



5 / 2021

La Suisse et la Chine

07.05.2021

L'essentiel en bref

Grâce à un développement de l'économie chinoise très rapide ces trois dernières décennies, plusieurs millions de personnes sont sorties de la pauvreté. L'essor de l'empire du Milieu bénéficie aussi à l'économie mondiale. Cependant, la politique du gouvernement chinois, peu encline aux compromis, inflexible et axée sur le long terme, irrite l'Occident, qui recourt à des mesures répressives. L'administration de Donald Trump s'est ainsi livrée à une guerre commerciale avec la Chine. En Suisse aussi, on entend parfois des appels à l'application de mesures répressives à l'encontre de la Chine. De telles mesures seraient toutefois contre-productives. Les bonnes relations que la Suisse entretient depuis longtemps avec la Chine permettent d'obtenir bien plus par le dialogue. En tant que partenaire fiable, la Suisse doit faire état de ses visions et valeurs de manière constructive et persistante dans les échanges. Avec Genève comme siège de nombreuses organisations internationales, la Suisse offre en outre une importante plateforme de dialogue, qu'il faut renforcer. Il importe de développer les bonnes relations économiques et d'améliorer l'accès des entreprises suisses au marché chinois.

Contact et questions

Carmelo Laganà

Suppléant romand et responsable de projets Économie extérieure

Prof. Dr. Rudolf Minsch

Président suppl. de la direction, responsable Économie générale et formation, chef économiste

www.dossierpolitik.ch

Position d'économie suisse

- Les relations de la Suisse avec la Chine doivent être axées sur le long terme.
- économie suisse soutient la stratégie du Conseil fédéral concernant la Chine.
- En tant que pays neutre, la Suisse n'est crédible que si elle traite la Chine de la même manière que les autres États.
- En dialoguant avec la Chine, la Suisse peut soulever des questions importantes, tant humanitaires qu'économiques. Contrairement aux sanctions unilatérales et aux boycotts, le dialogue produit un effet et s'inscrit dans la culture suisse de médiation et de rapprochement. Rompre un dialogue qui a mis des années à se construire n'apporterait rien.
- La Suisse devrait également utiliser les plateformes de dialogue des organisations internationales, telles que l'ONU ou l'OMC, pour faire valoir ses intérêts et soutenir une approche coordonnée avec d'autres pays.
- L'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine doit être développé. L'accès des entreprises suisses au marché chinois doit être amélioré, également en ce qui concerne les investissements.
- économie suisse est opposée à l'introduction d'un contrôle des investissements, sous quelque forme que ce soit, car elle estime de tels outils fondamentalement problématiques. Les infrastructures critiques, pour

lesquelles il existe des intérêts de protection justifiés, appartiennent en majorité aux pouvoirs publics. Et dans le secteur privé, on n'observe pas de vol de savoir-faire.

Émergence d'un nouvel ordre mondial

En tant que pays émergent de plus en plus influent sur la scène mondiale, la Chine est souvent au centre des discussions politiques. Il est vrai que, depuis les années 1980, les choses ont bougé dans l'empire du Milieu. La croissance économique a fait baisser le ratio de la population vivant dans l'extrême pauvreté, de 66% en 1990 à 0,5% seulement en 2016^[1]. Une classe moyenne est apparue et la protection de l'environnement gagne en importance^[2].

Malheureusement, la situation des droits fondamentaux s'est globalement détériorée ces dernières années, notamment à Hong Kong et pour les Ouïgours^[3]. Le refus de la Chine d'accepter la sentence rendue dans l'arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale est également préoccupant^[4]. Sans compter que la Chine souhaite qu'on accepte ses valeurs, mais n'est pas indulgente à l'égard de ceux qui pensent différemment.

L'ouverture et la modernisation du pays ont profité aux Chinois, mais aussi au reste du monde. La croissance économique de la Chine, basée sur le progrès technologique et un système commercial ouvert, ont eu un impact largement positif sur la population mondiale. Entre 1981 et 2017, le ratio de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté a baissé de plus de 75%^[5]. L'intégration de la Chine et d'autres pays émergents dans le commerce international a augmenté le niveau de vie moyen dans le monde entier.

Le changement par le commerce

Malgré ces succès et perspectives, la devise «le changement par le commerce» se trouve sous le feu des critiques. La Chine est au centre du débat. Après des réformes importantes depuis son adhésion à l'OMC, un retour de bâton a suivi à partir de 2010. Alors que le commerce et la prospérité continuaient de croître rapidement, l'État a renforcé progressivement la pression sur les dissidents et étendu le contrôle des individus et des entreprises grâce à des instruments tels que le système de crédit social. Ainsi, la frontière entre l'État et l'économie reste floue en Chine. Les pays occidentaux se sentent mis au défi par le modèle chinois de capitalisme d'État. Une nouvelle concurrence entre systèmes voit le jour.

Au lieu d'exercer des pressions sur la Chine en développant l'OMC, de plus en plus de pays occidentaux cèdent à la tentation de la critiquer, c'est ce qu'on appelle le «China bashing». Les relations commerciales sino-américaines sont devenues conflictuelles. Cela dit, ces développements ont surtout durci les fronts et même renforcé le gouvernement chinois dans son approche.

Il est temps de rectifier le cap. Les 75 dernières années montrent une solution constructive: des routes commerciales ouvertes, des marchés ouverts et un équilibre pacifique des intérêts sont des piliers importants d'un système commercial international qui fonctionne et a rendu possible la prospérité mondiale. La Chine continue d'en bénéficier largement. Elle a désormais aussi la responsabilité, à hauteur de son poids économique, de préserver le système

commercial international et de permettre son développement.

La conciliation des intérêts se fait principalement au sein d'organisations internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Banque mondiale, l'ONU ou le Fonds monétaire international (FMI). Il est incontestable que l'OMC, une organisation clé pour le système commercial, s'est affaiblie. Cependant, la condamner serait une erreur. L'Occident serait bien inspiré de s'engager en faveur de la poursuite du développement de l'OMC et d'intégrer la Chine dans la réglementation internationale. En ce qui concerne l'OMC, le mécanisme de règlement des différends, la transparence et la limitation des aides d'État ont notamment besoin d'être revus. L'organisation doit en outre tenir compte des progrès accomplis par la Chine. Il n'est plus approprié de la classer parmi les pays en développement.

L'Occident doit revenir à ses clés du succès: liberté individuelle, état de droit, esprit d'entreprise, concurrence et liberté économique permettent l'innovation et créent la prospérité.

Des engagements au niveau multilatéral ainsi qu'une politique d'ouverture envers la Chine peuvent contribuer à l'intégrer dans le système international et la responsabilité. Le changement par le commerce reste d'actualité, en Chine comme en Suisse.

Relations économiques entre la Suisse et la Chine

La Suisse et la Chine entretiennent de bonnes relations économiques, qui n'ont cessé de s'intensifier depuis 1948. Cela fait longtemps que les deux pays mènent un dialogue économique constructif. En 2014, notre pays a ainsi été l'un des premiers d'Occident à conclure un accord de libre-échange (ALE) avec la Chine. Pour la Suisse, la Chine est déjà le troisième pays d'exportation, après l'Allemagne et les États-Unis^[6]. Au cours des vingt dernières années, le volume des échanges a fortement augmenté. En 2020, tant les exportations vers la Chine (14,7 milliards de francs, +10%) que les importations provenant de Chine (16,1 milliards de francs, +8%) ont progressé, contre de fortes baisses pour d'autres partenaires commerciaux. Cette relation durable ne doit pas être compromise à la légère, mais plutôt considérée comme une chance d'améliorer encore les échanges ainsi que les conditions sur place.

Progrès à viser dans les relations économiques

Globalement, les entreprises suisses sont satisfaites de l'évolution des affaires en Chine. Elles apportent une contribution non négligeable au développement sur place, en donnant le bon exemple. Avec des conditions de travail équitables et attrayantes, elles illustrent les valeurs suisses.

L'accord de libre-échange conclu avec la Chine en 2014 a été primordial pour réduire les entraves au commerce. Les échanges constants au niveau gouvernemental ont en outre permis d'aplanir la plupart des difficultés par le passé. Cela étant, des progrès sont encore possibles. Voici les aspects au cœur des préoccupations de l'économie suisse:

- L'**accord de libre-échange** actuel doit être étendu, avec une meilleure couverture des produits, un principe de territorialité plus souple et l'inclusion des services dans le catalogue. Améliorer l'accès au marché via une extension de l'ALE requiert également une nouvelle réduction des droits de douane dans un délai raisonnable, idéalement leur abolition complète.
- La participation des milieux économiques suisses, et surtout des PME, à la **Belt and road initiative (BRI)** (initiative route et ceinture) doit être renforcée. À cet égard, il est important que les procédures d'appel d'offres notamment s'effectuent selon les normes internationales, avec transparence et en tenant compte de critères de durabilité.
- La **protection de la propriété intellectuelle** revêt une importance particulière. L'économie suisse reconnaît les progrès que la Chine a réalisés dans ce domaine ces dernières années. Cependant, les entreprises suisses continuent d'être victimes de violations de la propriété intellectuelle et l'application de la législation est parfois difficile. Aux yeux de l'économie suisse, basée sur l'innovation, il est donc essentiel d'obtenir des améliorations notables en la matière dans le cadre des relations économiques bilatérales.
- La **reconnaissance (partielle) de l'apprentissage** comme expérience professionnelle peut être très bénéfique aux deux pays et aider de jeunes travailleurs à prendre pied en Chine. Cela élargirait considérablement le réservoir de main-d'œuvre suisse

- intéressée et refléterait correctement l'importance de la formation professionnelle.
- Les entreprises suisses doivent se voir garantir un **accès transparent et équitable aux marchés publics**. La pratique actuelle des achats basés sur le volume (volume based procurement, VBP) conduit de fait à une exclusion des entreprises occidentales et à un manque de produits de haute technologie, pour les patients chinois par exemple.
 - L'approbation du gouvernement est requise pour un certain nombre de produits. Jusqu'à présent, la Chine n'accepte pas les **tests de produits** qui ne sont pas effectués sur son territoire. Chaque produit doit être à nouveau testé, à grands frais, dans des infrastructures spécifiques construites sur place. Il faut donc viser une reconnaissance des tests menés hors de Chine, aussi parce que de nombreuses entreprises ont plusieurs **sites de production** dans différents pays. Il faut également tendre à une ouverture en ce qui concerne les sites de production. Actuellement, la Chine n'accepte pas qu'un produit soit fabriqué en Chine et à l'étranger.
 - L'économie suisse encourage la création d'un **dialogue sur la «technologie et l'innovation contre le changement climatique et pour une plus grande durabilité»**, afin que les contributions décisives des entreprises suisses au travers de leurs solutions – depuis la Suisse, par des investissements directs et par des emplois créés en Chine – soient reconnues, rendues publiques et approfondies. Ces contributions sont importantes pour lutter contre le changement climatique à long terme.
 - La place financière chinoise s'est fortement développée ces dernières années et a commencé à s'ouvrir. Néanmoins, les secteurs **de la banque et de l'assurance** restent très réglementés. Pour les entreprises suisses, il est difficile d'accéder au marché chinois. En développant les relations bilatérales, il faut donc tout particulièrement veiller à faire avancer la libéralisation visée de l'accès au marché et à obtenir la convertibilité totale du yuan renminbi.
 - Les **obstacles commerciaux non tarifaires** doivent être documentés, traités et supprimés.
 - Enfin, il faut poursuivre dans la **réduction de la bureaucratie** de part et d'autre. Cela permettra aux entreprises des deux pays de gérer plus efficacement les affaires.

Il n'y a pas vraiment de réponse concluante à la question de savoir si et dans quelle mesure la Chine est liée à d'éventuelles cyberattaques en Suisse. De façon générale, la Suisse doit assurer la cybersécurité vis-à-vis de tous les particuliers et de toutes les nations étrangères. Par principe, elle doit fermement condamner et empêcher l'ingérence dans ses affaires intérieures ainsi que l'espionnage.

La Suisse n'a, par contre, pas besoin d'un contrôle étatique des investissements. Les infrastructures critiques sous l'angle de la sécurité appartiennent à l'État ou sont protégées par des lois spéciales et des régimes de concessions. Dans la mesure où l'économie suisse a de nombreuses succursales à l'étranger, elle a un intérêt fort à ce que ses investissements soient protégés et à pouvoir continuer à investir. Il faut éviter absolument des mesures de rétorsion. En contrepartie, la Suisse devrait exiger un accès équitable aux investissements directs en Chine, y compris l'acquisition de grandes entreprises chinoises.

Questions liées aux droits de l'homme

Les droits de l'homme sont une valeur fondamentale de notre société. Ils occupent, à juste titre, une grande place dans la politique étrangère de la Suisse. La Confédération doit mener une politique cohérente à long terme, que ce soit à l'égard des pays développés, des économies émergentes ou des pays en développement.

L'intérêt de la Suisse à entretenir de bonnes relations économiques avec la Chine ne signifie pas que l'on puisse ignorer les violations des droits de l'homme. Ces violations doivent être condamnées et la Suisse doit contribuer à les empêcher. La Suisse peut et doit faire valoir son point de vue – dans le dialogue.

C'est dans le cadre de la communauté internationale des États qu'elle peut le mieux exercer une influence. La Suisse peut faire valoir sa position dans les organisations internationales, surtout au sein de l'ONU. Elle l'a fait en 2018, en exprimant devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU ses inquiétudes sur les camps dits de rééducation dans la province du Xinjiang.

Le dialogue est au cœur de la politique étrangère suisse. Si des sanctions internationales étaient prononcées, la Suisse se référerait à celles de l'ONU. De cette manière, elle ne met pas en péril sa position neutre, axée sur le dialogue, et ne risque pas de devenir une plaque tournante permettant de contourner les sanctions d'autres États.

À côté de son engagement multilatéral, la Suisse poursuit toujours la voie bilatérale. Elle mène depuis bientôt trente ans un dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine. Rares sont les autres pays ou organisations à mener un tel dialogue institutionnalisé avec l'empire du Milieu. C'est le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'UE et de la Nouvelle-Zélande. Dans ce cadre confidentiel, même des questions très critiques sont abordées.

Le dialogue sur les droits de l'homme a été temporairement suspendu par la Chine en août 2019, mais en octobre déjà, lors de la visite du ministre chinois des Affaires étrangères, il a été décidé de le reprendre^[7]. La nouvelle session de dialogue prévue pour le 25 février 2020, a été ajournée à cause des mesures prises par la Chine dans le contexte de la pandémie de covid-19. La rencontre n'a toujours pas pu avoir lieu. Cela dit, le dialogue sur les droits de l'homme a jusqu'ici fait ses preuves et doit être maintenu à tout prix.

Conclusion

Les relations avec la Chine doivent être cohérentes avec la politique à l'égard d'autres pays et constantes dans la durée. Il serait fatal de traiter la Chine différemment d'autres États – la Suisse compromettrait la crédibilité de sa politique étrangère. Or celle-ci est l'un des atouts les plus précieux pour un pays de petite taille et neutre qui ne peut s'affirmer qu'au moyen d'arguments, et non par son pouvoir de marché ou les armes.

En ce qui concerne les questions tant économiques qu'humanitaires, la Suisse doit faire valoir son point de vue au sein de la communauté internationale des États. Elle a une opportunité d'exercer une influence qui ne doit pas être sous-estimée: en tant que pays d'accueil de tant d'organisations internationales, elle est idéalement placée comme portail de réforme et de développement. De même, en tant que pays neutre, elle peut jouer un rôle de médiateur. Dans ce cadre, elle peut aborder ouvertement des problèmes comme la situation des droits de l'homme et faciliter des coopérations à grande échelle, en matière d'environnement par exemple. La Genève internationale doit donc être renforcée.

De plus, la Suisse peut également exprimer ses préoccupations – humanitaires et économiques – dans le cadre du dialogue bilatéral avec la Chine. Aux antipodes des sanctions unilatérales et des boycotts, il produit un effet et s'inscrit dans la culture suisse de conciliation et de rapprochement.

Les sanctions et les boycotts ne produisent pas l'effet espéré. La Suisse ne serait pas crédible si elle proférait des menaces. En outre, des mesures répressives mettraient en péril sa crédibilité en tant que médiateur honnête et entraîneraient des mesures de rétorsion.

Il serait également contre-productif pour les entreprises occidentales de se retirer d'un pays comme la Chine. Avec de telles mesures, c'est toujours la population locale qui est perdante. Les entreprises suisses, en particulier, jouissent d'une excellente réputation en Chine en tant qu'employeur et peuvent, dans la mesure de leurs possibilités, contribuer à améliorer la situation en offrant des conditions de travail équitables et en montrant l'exemple. Des recommandations mondialement reconnues (principes de John Ruggie^[8], principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales^[9]) font autorité pour les entreprises suisses.

Miser sur le commerce pour induire des changements a fait ses preuves par le passé et peut encore fonctionner aujourd'hui. La meilleure façon d'améliorer la situation sociale en Chine est de renforcer les organisations internationales et de provoquer les changements souhaités par le dialogue et l'innovation. La Suisse serait donc bien inspirée de conserver son rôle de partenaire et de médiateur crédible et fiable à long terme, y compris vis-à-vis de la Chine.

-
1. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.DDAY?locations=CN>
 2. Les émissions de CO2 par habitant baissent depuis 2015: <https://data.worldbank.org/country/china>. 45% des investissements mondiaux en énergies renouvelables sont attribuables à la Chine, mais aussi 28% des émissions de CO2 (https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured_insights/china/china_and_the_world_inside_the_dynamics_of_a_changing_relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-june-2019-vf.ashx).
 3. <https://freedomhouse.org/country/china/freedom-world/2021#PR>
 4. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sirius-2017-0033/html>
 5. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.DDAY>
 6. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/65050.pdf>
 7. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20194472>
 8. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf
 9. <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/>