



Effets des accords de libre-échange

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 4 juillet 2017

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Les accords de libre-échange (ALE) sont des traités internationaux conclus par des États ou des organisations internationales (l'Union européenne [UE], par ex.) en vue de faciliter les échanges entre leurs parties par l'abolition totale ou partielle d'entraves au commerce. La Suisse entretenant depuis toujours des liens économiques étroits avec l'étranger, les ALE sont des instruments importants de sa politique économique extérieure¹.

La Suisse négocie généralement ses ALE dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), dont elle est membre. Elle a par ailleurs conclu des ALE bilatéraux avec l'UE (1972), les Îles Féroé (1994), le Japon (2009) et la Chine (2013)².

La conclusion d'ALE est largement saluée en Suisse, mais elle a aussi ses détracteurs et suscite des interrogations: sur quelles informations le Conseil fédéral et l'administration se fondent-ils pour préparer la négociation d'ALE? Quelles sont les conséquences économiques des ALE? Les ALE ont-ils une incidence négative sur les conditions économiques, sociales et écologiques dans d'autres pays, en particulier des pays émergents ou en développement? Le secteur agricole national subira-t-il des pressions lors de futures négociations de libre-échange³? Étant donné que la négociation d'ALE incombe au Conseil fédéral (art. 184 de la Constitution⁴) et que le Parlement ne peut ensuite que les approuver ou les rejeter dans leur globalité (art 166, al. 2, Cst.)⁵, on peut se demander quelles sont les informations sur lesquelles le Conseil fédéral ou l'administration fédérale se fondent pour négocier les ALE.

Compte tenu de ces éléments, les commissions de gestion des Chambres fédérales ont, le 29 janvier 2015, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer les effets des ALE. L'objet a été attribué à la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N).

¹ Évaluation sur les effets des accords de libre-échange, rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.1, p. 7 s.

² Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.1, p. 8.

³ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.1, p. 8 s.

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS 101).

⁵ Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen (2012): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e édition, entièrement revue et augmentée, Zurich: Schulthess Juristische Medien AG, note marginale 1522.

1.2 **Objet de l'évaluation, méthode et compétences de la CdG**

La sous-commission Département fédéral des finances/Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DFF/DEFR) de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé le 24 juin 2015 de focaliser l'évaluation sur les bases de renseignements de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE.

L'évaluation du CPA s'est déroulée de janvier 2015 à octobre 2016. Elle a consisté d'une part en une analyse de documents, de l'autre en des entretiens menés de janvier à juin 2016 avec 37 personnes issues aussi bien de l'administration fédérale que des milieux économique et scientifique ou de la société civile. Le CPA a par ailleurs réalisé des études de cas approfondies concernant trois ALE (Chine, États du Golfe et États d'Amérique centrale) et procédé à une analyse systématique du contenu des messages du Conseil fédéral concernant les ALE et des rapports de celui-ci sur la politique économique extérieure de la période 2000–2015. Pour ce qui est des effets des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse, il en a confié l'analyse à l'institut de recherche BAK Basel Economics AG (BAKBASEL)⁶.

Le CPA a limité son évaluation aux ALE qui étaient en vigueur au moment où il a commencé ses travaux, excluant délibérément ceux qui étaient alors en cours d'examen ou de négociation, comme le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) ou l'accord multilatéral sur le commerce des services (Trade in Services Agreement [TISA])⁷.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a examiné, dans une étude interne de 2009, l'évolution des exportations par pays partenaire signataire d'un ALE avec la Suisse (exceptés l'UE et les pays de l'AELE [Convention AELE⁸]). En consultant cette étude, le CPA a constaté que l'analyse globale des ALE conclus par la Suisse ne permettait de tirer aucune conclusion sur les effets d'un ALE en particulier. Le SECO n'en a d'ailleurs tiré, fort justement, aucune. Il a du reste mis à jour et développé son analyse en 2016, mais l'évaluation du CPA n'a pas pu en tenir compte, car les résultats détaillés de ces travaux n'étaient pas encore disponibles au moment de l'établissement du rapport⁹. Après consultation de l'étude mise à jour, la CdG-N confirme que l'analyse globale des ALE conclus par la Suisse ne permet de tirer aucune conclusion sur les effets d'un ALE en particulier¹⁰.

La sous-commission DFF/DEFR a examiné le rapport d'évaluation du CPA lors de sa séance de novembre 2016, à la suite de quoi elle a élaboré un projet de rapport. La CdG-N a examiné et approuvé ce projet, y compris les recommandations qu'il contient, lors de sa séance du 4 juillet 2017, et transmis au Conseil fédéral son

⁶ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.2, p. 10.

⁷ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.2, p. 10.

⁸ Convention du 4.1.1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (RS 0.632.31).

⁹ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 25.

¹⁰ Secrétariat d'État à l'économie: Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz (résumé en français), 1.11.2016, www.seco.admin.ch > Services et publications > Economie extérieure > Libre-échange (consulté le 22.12.2016).

rapport accompagné du rapport d'évaluation du CPA. Lors de cette même séance, elle a décidé de publier ces deux rapports, documents de travail compris.

Dans le présent rapport, la CdG-N évalue les principales constatations du CPA. Elle ne restitue les explications et le commentaire du CPA que dans la mesure où la compréhension de ses propres jugements et conclusions l'exige.

2 Constatations et recommandations

2.1 Absence d'études d'impact sur le développement durable parmi les renseignements fondant la conclusion d'ALE

2.1.1 Remarques liminaires

Le CPA signale dans son rapport que le développement durable n'a encore fait l'objet d'aucune étude lors de la phase d'examen et de préparation d'ALE. Il précise que le Conseil fédéral a toujours refusé de faire réaliser des études d'impact sur le développement durable, mettant en doute, dans ses avis écrits relatifs à des interventions parlementaires dans ce sens, la méthodologie et l'état des données sous-jacentes et jugeant le rapport coût-utilité de telles études globalement mauvais¹¹.

2.1.2 Agenda 2030 des Nations Unies

L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté lors de sa séance du 25 septembre 2015 la résolution 70/1 (Programme de développement durable à l'horizon 2030, dit Agenda 2030 par analogie avec l'anglais)¹², qui définit 17 objectifs «de développement durable» (les ODD, terme qu'emploie désormais le Conseil fédéral lorsqu'il se réfère à l'Agenda 2030)¹³, lesquels sont subdivisés en plusieurs «cibles».

L'Agenda 2030 est décrit comme un «plan d'action»¹⁴. Ses 17 objectifs concernent des domaines aussi variés que l'élimination de la pauvreté et de la faim, l'éducation pour tous, l'accès à l'eau et à l'assainissement, l'établissement de modèles de consommation et de production durables ou encore l'exploitation durable des océans, des mers et des ressources marines¹⁵. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹⁶. L'Agenda 2030 «a une portée et une importance sans précédents»¹⁷. Les ODD sont

¹¹ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1, p. 21.

¹² Nations Unies, Assemblée générale: Résolution 70/1 – Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 25 septembre 2015, www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1 (consulté le 22 décembre 2016).

¹³ Agenda 2030, Préambule, p. 1.

¹⁴ Agenda 2030, Préambule, p. 1.

¹⁵ Agenda 2030, Objectifs de développement durable, p. 15.

¹⁶ Agenda 2030, ch. 21, p. 7.

¹⁷ Agenda 2030, ch. 5, p. 3.

«intégrés et indissociables; ils sont par essence globaux et applicables universellement [...]»¹⁸.

L'Agenda 2030 précise qu'il appartient à chaque État de fixer ses propres cibles au niveau national pour répondre aux ambitions mondiales tout en tenant compte de ses spécificités¹⁹. Le Conseil fédéral entend – nous y reviendrons plus bas – adosser ses propres objectifs en la matière le plus largement possible à l'Agenda 2030²⁰.

L'Agenda 2030 ne précise pas explicitement que les ODD sont applicables aux ALE. La CdG-N considère toutefois qu'ils le sont vu leur contenu et vu la volonté du Conseil fédéral de s'en inspirer pour ses propres objectifs. Elle estime par conséquent que l'Agenda 2030 fixe un cadre à l'action politique du Conseil fédéral (y compris dans le domaine des ALE), mais que c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de définir précisément la manière dont il entend poursuivre les ODD. À ce sujet, nous renvoyons notamment à sa stratégie pour le développement durable²¹.

Soulignons que la résolution de l'ONU n'est pas contraignante juridiquement et que son texte même précise que sa mise en œuvre dépend des particularités et des objectifs propres de chaque État²². Les États membres de l'ONU n'en sont pas moins tenus de se conformer aux exigences de l'Agenda 2030 dans la mesure du possible.

2.1.3 Bases constitutionnelles

La Cst. dispose à l'art. 2, al. 1, que la Confédération favorise notamment le développement durable. Il faut considérer cette disposition comme une directive juridiquement contraignante pour les autorités qui dirigent l'État²³. L'art. 73 Cst. précise que «La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.» Le Tribunal fédéral considère le principe du développement durable, qui est exposé avec force dans ces deux articles, comme un principe constitutionnel²⁴.

¹⁸ Agenda 2030, ch. 55, p. 14.

¹⁹ Agenda 2030, ch. 55, p. 14.

²⁰ Voir ch. 2.1.4.

²¹ Voir ch. 2.1.4.

²² Agenda 2030, ch. 55, p. 14 et 74, let. a, p. 34.

²³ Ehrenzeller, Bernhard / Schindler, Benjamin / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A. (2014): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^e éd. Zurich/St-Gall: Dike Verlag AG, notes marginales 11 et 15 sur l'art. 2.

²⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 1A.115/2003 du 23.2.2004, consid. 3.2, non publié.

2.1.4 Explications du Conseil fédéral concernant le développement durable

Depuis 1997, le Conseil fédéral présente sa politique en matière de développement durable dans une stratégie nationale, qui est actualisée tous les quatre ans au rythme des législatures depuis 2008²⁵. La version actuelle de la stratégie montre en outre comment la Suisse contribuera à la réalisation de l'Agenda 2030 des Nations Unies. Comme nous l'avons dit au ch. 2.1.2, le Conseil fédéral entend aligner le plus possible sa stratégie sur l'Agenda 2030 afin d'assurer la contribution suisse à la réalisation des ODD d'ici à 2030²⁶. Le Conseil fédéral envisage le développement durable comme un «concept directeur», «une problématique qui touche tous les domaines de la politique». Il a donc doté sa stratégie pour le développement durable d'un très large éventail thématique²⁷.

Se référant à l'ODD n° 8 («Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous»), le Conseil fédéral précise que «la Confédération s'engage multilatéralement pour des règles économiques durables sur le plan international qui incluent les pays en développement», et que «ce faisant, elle tient compte de la cohérence entre les instruments de politique économique extérieure, comme les accords bilatéraux de libre-échange et les accords bilatéraux sur l'investissement, et les objectifs du développement durable»²⁸. Pour la CdG-N, cela veut dire que le Conseil fédéral accorde aussi une grande importance au développement durable dans le cadre des ALE.

En 2009, le Conseil fédéral a ajouté à sa stratégie en matière de politique économique extérieure un objectif de promotion du développement durable. L'AELE a par ailleurs élaboré des dispositions types pour un chapitre *Commerce et développement durable* dont le principe est proposé aux États partenaires dans le cadre des négociations de libre-échange. Un tel chapitre a déjà été intégré aux ALE conclus avec la Chine, la Bosnie-Herzégovine et les États d'Amérique centrale²⁹.

Le 8 mars 2013, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action *Économie verte*³⁰ du Département fédéral des transports, de l'énergie et de la communication³¹, qui contient un ensemble de mesures. La mesure 6 (*Évaluation de l'impact des accords commerciaux sur l'environnement*) prévoit que: «La conclusion d'accords commerciaux au niveau international peut avoir une influence considérable sur la consommation de produits et sur les répercussions environnementales qui en découlent. C'est pourquoi, selon les cas, les catégories de produits sur lesquelles portent des négociations donneront lieu à des études de faisabilité environnementale pour dé-

²⁵ Stratégie pour le développement durable 2016-2019 du Conseil fédéral du 27.1.2016, ch. 1.1, p. 4.

²⁶ Stratégie pour le développement durable 2016-2019, ch. 1.1, p. 4.

²⁷ Stratégie pour le développement durable 2016-2019, ch. 1.3, p. 5.

²⁸ Stratégie pour le développement durable 2016-2019, ch. 5.3, p. 46.

²⁹ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1, p. 22.

³⁰ Office fédéral de l'environnement: Économie verte: compte rendu et plan d'action, 8.3.2013, www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-48071.html (consulté le 22.12.2016).

³¹ Le Conseil fédéral adopte le plan d'action Économie verte, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8.3.2013.

terminer si les accords existants et les exigences minimales en vigueur dans le domaine de l'environnement sont respectés»³². Comme le montre l'évaluation du CPA, aucune étude de ce genre n'a encore été réalisée³³.

L'examen de l'ALE avec la Chine, par exemple, révèle que le développement durable est présent dans le préambule ainsi que dans plusieurs articles³⁴.

2.1.5 L'absence d'études d'impact sur le développement durable est contraire aux objectifs stratégiques de la Confédération

L'Office fédéral de l'environnement est favorable aux études d'impact sur le développement durable que l'UE ou les États-Unis, par exemple, réalisent depuis des années en amont des négociations de libre-échange. L'Office fédéral de l'agriculture n'est pas non plus fondamentalement opposé au principe de ces études. Le SECO, tout en défendant la position officielle du Conseil fédéral exposée au ch. 2.1.1, estime que ce genre d'étude pourrait être utile moyennant une amélioration qualitative³⁵.

Compte tenu de ces éléments, la CdG-N considère que le rejet, jusqu'ici motivé par des raisons de principe³⁶, de toute étude d'impact sur le développement durable préalablement à un ALE n'est pas cohérente avec les objectifs stratégiques de la Confédération³⁷. Elle estime que le Conseil fédéral doit disposer de la base de renseignements la plus complète possible avant de décider de conclure ou non un ALE, et que les résultats d'études d'impact sur le développement durable méritent d'y figurer. Le rejet de principe de toute étude d'impact sur le développement durable est contraire à l'accent mis par le Conseil fédéral sur l'importance de la durabilité.

La CdG-N attend donc du Conseil fédéral qu'il fasse à l'avenir, dans la mesure du possible, réaliser des études d'impact sur le développement durable et qu'il tienne compte de leurs résultats, d'autant plus que l'UE et les États-Unis le font déjà, eux.

³² Plan d'action Économie verte, p. 35. Cette mesure a été réaffirmée dans le cadre du développement du plan d'action pour les années 2016-2019 (mesure 7a) [Office fédéral de l'environnement, Économie verte, Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse, 20.4.2016, www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/rapport_a_l_attention_du_conseil_federal_economie_verte.pdf, p. 34 (état au 12.4.2017)].

³³ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1, p. 21.

³⁴ Accord de libre-échange du 6.7.2013 entre la Confédération suisse et la République populaire de Chine (RS **0.946.292.492**), préambule, art. 1.1, 12.1, 12.6, 13.1 et 13.3.

³⁵ Documents de travail, ch. 2.2.8, p. 37.

³⁶ Ainsi qu'il l'est indiqué au chap. 2.1.1, le Conseil fédéral n'a, jusqu'à présent, jamais fait réaliser d'études d'impact sur le développement durable, car il met en doute la méthodologie et l'état des données sous-jacentes et juge le rapport coût-utilité de telles études globalement mauvais.

³⁷ Dans ses plans d'action Économie verte du 8.3.2013 (mesure 6) et du 20.4.2016 (mesure 7a), le Conseil fédéral s'est déjà déclaré disposé à mener, selon les cas, des études de faisabilité environnementale et des études d'impact sur l'environnement. Toutefois, selon les investigations du CPA, aucune étude de ce type n'a été menée jusqu'à la clôture de l'évaluation (rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1, p. 21).

Recommandation 1 Faire réaliser des études d'impact sur le développement durable

La CdG-N invite le Conseil fédéral à envisager, à l'avenir, la réalisation d'une étude d'impact sur le développement durable dans le cadre de la collecte de renseignements de base en vue de la négociation d'un ALE. Si le Conseil fédéral juge, dans un cas particulier, qu'une telle étude n'est pas opportune, il devra justifier cette décision dans le message relatif à l'ALE concerné. Lorsqu'une étude sera réalisée, ses résultats seront présentés dans le message.

2.2 Suivi des effets réels des ALE

2.2.1 Pas de suivi systématique des données douanières des États partenaires

Les ALE visent, nous l'avons dit, à faciliter les échanges entre leurs parties par l'abolition totale ou partielle d'entraves au commerce (voir ch. 1.1). Ils profitent donc aux entreprises suisses dans la mesure où ils leur permettent d'exporter leurs marchandises vers l'État partenaire moyennant des droits de douane réduits ou nuls.

Reste à savoir si les entreprises suisses mettent à profit les ALE, ce qui suppose pour elles de satisfaire à différentes exigences administratives³⁸.

Pour répondre à cette question, on pourrait interroger les entreprises impliquées dans le commerce extérieur. On risquerait toutefois de toucher en priorité celles qui utilisent déjà l'ALE en question³⁹.

Le CPA explique que des études scientifiques récentes en sont venues à calculer au moyen des données douanières des États partenaires les proportions dans lesquelles certains ALE sont utilisés, car ces calculs donnent des résultats plus précis que les sondages. Swiss Global Enterprise (S-GE), l'agence de promotion du commerce de la Confédération, réalise depuis peu de telles études. Les données douanières des États partenaires n'étant pas toujours accessibles, ces études ne peuvent être réalisées que ponctuellement et ne constituent par conséquent qu'une base très limitée pour évaluer l'utilisation des ALE de manière systématique⁴⁰.

La CdG-N est consciente du fait qu'il n'est pas réaliste de vouloir pratiquer un échange de renseignements impeccable avec tous les États partenaires actuels et potentiels d'un ALE. Compte tenu de l'avantage des études fondées sur les données douanières par rapport aux sondages, elle estime néanmoins que le Conseil fédéral devrait viser, lors des négociations en vue d'un ALE, à faciliter l'accès des autorités suisses aux données douanières étrangères.

Il faudrait en outre soumettre les données ainsi obtenues à une évaluation systématique et tenir compte des résultats de cette évaluation pour les ALE ultérieurs. Les

³⁸ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 23.

³⁹ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 24.

⁴⁰ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 24.

conclusions qu'on en tirerait sur l'utilisation des ALE par les entreprises suisses permettraient, le cas échéant, de mieux juger de l'opportunité d'un ALE futur pour la Suisse. Il faudrait par ailleurs envisager des mesures afin d'améliorer l'utilisation des ALE par les entreprises suisses.

Recommandation 2 Améliorer la qualité des données

La CdG-N prie le Conseil fédéral de réfléchir à des mesures qui permettront d'améliorer la qualité des données. Elle recommande que la négociation d'ALE futurs prévoie les modalités d'accès aux données douanières des autres États partenaires, afin que ces données puissent être évaluées de manière systématique et éclairer l'utilisation des ALE par les entreprises suisses. Les résultats de ces analyses devront être pris en considération pour les ALE ultérieurs. Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur ce sujet.

2.2.2 Comité mixte

2.2.2.1 Dispositions relatives au comité mixte dans les ALE

Les ALE instituent un «comité mixte» composé de représentants des autorités des parties, qui est chargé de superviser et d'examiner la mise en œuvre des ALE. Sa composition varie selon le sujet à traiter⁴¹. Nous allons à présent exposer, en prenant l'exemple de l'ALE avec la Chine, des dispositions générales concernant le comité mixte ainsi que quelques normes relatives à des questions environnementales, en mettant en évidence le lien entre ces dernières et le comité mixte.

L'ALE avec la Chine dispose que le comité mixte⁴²:

- (a) supervise et examine la mise en œuvre de l'ALE;
- (b) continue d'examiner la possibilité d'éliminer les obstacles au commerce et d'autres mesures restrictives concernant le commerce entre la Chine et la Suisse;
- (c) supervise le développement de l'ALE;
- (d) supervise le travail de tous les sous-comités et groupes de travail institués en vertu de l'ALE;
- (e) œuvre à résoudre les différends pouvant survenir quant à l'interprétation ou à l'application de l'ALE; et
- (f) examine toute autre question susceptible d'affecter le fonctionnement de l'ALE.

Le chap. 12 traite de «questions environnementales». Les dispositions de l'ALE avec la Chine exposées ci-après figurent sous une forme analogue dans d'autres

⁴¹ Rapport du CPA du 10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 26 s.

⁴² ALE avec la Chine, art. 14.1, ch. 2.

ALE entrés en vigueur à la même époque⁴³. Il s'agit notamment des objectifs en matière de protection de l'environnement, de la promotion des marchandises et des services écologiques, et de dispositions générales de mise en œuvre⁴⁴.

L'art. 12.7, ch. 1, de l'ALE avec la Chine dispose que, pour faciliter la mise en œuvre de ce chapitre et les communications qui s'y rapportent, les parties désignent des «points de contact», en l'occurrence des autorités de chacun des pays. Le ch. 2 précise que, par le biais de ces points de contact, une partie peut demander des consultations au sein du comité mixte.

L'art. 12.7, ch. 3, exclut l'application du chap. 15 (*Règlement des différends*) de l'ALE en précisant que les parties ne peuvent avoir recours qu'à des consultations bilatérales et des discussions au sein du comité mixte⁴⁵.

L'art. 12.8 prévoit que les parties réexaminent périodiquement au sein du comité mixte les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs fixés par le chap. 12.

2.2.2.2 Opacité des activités des comités mixtes

Comme nous venons de l'expliquer, il est possible, dans le cas de l'ALE avec la Chine, de vérifier la réalisation des objectifs du chap. 12 par des consultations bilatérales et des discussions au sein du comité mixte. Les dispositions ne précisent pas les modalités d'action du comité mixte, ni s'il est censé intervenir en l'absence de progrès.

De manière générale, il est difficile, pour la CdG-N et pour le public, de juger du travail des comités mixtes, notamment parce que ceux-ci ne publient pas de rapport annuel ni de rapport d'activité, contrairement au Conseil fédéral et à d'autres organes de l'administration fédérale. Et les communiqués presse dont ils sont parfois l'objet ne fournissent aucun renseignement concret sur la nature de leurs activités ni sur leur façon de procéder. Dans le cadre de son évaluation, le CPA s'est notamment entretenu avec des personnes qui représentent la Suisse dans un comité mixte, ce qui lui a permis de se faire une idée du fonctionnement général de ces comités⁴⁶. Il n'en reste pas moins qu'un compte rendu régulier des activités des comités mixtes, sous la forme d'un rapport annuel, par exemple, fait défaut alors qu'il serait un facteur de transparence par rapport au Parlement et au public.

⁴³ Voir les ALE avec Hong Kong (chap. 8), avec les États d'Amérique centrale (chap. 9), avec la Bosnie-Herzégovine (chap. 6) et avec le Monténégro (chap. 6).

⁴⁴ ALE avec la Chine, art. 12.1, 12.3 et 12.7

⁴⁵ Les dispositions correspondantes des ALE avec la Bosnie-Herzégovine (art. 41) et avec le Monténégro (art. 39) diffèrent légèrement par leur formulation, mais là non-plus, il n'est pas possible recourir à la procédure d'arbitrage visée au chap. *Règlement des différends*. Voir message du 15 janvier 2014 relatif à l'approbation de l'accord de libre-échange entre les États de l'AELÉ et la Bosnie et Herzégovine et de l'accord agricole entre la Suisse et la Bosnie et Herzégovine (FF **2014** 1261, en l'espèce 1282); message du 11 janvier 2012 relatif à l'approbation de l'accord de libre-échange entre les États de l'AELÉ et le Monténégro et de l'accord agricole entre la Suisse et le Monténégro (FF **2012** 803, en l'espèce 816).

⁴⁶ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 26 s.; documents de travail, ch. 2.3.6, p. 44 et 2.4, p. 44 s.

La CdG-N part du principe que les problèmes de mise en œuvre dans le domaine économique affectent directement les entreprises suisses, et donc que les comités mixtes ont rapidement à traiter de ce genre de sujets. En va-t-il de même pour les autres domaines (écologique et social, en particulier)⁴⁷?

Dans le rapport sur la politique économique extérieure 2015, le Conseil fédéral rapporte que le SECO, pour préparer la première rencontre du comité mixte de l'ALE sino-suisse, a consulté différents acteurs (administration fédérale, entreprises, associations faîtières et autres organisations intéressées) conformément aux mécanismes prévus à cet effet⁴⁸. La CdG-N porte un jugement globalement positif sur cette manière pragmatique d'appréhender les éventuels problèmes de mise en œuvre.

Vu le rôle primordial des comités mixtes (en particulier pour la supervision et l'examen de la mise en œuvre des ALE), la CdG-N considère que les autorités suisses représentées en leur sein doivent établir et publier un rapport annuel ou un rapport d'activité consolidé, qui rende compte des activités de tous les comités mixtes des ALE existants.

Ces rapports auraient le mérite de clarifier, pour le Parlement comme pour le public, à la fois les activités et les procédures des comités mixtes, et constitueraient une base importante pour le suivi des objectifs des ALE.

Recommandation 3 Améliorer la transparence des comités mixtes

La CdG-N prie le Conseil fédéral de faire en sorte que les autorités suisses représentées dans les comités mixtes établissent et publient un rapport annuel ou un rapport d'activité consolidé intégrant les comités mixtes de tous les ALE.

2.3 Mise à la disposition du Parlement, par le Conseil fédéral, de bases de décision fondées

2.3.1 Généralités

L'art. 141, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl)⁴⁹ dispose que lorsqu'il soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message.

L'art. 141, al. 2, LParl précise que dans son message, le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions, et que dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il fait notamment le point sur les paramètres énumérés à l'art. 141, al. 2, let. a à i. Selon cette disposition, le Conseil

⁴⁷ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2, p. 27

⁴⁸ Rapport du Conseil fédéral du 13.1.2016 sur la politique économique extérieure 2015 (FF 2016 727, en l'espèce 809)

⁴⁹ Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)

fédéral doit notamment exposer les arguments favorables au projet d'acte de même que les objectifs de celui-ci⁵⁰.

Les dispositions de l'art. 141 LParl sont précisées dans l'aide-mémoire de la Chancellerie fédérale (ChF) sur la présentation des messages du Conseil fédéral⁵¹. Ce document prévoit un schéma spécifique pour les traités internationaux tels que les ALE⁵². Les conséquences du projet (en l'espèce, de l'ALE) qui correspondent au but directement recherché doivent être traitées dans le chapitre de présentation de l'accord⁵³.

2.3.2 Profondeur requise de l'argumentation dans le message

Dans son rapport sur la politique économique extérieure 2004, dans lequel figurent notamment des indications sur «l'orientation stratégique de la politique économique extérieure»⁵⁴, le Conseil fédéral écrit qu'il recherche des ALE «avec des pays et des zones économiques choisis», les critères de décision étant «d'importance économique actuelle et future du partenaire, de même que le potentiel de discrimination à l'égard de la Suisse»⁵⁵. Conformément à ce principe, le rapport sur la politique économique extérieure 2015 précise que l'élimination, ou du moins la réduction des discriminations à l'égard de la Suisse reste pour le Conseil fédéral un des principaux buts des ALE⁵⁶.

Dans le message accompagnant un ALE, le Conseil fédéral doit donc notamment fournir, en les justifiant, des informations sur le potentiel de discrimination ou sur la suppression ou la réduction des discriminations.

S'agissant de la profondeur de l'argumentation, il est à noter que le schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public⁵⁷ est en de nombreux points semblable au schéma général. C'est notamment le cas du chapitre *Conséquences*⁵⁸. Le schéma général invite le rédacteur du message à préciser «toujours sur quoi [il fonde ses] affirmations de façon à permettre au lecteur d'en apprécier le degré de fiabilité (par ex. étude, simulation, simple estimation, outil

⁵⁰ Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (2014): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002, Bâle: Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Patrick Mägli, note marginale 15 sur l'art. 141.

⁵¹ Chancellerie fédérale: Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, seconde édition revue et augmentée (janvier 2012), www.bk.admin.ch > Documentation > Langues > Documents en français > Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral (état: novembre 2016).

⁵² Aide-mémoire, p. 47 ss.

⁵³ Aide-mémoire, p. 48 s. en relation avec les p. 14 et 18.

⁵⁴ Rapport du Conseil fédéral du 12.1.2005 sur la politique économique extérieure 2004 (FF 2005 993, en l'espèce 1005).

⁵⁵ Rapport sur la politique économique extérieure 2004, p. 1008.

⁵⁶ Rapport du Conseil fédéral du 13.1.2016 sur la politique économique extérieure 2015 (FF 2016 727, en l'espèce 789).

⁵⁷ Il s'agit ici du schéma *sans* acte de mise en œuvre.

⁵⁸ Aide-mémoire, p. 49.

d'évaluation du type «évaluation de la durabilité», etc.)»⁵⁹. La version allemande de l'aide-mémoire expose en substance que les informations fournies par le Conseil fédéral devraient être précises et cohérentes.⁶⁰

La CdG-N est d'avis que cette obligation de précision et cohérence s'applique à la rédaction du message dans sa globalité. Le but d'un message est en effet d'exposer au Parlement les propositions et les objectifs du Conseil fédéral concernant un projet d'acte, et les sujets à traiter dans ce contexte. Le Conseil fédéral y éclaire le Parlement sur le sens et la portée des dispositions qu'il lui propose d'adopter, ainsi que sur les raisons qui l'ont conduit à privilégier telle solution plutôt qu'une autre⁶¹. Pour la CdG-N, le Conseil fédéral ne peut convaincre le Parlement de l'utilité d'un ALE que s'il lui fournit là aussi des informations précises et cohérentes.

2.3.3 Mention des effets des ALE sur les discriminations dans les messages du Conseil fédéral

2.3.3.1 Explications fournies par le CPA dans son rapport

Lors de son évaluation, le CPA a constaté que dans ses messages relatifs aux ALE, s'agissant des importations en Suisse, le Conseil fédéral expose systématiquement les pertes douanières attendues⁶².

Il remarque aussi que le chapitre *Conséquences* des messages est très standardisé, surtout pour ce qui est de l'accès au marché des entreprises suisses, et que le message ne détaille jamais les discriminations dont les entreprises suisses sont ou pourraient être victimes par rapport à leurs concurrents et qu'un ALE devrait supprimer ou du moins réduire⁶³.

2.3.3.2 Exemples de formulations figurant dans les messages

Les messages relatifs aux ALE les plus récents contiennent un chapitre *Conséquences* subdivisé en plusieurs sous-chapitres⁶⁴. Le Conseil fédéral y expose les effets des ALE sur les discriminations, après les avoir commentés une première fois dans le premier grand chapitre du message.

On constate par ailleurs que le premier grand chapitre présente très fréquemment et presque mot pour mot (généralement au sous-chapitre *Contexte*) la formule suivante: la contribution spécifique des ALE à la politique économique extérieure est d'éviter

⁵⁹ Aide-mémoire, p. 20.

⁶⁰ Aide-mémoire (version allemande), p. 20.

⁶¹ Aide-mémoire, p. 6.

⁶² Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.2, p. 30.

⁶³ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.2, p. 31.

⁶⁴ Documents de travail, ch. 4.3, p. 100.

ou de supprimer les discriminations découlant des accords préférentiels que les partenaires commerciaux de la Suisse concluent avec ses concurrents⁶⁵.

Dans les messages relatifs aux ALE avec la Chine et avec les États d'Amérique centrale, par exemple, on remarque en outre que le chapitre *Conséquences* contient la phrase suivante: «De plus, l'ALE prévient le potentiel de discrimination par rapport aux autres partenaires de libre-échange [du pays concerné].» Cette phrase n'est explicitée dans aucun des deux messages⁶⁶.

Le message relatif à l'ALE avec le Monténégro contient, au chapitre *Conséquences économiques, financières et sur le personnel*, la phrase suivante: «L'ALE AELE-Monténégro permettra ainsi aux États de l'AELE de renforcer les relations économiques et commerciales avec ce pays et en particulier de réduire ou de supprimer les discriminations sur le marché monténégrin du fait de l'ASA [accord de stabilisation et d'association] en vigueur depuis le 1^{er} mai 2010.» Là non plus, le message ne précise pas en quoi les discriminations seront supprimées. Il évoque l'ASA à plusieurs reprises en indiquant qu'il contient «des dispositions relatives à la mise en place de relations de libre-échange»⁶⁷ et qu'il prévoit «l'élimination réciproque des droits de douane» pour les produits industriels⁶⁸, mais il ne fournit aucun détail sur son contenu ni sur le rapport entre ASA et ALE. Il est donc difficile d'évaluer dans quelle mesure l'ALE avec le Monténégro est susceptible de supprimer ou de réduire une discrimination.

Les messages relatifs aux ALE avec l'Ukraine et avec la Bosnie-Herzégovine évoquent eux aussi le potentiel de discrimination lié à l'ASA entre ces deux pays et l'UE, en indiquant que l'ALE en question permettra d'éviter, d'éliminer ou de réduire les discriminations éventuelles⁶⁹. Mais eux non plus ne fournissent aucun détail sur l'ASA, si bien qu'on manque d'éléments pour comprendre comment l'ALE agira à cet égard.

⁶⁵ Voir messages relatifs aux ALE avec la Chine (FF 2013 7325, en l'espèce 7330), avec les États d'Amérique centrale (FF 2013 7221, en l'espèce 7226), avec la Bosnie-Herzégovine (FF 2014 1261), avec le Monténégro (FF 2012 803) et avec l'Ukraine (FF 2011 1433, en l'espèce 1434). Dans les messages relatifs aux ALE avec le Monténégro et l'Ukraine, le chapitre concerné porte un titre différent.

⁶⁶ Message du 4.9.2013 relatif à l'approbation de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine et de l'accord sur la coopération en matière de travail et d'emploi entre la Suisse et la Chine (FF 2013 7325, en l'espèce 7371); message du 4.9.2013 concernant l'approbation de l'accord de libre-échange entre les États de l'AELE et les États d'Amérique centrale (conclu avec le Costa Rica et le Panama) (FF 2013 7221, en l'espèce 7257)

⁶⁷ Message relatif à l'ALE avec le Monténégro, p. 804

⁶⁸ Message relatif à l'ALE avec le Monténégro, p. 810

⁶⁹ Message du 12.1.2011 concernant l'accord de libre-échange entre les États de l'AELE et l'Ukraine et l'accord agricole entre la Suisse et l'Ukraine (FF 2011 1433, en l'espèce 1456); message relatif à l'ALE avec la Bosnie-Herzégovine, p. 1263.

À l'époque, l'ASA avec l'Ukraine était en cours de négociation et celui avec la Bosnie-Herzégovine n'était pas encore entré en vigueur, seule la partie relative à la politique commerciale était en vigueur depuis le 1.7.2008.

2.3.4 Mention trop générale des discriminations

Le CPA a constaté que, dans ses messages relatifs aux ALE, le Conseil fédéral emploie souvent des formulations standard pour évoquer les effets escomptés sur les discriminations, sans jamais entrer dans le détail d'un cas particulier⁷⁰. La CdG-N partage cette conclusion et renvoie aux exemples cités au ch. 2.3.3.2.

Étant donné que le Conseil fédéral considère la suppression ou du moins la réduction des discriminations ou du potentiel de discrimination comme l'un des principaux buts des ALE, la CdG-N estime qu'il pourrait améliorer ses explications à ce sujet dans ses messages.

Selon la CdG-N, les États avec lesquels la Suisse souhaite conclure un ALE, ou du moins certains d'entre eux, ont déjà négocié avec un autre partenaire (l'UE ou les États-Unis, par ex.) un autre accord préférentiel contenant des dispositions de libre-échange (exemple: les ASA conclus par l'UE avec, notamment, la Bosnie-Herzégovine ou le Monténégro). Dès que le contenu de cet accord est rendu public, le Conseil fédéral devrait pouvoir dresser un rapide comparatif entre cet accord et l'ALE visé, afin de préciser et de particulariser son propos sur les discriminations.

La CdG-N veut que le Conseil fédéral évoque les discriminations avec plus de précision, qu'il indique plus clairement les éléments sur lesquels il s'appuie et qu'il explique en quoi l'ALE visé pourrait ne serait-ce que réduire le potentiel de discrimination ou les discriminations existantes envers les entreprises suisses.

Recommandation 4 Présenter plus précisément les effets escomptés des ALE sur les discriminations en les particularisant davantage

La CdG-N invite le Conseil fédéral à fournir, dans ses messages relatifs aux ALE, des informations plus précises concernant les effets des ALE sur des discriminations réelles ou potentielles, et à indiquer plus clairement les éléments sur lesquels s'appuie sa réflexion. Il lui demande en outre d'expliquer en quoi l'ALE visé pourrait ne serait-ce que réduire le potentiel de discrimination ou les discriminations existantes envers les entreprises suisses.

3 Conclusions et suite de la procédure

La Suisse entretient des liens économiques étroits avec l'étranger et les exportations sont un pilier de sa conjoncture. La CdG-N reconnaît par conséquent que les ALE sont des instruments importants de sa politique économique extérieure⁷¹.

La CdG-N ne nie pas que les ALE puissent avoir des effets positifs pour la Suisse et ne remet pas fondamentalement en cause leur intérêt concret. Elle relève par ailleurs que le Conseil fédéral, c'est-à-dire les unités compétentes de l'administration fédérale, procède de manière appropriée dans le cadre du processus d'élaboration des ALE, y compris la présentation du projet au Parlement.

⁷⁰ Voir ch. 2.3.3.2.

⁷¹ Rapport du CPA du 26.10.2016 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.1, p. 7.

Elle constate cependant que les ALE posent un certain nombre de difficultés qu'il faut aplanir.

S'agissant des bases de renseignements, la CdG-N estime que le Conseil fédéral doit disposer de toutes les informations nécessaires pour pouvoir décider de l'opportunité d'un ALE. Aussi est-elle favorable, sur le fond, à la réalisation d'études d'impact sur le développement durable.

S'agissant du suivi de la mise en œuvre des ALE, la CdG-N considère que le Conseil fédéral devrait réfléchir aux mesures permettant d'améliorer la qualité des données et examiner en particulier, dans le cadre des ALE, la possibilité d'accéder aux données douanières de l'autre partie afin d'en faire une évaluation systématique et d'en tirer des enseignements pour les ALE ultérieurs. Cela lui permettrait notamment, lorsqu'un ALE est envisagé, de juger de l'utilité de celui-ci pour la Suisse. La CdG-N estime par ailleurs que les informations concernant l'activité des comités mixtes sont insuffisantes pour juger de cette activité et de la mise en œuvre des ALE. Elle réclame par conséquent davantage de transparence et propose, concrètement, que les autorités suisses représentées dans les comités mixtes établissent et publient un rapport annuel ou un rapport d'activité consolidé intégrant les comités mixtes de tous les ALE.

S'agissant des explications concernant les discriminations dans les messages relatifs aux ALE, la CdG-N considère qu'elles peuvent être améliorées. La suppression ou du moins la réduction des discriminations faisant partie des principaux buts des ALE, elle mérite d'être traitée plus en détail. Il serait utile pour l'Assemblée fédérale et pour le public que le Conseil fédéral fournisse des informations plus précises sur les éléments sur lesquels il appuie sa réflexion et sur la façon dont chaque ALE est censé supprimer ou réduire les discriminations dans son champ d'application particulier.

La CdG-N invite le Conseil fédéral à donner son avis sur les constatations et les recommandations du présent rapport de même que sur le rapport du CPA d'ici au 4 octobre 2017, et à lui indiquer par quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre ses recommandations.

4 juillet 2017

Au nom de la Commission de gestion du Conseil national

Le président: Alfred Heer

La secrétaire: Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFF/DEFR:
Alexander Tschäppät

Le secrétaire de la sous-commission DFF/DEFR:
Peter Häni

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	accord de libre-échange
ASA	accord de stabilisation et d'association
BAKBASEL	BAK Basel Economics AG
CdG	Commission de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
ODD	objectifs de développement durable
ONU	Organisation des Nations Unies
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
S-GE	Switzerland Global Enterprise
TISA	Trade in Services Agreement (accord sur le commerce des services)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement)

