire de 2008 en Islande. Les pourparlers de libre-échange entre la Chine et l'Islande ont commencé en avril 2007. A la suite de l'effondrement économique d'octobre 2008, la devise islandaise s'est cepen-



dant massivement dépréciée; une adhésion à l'UE et une adoption de l'euro ont donc été envisagées. En juillet 2009, l'Islande a fait une demande d'adhésion à l'UE. Les pourparlers de libre-échange avec la Chine ont été temporairement suspendus à ce moment-là car la Chine craignait qu'un accord ne soit immédiatement annulé avec une adhésion de l'Islande à l'UE.

En 2012, l'Islande s'était cependant très largement remise de la crise. Le soutien public en faveur d'une adhésion à l'UE a nettement diminué face à la crise persistante de l'endettement dans la zone euro. La Chine s'est de nouveau tournée vers l'Islande comme partenaire économique potentiel pour renforcer la présence chinoise sur le marché islandais en croissance. La visite de l'ancien Premier ministre chinois Wen Jiabao en Islande a suscité une reprise des négociations de libre-échange qui ont abouti à la conclusion d'un traité un an plus tard. L'Islande est maintenant l'un des partenaires centraux de la Chine dans l'espace arctique. Le gouvernement islandais de centre-droite a décidé en septembre 2013 de repousser à une date indéterminée les pourparlers d'adhésion avec l'UE et s'orienter donc, dans la foulée de la reprise économique, de plus en plus vers la Chine et l'Asie.

Les exemples de la Nouvelle-Zélande et de l'Islande montrent la raison pour laquelle la Chine a recherché un accord de libre-échange avec la Suisse et ce que peut réserver à l'avenir une application de l'accord. Alors que la Chine ajoute à sa liste des partenaires de libre-échange bilatéraux potentiels, dont éventuellement l'Australie et la Corée du Sud, l'accord avec la Suisse repré-

sente un modèle important pour les futurs traités de libre-échange de la Chine.

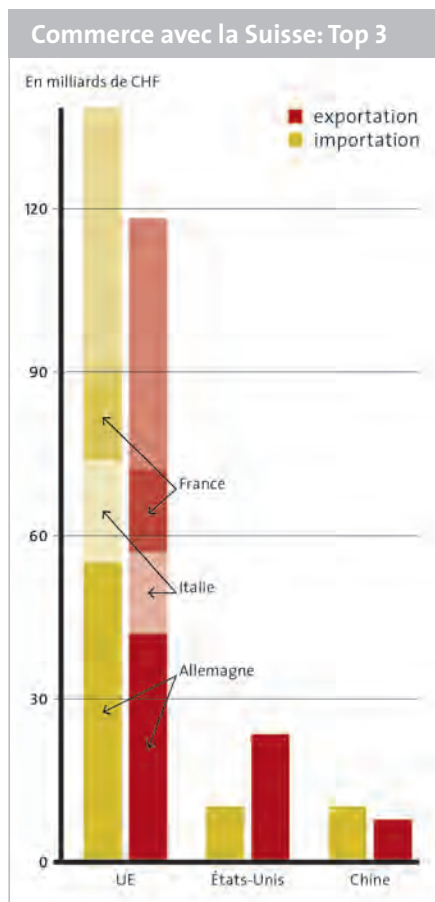
Pourquoi la Suisse?

La structure individuelle de l'économie suisse et la position unique de la Suisse en dehors de l'UE et de l'Espace économique européen (EEE), mais au sein de l'Association européenne de libre-échange (AELE), font de la Suisse un partenaire de libre-échange attrayant pour la Chine. Nouer des relations de libre-échange avec la Suisse comportait pourtant des risques pour Pékin. La Suisse est une plus grande puissance économique que les autres partenaires de libre-échange de la Chine et, de plus, le gouvernement chinois n'a jusqu'à présent que peu d'expérience dans la négocia-

La Suisse se situe dans une région qui joue un rôle important dans la diplomatie interrégionale étendue de la Chine.

tion de régimes commerciaux libéralisés avec des Etats occidentaux. A cela viennent s'ajouter la structure décentralisée du gouvernement suisse et la position systématique de la Suisse sur des questions comme les conditions de travail, la protection de l'environnement et la propriété intellectuelle qui ont nécessairement été prises en compte dans les négociations. La Chine reconnaît indépendamment de cela que la Suisse est un partenaire économique important en Europe. Les négociations bilatérales entre avril 2011 et mai 2013 ont abouti à un traité dont les deux parties louent la qualité et l'étendue.

Le changement de cap politique de Pékin en ce qui concerne les accords de libre-



échange bilatéraux a jeté les bases de l'accord helvético-chinois. Après 15 années de négociations longues et difficiles, la Chine a enfin adhéré en décembre 2001 à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le gouvernement chinois a ainsi obtenu le droit de participer à l'élaboration du cadre politique du commerce mondial et s'est efforcé de continuer à renforcer son commerce avec des partenaires choisis. La Chine avait, jusqu'au traité avec la Nouvelle-Zélande, limité les négociations de libre-échange à ses propres régions autonomes (Hong Kong et Macao) ainsi qu'à des pays en voie de développement, dont le Pakistan et le Chili. Un traité a été conclu avec Singapour en 2008 après la ratification, en 2002, d'un traité plus vaste avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), dont la zone de libre-échange est entrée en vigueur en janvier 2010. La Chine a, après l'accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande, manifesté son intérêt pour des partenaires de libre-échange européens en vue de créer de nouvelles bases pour la croissance, constante depuis les années 1980, du volume commercial chinois sur le continent.

Les efforts entrepris par la Chine après 2004 pour engager des pourparlers de libre-échange avec l'UE se sont heurtés à de nombreux obstacles. Les négociations relativement à un traité de partenariat et de coopération en guise de phase préalable au libre-échange ont obtenu des résultats qui laissaient à désirer. Les partenaires de l'UE n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la marche à suivre. Des différences politiques, concernant entre autres le statut de Taïwan et la levée possible d'un embargo sur les armes décrété par l'UE contre la Chine en 1989, ont compliqué le processus. Enfin, un rapport publié par l'UE en juillet 2004 expliquait que la Chine n'avait pas encore atteint le niveau de réforme nécessaire pour atteindre le statut d'économie de marché (SEM), ce que le gouvernement chinois a plutôt évalué comme une démarche politique que comme un reflet réel des conditions économiques du pays.

Le gouvernement suisse était quant à lui d'avis que la Chine avait atteint les critères minimaux pour le statut d'économie de marché et l'ancien ministre du Commerce chinois Bo Xilai et la ministre de l'Économie suisse Doris Leuthard ont signé en juillet 2007 un accord confirmant le statut d'économie de marché de la Chine et ouvrant la voie à un memorandum d'entente confirmant l'intérêt des deux parties pour des négociations de libre-échange. L'accord sur le SEM était en outre le fruit d'une longue relation diplomatique bilatérale, puisque la Suisse a reconnu la République populaire de Chine en janvier 1950, quelques semaines seulement après sa création et longtemps avant que d'autres États d'Europe occidentale et les États-Unis ne l'imitent.

Le manque de succès de Pékin avec l'UE a eu pour corollaire le fait que la Chine a recherché des pays ne faisant pas partie de l'UE comme partenaires de libre-échange. L'AELE semblait être l'alternative logique. La Chine a envisagé au début de négocier avec l'ensemble de l'AELE, mais a finalement décidé de mener des pourparlers bilatéraux avec des membres individuels, en commençant par l'Islande. La décision d'entrer en négociation avec l'AELE est une fois de plus la preuve de l'intention de Pékin de renforcer sa présence commerciale en Europe, même de manière indirecte. En raison de sa taille modeste, l'Islande semblait être le meilleur partenaire pour commencer, suivie de la Norvège et de la Suisse. Ce plan s'est vu confronté à

d'autres problèmes en plus du déclin de l'économie islandaise. Les négociations avec la Norvège, entamées en novembre 2008, ont été interrompues abruptement par Pékin après la huitième ronde fructueuse pour protester contre la remise du prix Nobel de la paix au dissident Liu Xiaobo en octobre 2010. Les relations diplomatiques entre la Chine et la Norvège ont été réduites à un minimum. Plus de trois ans plus tard, il n'y a toujours pas de signe officiel d'une reprise des pourparlers de libre-échange malgré le changement de gouvernement dans les deux pays. Un mécanisme de libre-échange formel entre la Chine et l'AELE est inconcevable tant que l'impasse diplomatique avec Oslo n'est pas surmontée.

La Suisse, qui dispose comme l'Islande et la Nouvelle-Zélande de l'avantage d'une politique étrangère indépendante et pour une grande part non alignée, se situe en outre dans une région qui joue un rôle important dans la diplomatie interrégionale étendue de la Chine. La longue tradition de l'engagement suisse avec la Chine a déjà commencé bien avant la création de la République populaire. La Suisse acquiert en

Grâce à l'accord de libre-échange, la Suisse pourrait s'imposer comme carrefour financier des transactions en renminbi.

outre depuis 1960 une expérience considérable dans la négociation d'accords de libre-échange avec différents États et organisations. Pékin préfère, dans sa recherche de partenaires de libre-échange potentiels, des économies ayant une longue expérience dans ce domaine car les accords de libre-échange signifient surtout pour la Chine, en plus des avantages économiques, un capital politique.

Le traité avec Pékin apporte à la Suisse des avantages économiques quant à l'accès préférentiel à la seconde plus grande économie du monde mais remplit aussi d'autres critères suisses pour un partenaire de libre-échange potentiel. Selon l'ancien ambassadeur de Suisse en République populaire, Christian Etter, les partenaires de négociation sont sélectionnés sur base de plusieurs critères dont l'importance économique actuelle et potentielle, l'existence d'autres accords de libre-échange du partenaire potentiel, une grande probabilité que les pourparlers de libre-échange aboutissent à la conclusion d'un traité à la satisfaction

mutuelle des parties et la conciliation du partenariat de libre-échange avec les objectifs de politique étrangère de la Suisse. L'importance de la Chine comme partenaire commercial pour la Suisse est devenue particulièrement claire pendant la planification des premières phases du dialogue. Depuis 2002, la Chine est le plus grand partenaire commercial de la Suisse en Asie, et les échanges bilatéraux ont atteint fin 2012 un volume de 26,3 milliards d'USD, contre 11,3 milliards d'USD en 2008. L'accord de libre-échange avec la Chine remplit de manière générale toutes les conditions suisses et garantit à la Suisse des liens économiques avec Pékin qui sont restés à ce jour inaccessibles à l'UE.

La voie de l'accord

Berne et Pékin ont décidé que les pourparlers aborderaient aussi, en plus du commerce, les marchandises, les services et les investissements, et chercheraient également à développer la libéralisation du commerce bilatéral au-delà des directives de l'OMC. Le système économique de la Suisse, unique en Europe, caractérisé par une grande indépendance par rapport au commerce international, un secteur agricole protégé, une grande part de revenus en francs suisses acquis à l'étranger et peu de ressources naturelles, mettait les négociateurs chinois devant quelques défis. La Suisse se situe simultanément, à la différence de l'Islande, malgré son absence d'adhésion à l'UE, au cœur de l'économie d'Europe continentale. L'accord présente donc le potentiel pour modifier l'attitude de l'UE vis-à-vis du commerce avec la Chine.

L'entrée en vigueur de l'accord a aussi soulevé la question de la position des institutions financières suisses dans l'affermissement des relations commerciales avec la Chine, en particulier car la devise chinoise, le renminbi, est reconnue généralement comme moyen de paiement pour des transactions mondiales. La Suisse pourrait, grâce à l'accord de libre-échange, s'imposer comme carrefour financier des transactions en renminbi, d'autant que Pékin amorce

des réformes du secteur financier chinois et ouvre des possibilités de négocier la devise chinoise publiquement sur des marchés internationaux. On a appris en janvier 2014

«Nous devons nous garder de jouer les maîtres à penser. Nous nous rencontrons dans le respect de cultures différentes et d'une histoire différente.»

que la Banque nationale suisse avait engagé des pourparlers pour élaborer un accord de swap de devises dans l'espoir d'imposer la Suisse comme centre des transactions en devise chinoise. D'autres Etats, en particulier la Grande-Bretagne, aspirent également à occuper une position d'interface du commerce en renminbi, mais l'accord de libre-échange helvético-chinois pourrait donner un avantage concurrentiel à la Suisse. L'accord ouvre aussi la possibilité d'une intensification des investissements. Les investissements chinois, parmi lesquels l'achat et la location-gérance d'immeubles, sont encore sujets à des controverses politiques tant en Islande qu'en Nouvelle-Zélande malgré les accords de libre-échange.

Protection du drapeau suisse

La protection de la propriété intellectuelle a occupé une place fondamentale dans les pourparlers et préoccupait particulièrement de nombreux secteurs suisses, dont l'horlogerie de luxe et les médicaments, qui veulent empêcher que les produits suisses n'apparaissent sur les marchés chinois ou étrangers sous forme de contrefaçons. Les marchandises contrefaites ont déjà causé à plusieurs reprises des désaccords entre Pékin et des partenaires de libre-échange potentiels. Un dialogue bilatéral a été entamé dès 2007, avant le début des pourparlers de libre-échange entre la Chine et la Suisse, pour protéger la propriété intellectuelle. Dans le cadre de l'accord, les parties se sont mises d'accord sur le respect de normes internationales très strictes. L'imposition des consignes d'importation et d'exportation et la protection contre l'abus des désignations et des symboles nationaux font également

l'objet de l'accord, les symboles étant particulièrement chers au cœur des Suisses étant donné la grande renommée internationale du drapeau national. Le gouvernement suisse concède que l'accord ne tirerait pas un trait final sur la question des droits de propriété intellectuelle mais offrirait un cadre efficace pour régler les litiges. On espère, dans le cas des montres suisses, que l'exemption finale des droits de douane accroîtra le chiffre d'affaires et endiguera la diffusion de contrefaçons.

La question des droits de l'homme

Malgré les préoccupations de certains acteurs suisses, le Parlement suisse a ratifié l'accord en décembre 2013. Le parti social-démocrate et des organisations non gouvernementales comme l'Alliance Sud craignent que l'accord ne garantisse qu'insuffisamment les conditions de travail et la protection de l'environnement. Dans un commentaire sur la question des droits de l'homme en rapport avec l'accord de libre-échange, l'ancien Président de la Confédération helvétique Ueli Maurer a expliqué en juillet 2013: «Nous devons nous garder de jouer les maîtres à penser. Nous nous rencontrons dans le respect de cultures différentes et d'une histoire différente.» Les sociaux-démocrates se sont opposés à l'accord de libre-échange sous sa forme actuelle et ont soumis une demande exigeant un protocole supplémentaire avec la Chine qui ancre expressément la protection des droits de l'homme et les conditions de travail. La demande a été rejetée en décembre 2013 au Parlement suisse. Le débat est attendu au Conseil des Etats en mars 2014 sur l'étape finale pour la ratification intégrale de l'accord.

Dr Marc Lanteigne est Maître de Conférences à l'École de l'histoire, de la philosophie, de la science et politique internationale Relations à l'Université Victoria de Wellington en Nouvelle-Zélande. Il a été chercheur invité à la CSS en automne 2013.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétences en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/publications/cssanalysen

Parus précédemment:

Contrôle des armements conventionnels en Europe No 146
La prolifération des armes classiques avancées No 145
L'initiative Kerry – espoir d'un accord au Proche-Orient? No 144
Avant le sommet de l'UE en matière de défense No 143
La résilience dans la politique de sécurité: présent et avenir No 142
L'enlèvement contre rançon pour financer le terrorisme No 141