

# Des accords de libre-échange pour lutter contre le protectionnisme

## dossierpolitique

18 juin 2012

Numéro 13

**Augmentation du protectionnisme.** En tant que pays exportateur, la Suisse dépend de l'accès aux marchés étrangers. Depuis 2009, la tendance aux mesures protectionnistes ne cesse pourtant de se renforcer partout dans le monde. Simon Evenett, professeur à l'Université de St-Gall, a été chargé par economiesuisse d'étudier l'impact de cette évolution sur le commerce extérieur de la Suisse. Il a ainsi pu constater que les mesures prises par les Etats étrangers pour soutenir leurs entreprises exportatrices, en particulier, peuvent occasionner de graves préjudices pour le commerce extérieur de la Suisse. Des mesures de politique économique s'imposent aujourd'hui. L'isolement et le subventionnement de l'industrie suisse d'exportation représentent toutefois une mauvaise option qui doit être écartée au nom de l'intérêt économique.

### Position d'economiesuisse

- ▶ La pression sur les pays protectionnistes doit être maintenue, à l'initiative d'organisations internationales telles que l'OCDE et l'OMC.
- ▶ Il s'agit d'améliorer l'accès au marché dans le cadre de l'OMC et des accords de libre-échange, tout en renforçant la diplomatie économique.
- ▶ Compte tenu de la force du franc, les entreprises sont tenues de continuer à miser sur l'innovation, de se positionner de manière ciblée dans les chaînes mondiales de création de valeur et, au besoin, de conclure des Joint Ventures internationales sur les marchés d'exportation.



## Les exportations suisses sont particulièrement touchées par les mesures protectionnistes

► Croissance faible du commerce mondial en 2012.

### Une économie mondiale fragile

L'économie mondiale traverse une période de fragilité. La crise de la dette dans l'UE attend toujours une solution durable et le chômage a augmenté dans de nombreux Etats. Dans une telle situation, le commerce mondial souffre également de l'incertitude. Après une forte reprise en 2010 et au premier semestre 2011, les pronostics pour 2012 ne sont guère enthousiasmants : l'Organisation mondiale du commerce table sur une croissance de l'économie mondiale de 3,7 %, un chiffre est nettement inférieur à la moyenne des vingt dernières années, qui est de 5,4 %.

► Pas de réveil printanier pour les exportateurs suisses.

### Des exportations qui stagnent

Tournée vers le monde, l'économie suisse est particulièrement sensible aux développements internationaux. En 2011, les exportations ont connu une croissance nominale de 2,1 % (8,1 % en valeur réelle), mais la majorité des branches ont dû faire face à un recul de leurs exportations. Le premier trimestre 2012 n'a pas connu de réveil printanier, et tant les importations que les exportations ont stagné par rapport à l'année précédente. Seules les exportations à destination de l'Amérique du Sud, de l'Amérique du Nord et du Moyen-Orient ont connu une évolution dynamique. Les débouchés ont sensiblement diminué sur ce marché principal que constitue l'Europe. En avril, les exportations suisses ont enregistré un recul de 5 %.

### Forte augmentation du protectionnisme

Dans une crise, nul n'est à l'abri. Compte tenu de la menace de récession et d'un chômage en hausse, les Etats sont de plus en plus nombreux à isoler leur marché pour, prétendument, protéger leur économie nationale. Au lieu de mesures d'ouverture des marchés visant à l'amélioration de la capacité concurrentielle et du climat d'investissement, c'est à une forte augmentation des mesures protectionnistes que l'on assiste depuis l'éclatement de la crise financière et économique mondiale en 2008, et ce en dépit des promesses publiques répétées des membres du G20 et de bien d'autres Etats de renoncer à de telles pratiques.

► 1340 mesures protectionnistes depuis novembre 2008.

Bien que le protectionnisme prenne des formes très variables et parfois très subtiles, des organismes internationaux tels que l'OCDE et l'OMC<sup>1</sup> ou les milieux scientifiques, à l'enseigne du Global Trade Alert (GTA)<sup>2</sup>, s'efforcent d'en recenser les expressions. Depuis novembre 2008, Global Trade Alert a enregistré 1340 mesures protectionnistes. Après un record de dix mesures de discrimination en moyenne par semaine en 2009, suivi d'un certain apaisement, la situation s'est à nouveau dégradée courant 2011.

<sup>1</sup> OECD / WTO / UNCTAD (2012) : Reports on G20 trade and investment measures (mid-october 2011 to mid-may 2012).

<sup>2</sup> Global Trade Alert informe en temps réel des nouvelles dispositions prises par les Etats et constituant des entraves au commerce mondial. Cette initiative est coordonnée par le Centre de recherche en politique économique (Center for Economic Policy Research) de l'Université de Saint-Gall, sous la conduite de Simon Evenett. Voir [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org)

Selon le rapport conjoint de l'OCDE, de l'OMC et de la CNUCED, 124 nouvelles entraves au commerce ont été répertoriées dans le monde entre octobre 2011 et mai 2012. Sur l'ensemble de la période depuis novembre 2008, l'Argentine et la Russie arrivent en tête du classement des Etats pratiquant une politique protectionniste, suivies des grands Etats membres de l'UE et des pays émergents asiatiques. Du côté des victimes de ces pratiques, on retrouve au premier plan certains membres du G20 tels que l'UE, la Chine, l'Argentine, l'Inde et l'Indonésie.

► Les subventions à l'exportation et les allègements fiscaux sont les discriminations les plus fréquentes.

### **De nombreuses mesures protectionnistes restent difficiles à cibler**

Par mesures protectionnistes, on n'entend pas seulement le relèvement des droits de douane ou l'introduction de quotas d'importation, obstacles classiques au libre-échange. Un coup d'œil sur les mesures politiques faisant entrave aux échanges commerciaux montre que les aides d'Etat ciblées sous forme de subventions à l'exportation ou d'allègements fiscaux sont les instruments protectionnistes auxquels on recourt le plus fréquemment aux quatre coins de la planète. S'y ajoutent des formes « plus subtiles », difficiles à combattre juridiquement dans le cadre de l'ordre économique mondial actuel. Il peut s'agir d'exigences administratives ou techniques, de contributions minimum à la part locale de création de valeur, de restrictions portant sur l'octroi de visas, de limitations de l'octroi de crédits aux sociétés étrangères ou de restrictions à l'importation. En conséquence, nous entendons par protectionnisme l'ensemble des mesures étatiques discriminant les activités économiques étrangères au profit des activités nationales.

### **Les Etats protectionnistes se font eux-mêmes du tort**

Selon les estimations actuelles de l'OCDE, de l'OMC et de la CNUCED, près de 3 % du commerce mondial est entravé par des mesures protectionnistes. Mais le principe de mercantilisme, à savoir l'encouragement des exportations et la limitation des importations, qui a eu ses heures de gloire du temps du ministre des finances Jean-Baptiste Colbert à la fin du 17<sup>e</sup> siècle, est dépassé. La structure de production a subi une profonde transformation et la production n'est plus localisée, toutes les étapes de production étant effectuées dans le monde entier. Le commerce d'intrants, que ce soit sous forme de marchandises (composants, matières premières, produits intermédiaires et produits semi-finis) ou de prestations, a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années.

► «Today, intermediate inputs represent 56 percent of world goods trade and 73 percent of global services trade.»  
Gurria, Angel, OECD Secretary General (19. April 2012: G-20: Understanding global value chains).

Un Etat qui prend des mesures protectionnistes nuit certes aux entreprises étrangères désireuses d'exporter leurs produits sur son territoire, mais il handicape encore bien plus sa propre industrie. Les barrières commerciales élèvent les coûts d'importation des produits intermédiaires, ce qui renchérit ensuite les produits finis. Conséquence de ces mesures, la capacité concurrentielle internationale de l'économie de l'Etat concerné est amoindrie.

L'isolement et le subventionnement induisent des distorsions de concurrence. Les consommateurs font face à des prix plus élevés. Globalement, les incitations à l'innovation diminuent et la transformation structurelle est entravée. A moyen et long terme, c'est donc à eux-mêmes que les Etats qui prennent des mesures protectionnistes font le plus de tort. Ils induisent des fermetures d'entreprises et la perte d'emplois, soit précisément ce qu'ils entendaient éviter. Mentionnons encore, pour terminer, le risque d'effet domino, qui menace de compliquer la reprise de l'économie mondiale.

## Les entraves indirectes au commerce sont celles qui nuisent le plus à l'économie suisse

La plupart des gouvernements utilisent leurs dispositions protectionnistes de telle manière qu'elles affectent tous les acteurs économiques étrangers, indépendamment de leur pays d'origine. Avec un quotient d'exportation (part des exportations de biens et de service au PIB) d'environ 54 %, la Suisse se caractérise par une forte orientation internationale et notre économie est davantage affectée que la moyenne en comparaison internationale.

► L'étude du professeur Evenett analyse pour la 1ère fois l'impact sur l'économie suisse.

economiesuisse a chargé l'Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'Université de St-Gall (SIAW-HSG) d'étudier l'impact des pratiques discriminantes de la politique commerciale internationale sur les intérêts économiques suisses.

### La concentration du commerce extérieur suisse le protège des effets directs

L'étude Evenett/Fritz<sup>3</sup> fait la distinction entre entraves « directes » et « indirectes » au commerce. Les entraves commerciales directes affectent uniquement les relations commerciales bilatérales entre le pays responsable et la Suisse. Parmi les entraves directes au commerce figurent les mesures telles que le relèvement de droits de douane ou les clauses discriminantes assortissant les appels d'offres publics. Le relèvement des droits de douane d'un pays A sur les importations de montres en provenance de Suisse est, par exemple, considéré comme une entrave directe au commerce.

Pour l'économie suisse, les effets directs du protectionnisme international paraissent comparativement moins préoccupants, même s'ils tendent à se renforcer, que les évolutions moins visibles, à l'instar de la force persistante du franc. Evenett/Fritz estiment que durant les trois premiers trimestres de l'année écoulée, 3,35 % des exportations suisses ont été touchées par des entraves directes au commerce mises en place depuis fin 2008 (env. 5,2 milliards de francs), contre seulement 0,12 % des importations (env. 160 millions de francs).

#### Tableau 1

► 3.35% des exportations, d'une valeur de 5 milliards de CHF, sont touchées pour les entraves directes au commerce.

#### Estimation du commerce extérieur suisse touché

En millions de francs

Valeurs absolues	2008	2009	2010	2011
Importations, direct	0	42	74	161
Exportations, direct	78	2'576	6'035	5'189
Exportations, indirect	6'987	85'865	106'714	
<b>Part du flux commercial</b>				
<b>total</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Importations, direct	0,00 %	0,03 %	0,04 %	0,12 %
Exportations, direct	0,04 %	1,37 %	2,97 %	3,35 %
Exportations, indirect	3,24 %	45,79 %	52,43 %	

Source: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

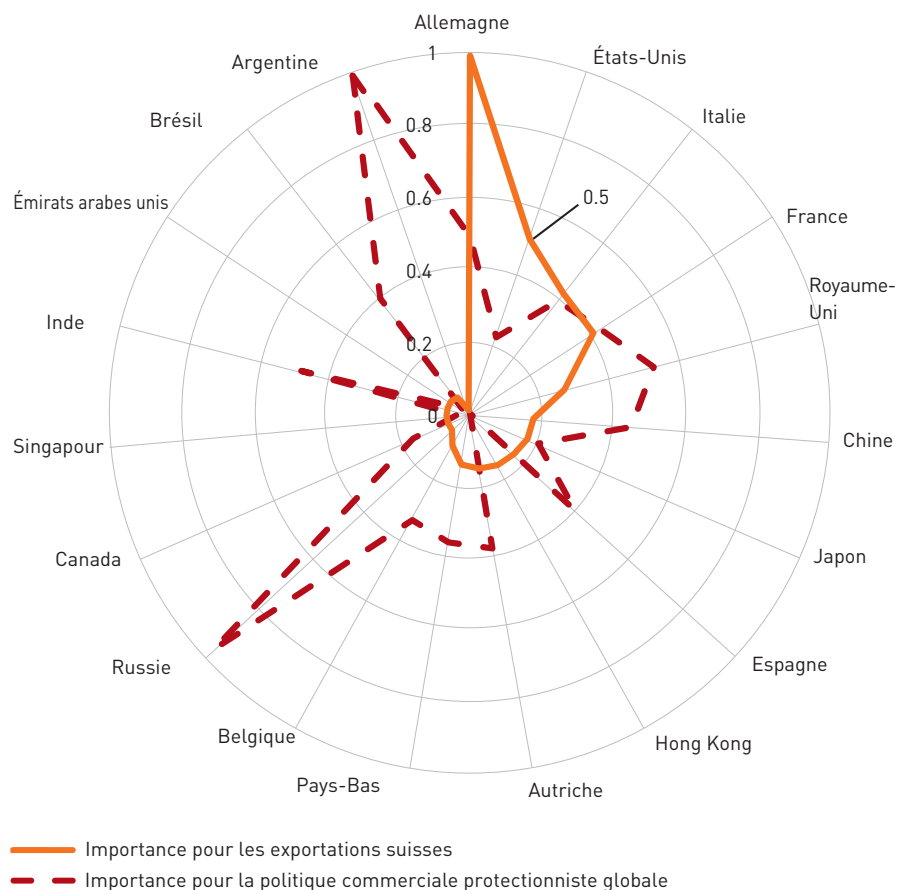
<sup>3</sup> Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012) : Die negativen Auswirkungen des krisenbezogenen Handelsprotektionismus auf die Schweizer Aussenwirtschaft. Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée, Université de St-Gall.

Le caractère relativement restreint de l'effet direct s'explique par la forte concentration du commerce extérieur suisse sur un petit nombre de produits et de partenaires, et par la faible interaction entre les principaux acteurs commerciaux suisses et les pays les plus protectionnistes du monde. La grande majorité des importations et des exportations sont réalisées avec un nombre proportionnellement faible de partenaires commerciaux et une palette de produits relativement limitée : 70 % des exportations suisses sont destinées à dix partenaires commerciaux seulement et proviennent de six secteurs. Cette forte condensation du commerce extérieur protège l'économie suisse de la majorité des mesures protectionnistes, mais elle l'expose, par ailleurs, à une concentration des risques, par exemple à un cloisonnement commercial de l'UE ou à des mesures touchant certains groupes de produits comme les produits pharmaceutiques ou les montres.

### Graphique 1

► Les principaux marchés d'exportation de la Suisse sont représentés dans le sens des aiguilles de la montre, en commençant par l'Allemagne. La ligne orange indique l'importance d'un marché pour l'économie suisse par comparaison avec les débouchés offerts par le marché allemand. Ainsi le chiffre réalisé avec le deuxième marché d'exportation de la Suisse, les États-Unis, ne représente-t-il que la moitié de celui qui est réalisé avec l'Allemagne. Selon le même principe, la ligne rouge en pointillé illustre un classement des États les plus protectionnistes du monde. La zone délimitée à la fois par la ligne orange et par la ligne rouge correspond au recoupement des deux classements. Ce graphique montre que l'importance des deux États les plus protectionnistes, l'Argentine et la Russie, ne représente qu'une fraction de celle de l'Allemagne pour les exportations suisses.

### Recoupement des principaux marchés d'exportation suisses et des États les plus protectionnistes



Explication : Les parts des pays sont étalonnées en fonction de la valeur la plus élevée.

Marchés d'exportations : part des exportations destinées à l'Allemagne par rapport à l'ensemble des exportations = 1.

Politique commerciale : part des mesures protectionnistes de l'Argentine par rapport à celles observées à l'échelle mondiale = 1.

### Importants effets indirects

Dans le cas d'entraves indirectes au commerce, le pays A accorde à ses entreprises des subventions à l'exportation et des aides d'Etat. Ce type de discrimination peut par exemple prendre la forme d'un crédit d'impôt aux entreprises pharmaceutiques du pays A en contre-valeur de leurs exportations. Une entreprise pharmaceutique suisse fait ainsi face, sur un marché d'exportation commun dans le pays B, à une concurrence artificielle sous la forme d'une pression supplémentaire sur les prix de la part du fournisseur du pays A. Les entreprises suisses exportant des produits pharmaceutiques dans le pays B souffrent donc des subventions à l'exportation. On parle d'entraves « indirectes » au commerce parce qu'elles se manifestent dans un pays tiers.

► 52% des exportations, d'une valeur de 106.7 milliards de CHF, sont potentiellement concernées par des entraves indirectes au commerce.

Outre la force du franc et la faiblesse de la croissance, le problème principal du commerce extérieur de la Suisse réside dans ces entraves indirectes que sont les subventions à l'exportation. L'étude Evenett/Fritz estime qu'en 2010, la moitié des exportations suisses ont été confrontées à une concurrence déloyale dans leurs groupes de produits (env. 106,7 milliards de francs). L'étude qualifie le volume du commerce extérieur potentiellement concerné, mais elle ne peut pas quantifier les répercussions sur les entreprises de cette pression sur les prix. Dans le contexte actuel caractérisé par la force du franc et la contrainte exercée de ce fait sur les marges, une pression sur les prix même relativement faible peut avoir un impact inhabituellement important sur la rentabilité des entreprises suisses<sup>4</sup>.

D'après les données émanant de Global Trade Alert, les programmes de subventions à l'exportation parfois mondiaux touchant les intérêts de la Suisse sont au nombre de 27 au total. Les programmes les plus importants émanent principalement des nations industrielles émergentes. Les exportateurs de produits textiles et en cuir bénéficient d'aides d'Etat en Inde, en particulier, mais aussi en République populaire de Chine. Le gouvernement chinois a par ailleurs introduit en 2009 une série d'exonérations fiscales de grande envergure spécifiques aux exportations. Global Trade Alert classe également les subventions d'Etat à l'exportation dont bénéficie l'industrie brésilienne des biens de consommation parmi les entraves indirectes au commerce. Des mesures d'encouragement de produits agricoles et de produits « verts » ont aussi été enregistrées au sein de l'Union européenne et en Grande-Bretagne. Le nombre élevé de mesures indirectes affectant l'industrie suisse d'exportation s'explique en particulier par les subventions à l'exportation de la Chine et les nombreux marchés d'exportation communs.

#### Tableau 2

► Le nombre élevé de mesures indirectes affectant l'industrie suisse d'exportation s'explique en particulier par les subventions chinoises à l'exportation et les nombreux marchés d'exportation communs.

#### Pays responsables et importance des entraves indirectes à l'exportation

En millions de francs

Responsables	2008	2009	2010
Argentine	0	0	2'487
Brésil	0	0	6'558
Chine	6'011	55'909	61'699
Union européenne	0	145	171
Inde	1'035	10'851	32'264
Royaume-Uni	0	20'181	30'618

<sup>4</sup> Cette estimation comparativement élevée des entraves indirectes à l'exportation doit être interprétée avec prudence. Contrairement aux mesures clairement ciblées telles que le relèvement de droits de douane, il n'est pas toujours facile d'identifier les bénéficiaires et les victimes de subventions à l'exportation.

Total mondial	6'987	85'865	106'714
Part des exportations suisses touchées	3,24 %	45,79 %	52,43 %

Source: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

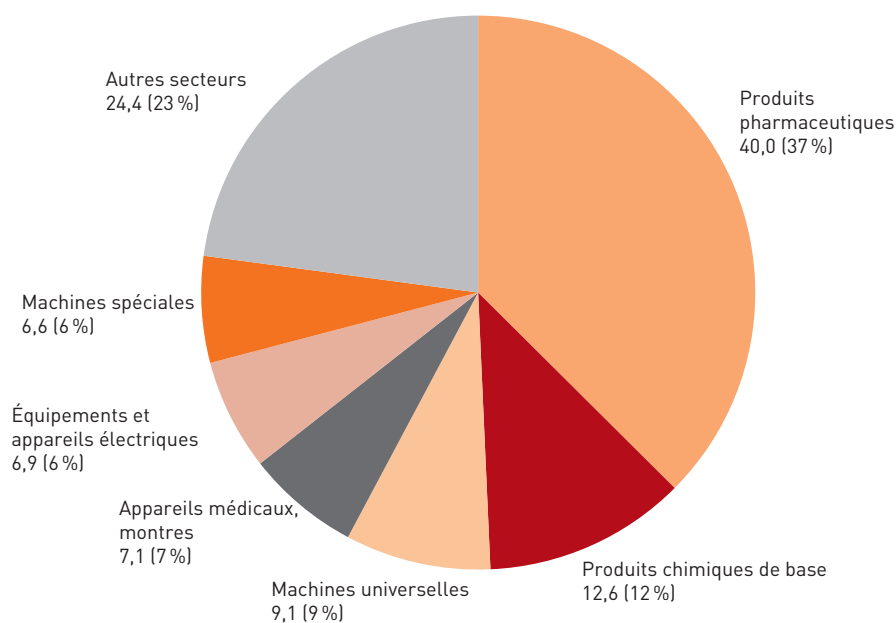
Du point de vue de l'économie suisse dans son ensemble, la concurrence poussée artificiellement dans le domaine des produits pharmaceutiques est de loin l'entrave commerciale la plus importante. Elle est à l'origine de près de deux tiers de la valeur des entraves indirectes à l'exportation. L'industrie chimique et la construction de machine enregistrent également des parts importantes.

### Graphique 2

► La concurrence poussée artificiellement dans le domaine des produits pharmaceutiques est de loin l'entrave commerciale la plus importante.

### Valeur et répartition des entraves indirectes à l'exportation

En milliards de francs



Source: Evenett, Simon/Fritz, Johannes (2012).

## Exigences en matière de politique économique

Les entraves directes à l'importation et à l'exportation exercent sur le commerce extérieur suisse une pression relativement faible mais en augmentation. Les entraves indirectes au commerce ont un impact nettement plus important. La pression artificielle sur les prix résultant des aides d'Etat et des subventions à l'exportation limite la marge de manœuvre des exportateurs suisses concernant les prix, ce qui a un effet particulièrement préjudiciable en ce moment compte tenu de la force persistante du franc.



► Juridiquement, les entreprises et les pays ont souvent les mains liées.

Un grand nombre de « nouvelles » formes de protectionnisme ne contreviennent pas au droit commercial international (OMC) ou peuvent être justifiées par la protection de la santé, de l'environnement ou de l'ordre public et de la sécurité. Dans le cas d'investissements directs mis à mal par des expropriations directes ou indirectes, il est possible de déposer plainte contre l'Etat responsable auprès du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (ICSID). Les deux variantes sont généralement gourmandes en temps et ne sont qu'insuffisamment efficaces à court et à moyen terme.

La Suisse a fort à faire en matière de politique économique et ce à plusieurs niveaux :

► Maintenir la « pression des pairs » .

### 1. Surveillance et plaintes

Outre le dispositif réglementaire de l'OMC, la surveillance systématique et la publication d'un « livre des péchés » par des organisations internationales telles que l'OMC ou l'OCDE et par les médias, surtout, pourraient avoir contribué à ce que les mesures protectionnistes n'ait pas connu une augmentation encore plus marquée. La Suisse doit continuer de s'engager avec des pays partageant sa vision des choses en faveur de l'ouverture des marchés et contre le protectionnisme. Les atteintes évidentes à la liberté de commerce doivent être montrées ouvertement du doigt. Dès que les intérêts d'entreprises suisses sont affectés par des mesures protectionnistes, la Suisse doit mettre le sujet à l'agenda de l'OMC, déposer plainte, si nécessaire, contre les gouvernements concernés ou participer aux plaintes d'autrui en tant que tierce partie. Cette marche à suivre concerne également les violations du droit des brevets et des marques reposant sur des justifications grossières.

### 2. Renforcement du dispositif réglementaire

A l'heure actuelle, les gouvernements nationaux misent sur des mesures autorisées ou non traitées par le droit commercial international. Les règles relatives aux subventions sont plus faibles que celles portant sur les droits d'importation. A long terme, il est souhaitable de remédier à cette inégalité dans la sévérité des réglementations au sein de l'Organisation mondiale du commerce, même si un régime amélioré présentera toujours des lacunes et donc une marge de manœuvre pour les mesures protectionnistes.

### 3. Démantèlement des mesures protectionnistes

La suppression des barrières commerciales introduites en temps de crise doit être prévue et mise en œuvre. En raison de la pression sur les budgets publics, les gouvernements nationaux vont tenter de ramener par étapes les programmes de subventionnement à leur niveau d'avant la crise. Les programmes d'austérité ne suffiront toutefois pas à faire disparaître toutes les aides d'Etat instaurées pendant la crise.

► Des accords complets de libre-échange avec la Chine, l'Inde et le groupe Russie/Bielorussie/Kazakhstan.

### 4. Améliorer l'accès au marché

Compte tenu du blocage des négociations de Doha menées sous l'égide de l'OMC, il importe de poursuivre en priorité les négociations relatives à des accords complets de libre-échange avec la Chine, l'Inde, le groupe Russie/Bielorussie/Kazakhstan, le Vietnam ou l'Indonésie. Les discussions menées dans ce but doivent également porter sur des thèmes tels que les barrières commerciales non tarifaires, une meilleure protection du droit des brevets et des

marques, les allègements commerciaux en matière de dédouanement, l'interdiction des restrictions d'exportation ou les marchés publics. Dans l'ensemble, c'est la qualité des accords qui est déterminante, et non la quantité. Il faut en outre chercher à entamer des négociations sur un accord de libre-échange avec le Mercosur et viser à améliorer les conditions commerciales avec les Etats-Unis.

### **5. Renforcer la diplomatie économique**

Les entreprises suisses et les associations de branche sont invitées à dénoncer les discriminations constatées aussi rapidement que possible auprès des autorités suisses compétentes. Les dossiers seront ensuite traités par la diplomatie économique, par exemple dans le cadre de commissions mixtes ou de visites d'Etat.

### **6. Opter pour la probité en matière de politique commerciale**

Le recours à la panoplie de l'isolement et du subventionnement de sa propre industrie d'exportation n'est pas la voie à suivre et il faut absolument y renoncer, dans l'intérêt de l'économie. Pour des raisons de crédibilité de la politique économique extérieure, la Suisse doit limiter ses mesures protectionnistes, et réduire par exemple ses trop généreuses subventions agricoles.

### **7. Pas d'auto-goals**

Notre pays a tout en main pour continuer de bénéficier de conditions commerciales aussi bonnes que possible. Il s'agit donc d'éviter de se tirer une balle dans le pied. Dans la situation actuelle, des mesures d'accompagnement excessives assorties d'une responsabilité solidaire des entreprises telle qu'elle a été proposée, un droit des sociétés rigide et réglementé à outrance tel qu'il ressort de l'initiative Minder, une réglementation abusive des marchés financiers ou le retardement des nécessaires réformes de la fiscalité des entreprises constitueraient de véritables auto-goals. .

Compte tenu de la force du franc, les entreprises sont tenues de continuer à miser sur l'innovation, de se positionner de manière ciblée dans les chaînes mondiales de création de valeur et, au besoin, de conclure des Joint Ventures internationales sur les marchés d'exportation. Il est important, également, de recourir systématiquement aux accords de libre-échange. Lorsqu'elles se heurtent à des difficultés relevant du protectionnisme, les entreprises devraient informer leurs associations de branche et les autorités compétentes en leur fournissant des indications aussi concrètes que possible.

### **Renseignements:**

jan.atteslander@economiesuisse.ch  
peter.flueckiger@economiesuisse.ch

### **Impressum**

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses  
Hegibachstrasse 47, case postale, CH-8032 Zürich  
www.economiesuisse.ch